

# ENCUESTIÓN

PUBLIC POLICY INSTITUTE OF CALIFORNIA

## REFORMA LEGISLATIVA

ERIC MCGHEE

La mayoría de los observadores cree que el modelo de legislatura debería ser competitivo, bipartidista y eficiente pero muchos sienten que la legislatura de California muestra deficiencias en las tres dimensiones. Se dice que los legisladores no tienen experiencia, los partidos parecen incapaces de llevarse bien y en general el presupuesto se aprueba con retraso. En la Encuesta Estatal de PPIC de septiembre del 2007, sólo el 34 por ciento del público californiano dio su aprobación a la legislatura, y la confianza en el gobierno estatal se acercaba a los fondos alcanzados justo antes de que el gobernador Davis fuera destituido en el 2003.

Frecuentemente se han propuesto tres reformas para tratar esas carencias: relajar los límites de los mandatos para los legisladores, transferir el proceso de redistribución de distritos a una comisión independiente y reducir el requisito de la mayoría calificada para el presupuesto. En este EN CUESTIÓN, presentamos una introducción simple y objetiva de cada reforma y ofrecemos algunas recomendaciones para diseños de políticas reales.

### ¿UNA LEGISLATURA DISFUNCIONAL?

Tres preocupaciones impulsan las peticiones de reforma. La primera es la disminución que se percibe en la *competencia*, algo que a menudo se imputa a la escasa experiencia de los legisladores. Ya que los límites a los mandatos imponen un tope a la experiencia de todos los legisladores, a menudo la discusión sobre la competencia ocupa un lugar prominente en las peticiones de reforma de los límites a los mandatos.

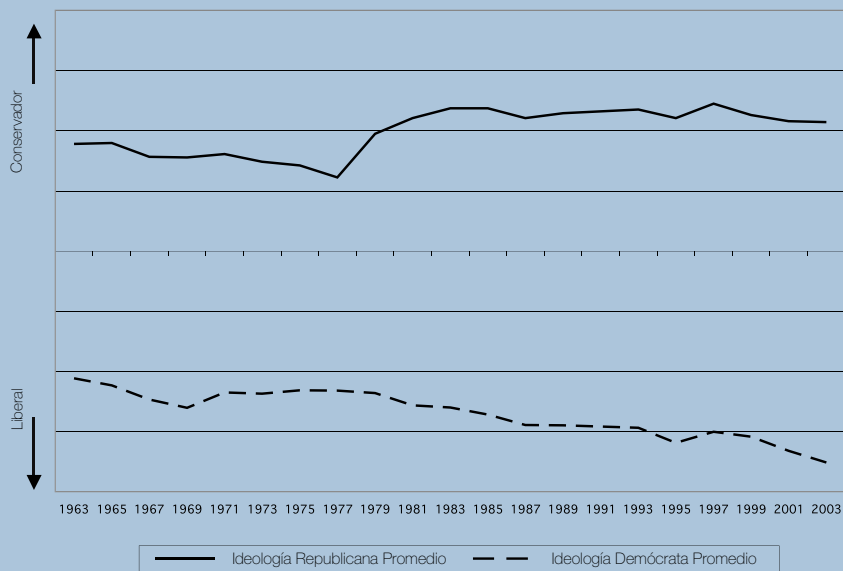
La segunda preocupación es el debilitamiento del *bipartidismo*. En la Figura 1 se traza la ideología del demócrata y del republicano promedio en la Asamblea, utilizando una medida que toma en cuenta todos los votos en la Asamblea.<sup>1</sup> En los últimos 40 años, los demócratas en la Asamblea se han vuelto claramente más liberales y los republicanos más conservadores. Estas y otras medidas confirman que las diferencias *entre* los partidos han aumentado mientras que las diferencias *dentro* de cada partido han disminuido.<sup>2</sup> A los observadores les preocupa que tal polarización degrade el debate público y haga que la política tenga una mayor capacidad de respuesta para los activistas partidarios que para la opinión pública.

La tercera preocupación es la pérdida de *eficiencia* legislativa: La sensación de que la legislatura tiene dificultad en obtener resultados. Parece extraño preocuparse de la polarización y la eficiencia partidarias al mismo tiempo, debido a que la polarización debería facilitar el acuerdo entre los miembros del partido mayoritario y por lo tanto impulsar su agenda. Sin embargo, la polarización puede provocar una paralización cuando ambos partidos deben llegar a compromisos en la política. Esto es más frecuente cuando el control del gobierno y de la legislatura está dividido entre los partidos.<sup>3</sup> También es un problema para el presupuesto, que para ser aprobado requiere de por lo menos algunos votos del partido minoritario.

Como se ve claramente en la Figura 2, en los últimos años se ha vuelto más difícil la aprobación a tiempo del presupuesto. Este atraso crónico es ampliamente visible y amenaza la reputación de la legislatura, aún cuando una de cada dos leyes sea aprobada sin incidentes. En la encuesta de PPIC de septiembre del 2007, la aprobación a la forma como la legislatura maneja el presupuesto fue por lo menos diez puntos menos que la aprobación general, y disminuyó seis puntos desde mayo del 2007.

Estas son preocupaciones generales. Cada una de las tres reformas que se discuten a continuación pretende tratar algún aspecto de estas carencias percibidas. La reforma de los límites a los mandatos se esfuerza principalmente por aumentar la competencia, la reforma de la redistribución de distritos por aumentar el bipartidismo y la reforma presupuestaria por mejorar la eficiencia. Estas tres reformas no son necesariamente las mejores o las únicas maneras de cambiar, pero han sido objeto del mayor debate. Algunas alternativas se analizan en “El Futuro de la Reforma” al final de este EN CUESTIÓN.

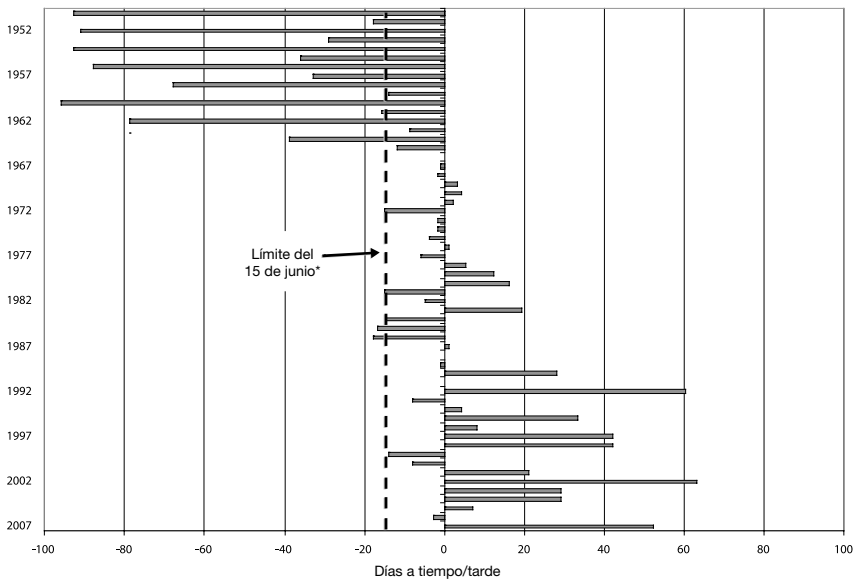
FIGURA 1. POLARIZACIÓN PARTIDARIA EN LA ASAMBLEA DE CALIFORNIA, 1963-2003



Fuente: Seth Masket, University of Denver.



FIGURA 2. PRESUPUESTO DE CALIFORNIA: DÍAS POSTERIORES AL NUEVO AÑO FISCAL, 1950–2007



Fuente: Legislatura de California, Jefe Administrativo de la Asamblea (Chief Clerk of the Assembly), Sacramento, California, 2006.

\*El límite de junio 15 no se aplicó en la legislatura hasta después de 1972.

*La ley de límites de mandatos de 1990 en California es una de las más estrictas en el país.*

## RECUPERAR LA COMPETITIVIDAD: REFORMA A LÍMITES DE MANDATOS

Actualmente, en 15 estados existen límites en el mantenimiento del cargo en la legislatura estatal. Estos límites difieren en tres dimensiones: por cuánto tiempo los miembros pueden servir en cada cámara, por cuánto tiempo pueden servir en la legislatura en total y si estos límites se aplican sólo a mandatos consecutivos o constituyen un máximo de por vida. En las tres dimensiones, la ley californiana de 1990 relativa a los límites a los mandatos es una de las más estrictas del país. Durante su vida, los legisladores californianos pueden servir por un máximo de seis años en la Asamblea y ocho en el Senado, por un total de 14 años. Esto coincide con Arkansas y Michigan en cuanto a los límites más cortos en cada cámara de por vida, y sólo en Oklahoma se limita el servicio total a un lapso de tiempo más corto.<sup>4</sup>

Los reformadores argumentan que los límites a los mandatos hacen que los legisladores sean demasiado inexpertos y se concentren excesivamente en su próximo puesto como para desempeñar su cargo de manera competente. Ciertamente existe evidencia para este argumento. Los legisladores con mandatos limitados pasan frecuentemente de una comisión a otra para acceder a niveles jerárquicos superiores lo antes posible, aprueban menos leyes y son menos efectivos en analizar el presupuesto y monitorear la burocracia.<sup>5</sup> Los legisladores con mandatos limitados también, en cierta medida, confían más en personal que no ha sido electo, y su visión de corto plazo los incita a pasar menos tiempo al servicio de los electores y a faltar a más votaciones nominales.<sup>6</sup> Todas estas tendencias tienden a ampliarse en la Asamblea, debido a su mayor concentración de nuevos legisladores.<sup>7</sup>

Sin embargo, existe alguna evidencia de lo contrario. California es tan grande que no hay carencia de potenciales legisladores con experiencia en cargos de elección pública. Esto podría explicar por qué los legisladores estatales con mandatos limitados aprueban leyes de envergadura y complejidad comparables a las aprobadas antes de instaurarse los límites a los mandatos.<sup>8</sup> Además, aunque muchos de los defensores de la reforma argumentan que los límites a los mandatos han desmotivado a los legisladores a tener una perspectiva amplia, lo cual resulta en el partidismo y provoca la paralización, ni la polarización partidaria ni el liderazgo de partido son claramente más fuertes en presencia de los

límites a los mandatos.<sup>9</sup> De hecho, la Figura 1 muestra que los partidos se distanciaron en California mucho antes de la aprobación de los límites a los mandatos. Lo mismo ocurre en el proceso presupuestario: En la década de 1990 se prolongó aún más (véase Figura 2), pero gran parte de este desarrollo ocurrió antes de que los límites a los mandatos obligaran a los miembros a dejar la legislatura.

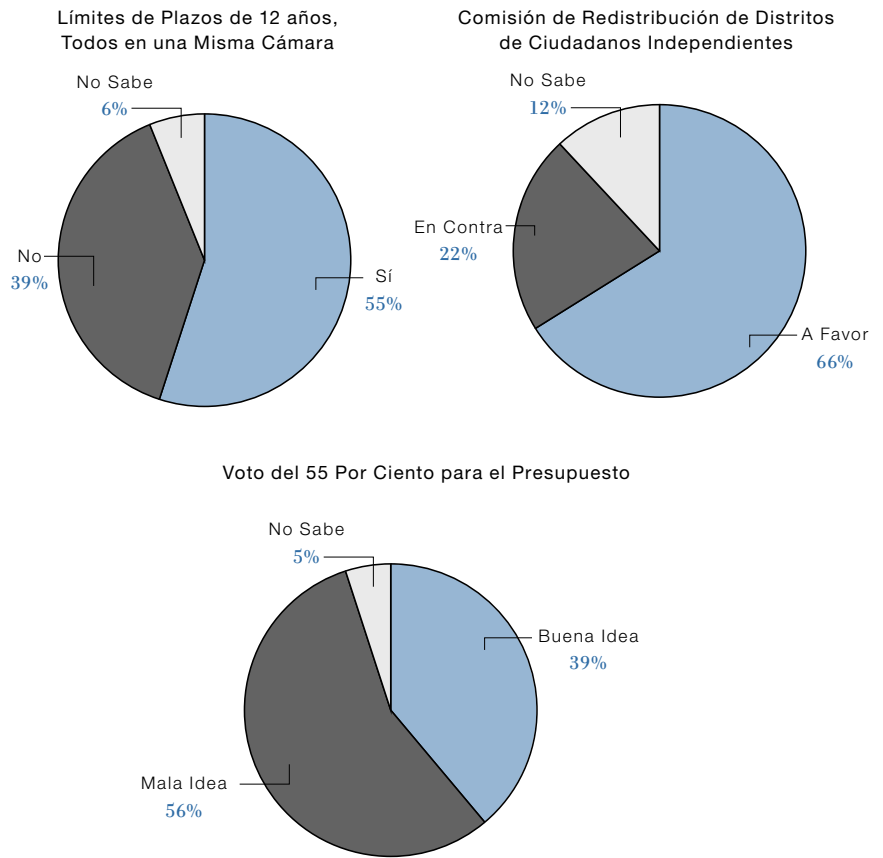
En el 2002, los votantes californianos consideraron la propuesta 45, la cual habría permitido que los legisladores permanecieran en el cargo hasta un máximo de cuatro años después de su límite de servicio, a condición de que hubiesen podido coleccionar suficientes firmas de los electores para poner esta opción en la boleta electoral. La medida fue derrotada por un 58 por ciento contra un 42 por ciento y perdió en todos los condados excepto uno. Ahora, los defensores de la reforma han propuesto una medida diferente que se someterá a votación en las elecciones de febrero del 2008. Esta reduciría el límite de servicio total de 14 a 12 años pero permitiría que el servicio se llevara a cabo en una sola cámara. En la Encuesta Estatal de PPIC de septiembre del 2007, el 55 por ciento de los probables votantes favoreció esto (Figura 3).

California no es único en proponer cambios. Por lo menos 70 propuestas para relajar los límites a los mandatos se han presentado a lo largo del país desde 1999. Sin embargo, ninguna se ha convertido en ley. Todos los cambios que han tenido éxito han sido revocaciones categóricas: Por parte de la legislatura estatal en Idaho y Utah y por la Suprema Corte en Massachusetts, Oregon, Washington y Wyoming.<sup>10</sup> Así que, si la última propuesta de reforma tiene éxito, ésta podría servir de ejemplo para otros estados.

Si de hecho tiene éxito, ¿cuál podría ser su efecto? Los miembros podrían servir por más tiempo en las comisiones y desarrollar mayor experiencia en el ámbito de una determinada cuestión, lo cual resultaría en una más estricta supervisión del gobernador y la burocracia. También podrían prestar más atención a sus distritos, ya que estarían vinculados a los mismos votantes (teniendo en cuenta la redistribución de distritos) por más de una década. Y la ley avanzaría de manera significativa hacia la restauración de la paridad entre las dos cámaras, al llenar la asamblea con representantes más experimentados. Por otro lado, los representantes podrían servir por más tiempo en sus cargos, lo que perjudicaría la rotación. Además, probablemente la reforma tendría poco efecto en el partidismo de los últimos años.

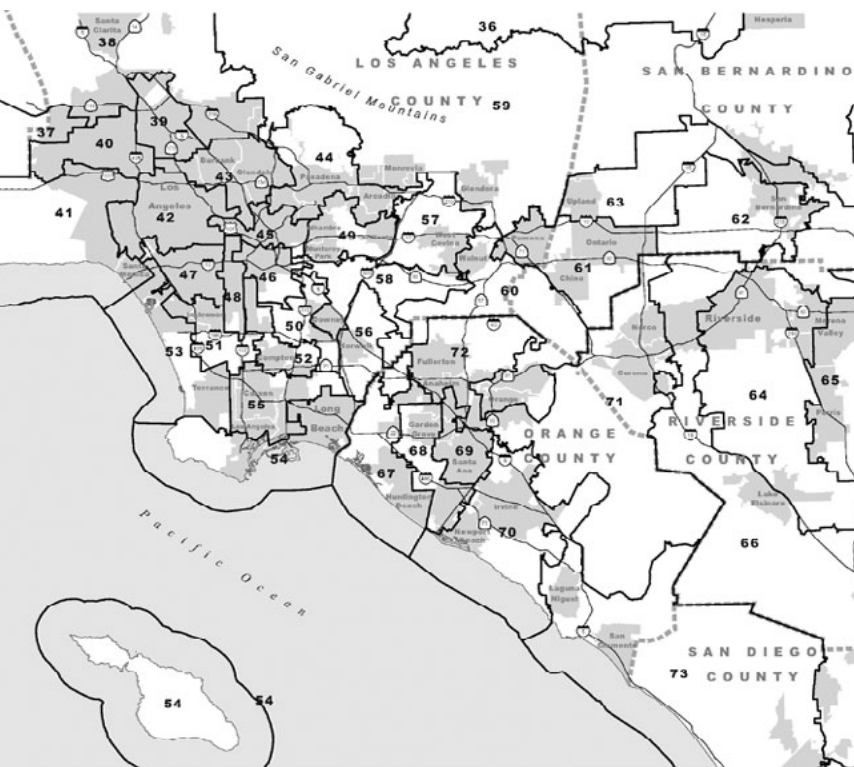
Desafortunadamente, los principios de competencia y rotación frecuente no concuerdan, porque una legislatura con experiencia es aquella en la que los miembros generalmente son reelegidos. Por consiguiente, la reforma es un acto de malabarismo en lugar de desventajas o ventajas absolutas: depende del sentir individual en cuanto a estos principios contrapuestos.

**FIGURA 3. EL APOYO DE LOS CALIFORNIANOS A LA REFORMA LEGISLATIVA, SEPTIEMBRE DEL 2007**



Fuente: Encuesta Estatal de PPIC, septiembre del 2007.

Distritos de la Asamblea en el Área de Los Ángeles



**Claves**

- Línea divisoria de la Asamblea
- Línea divisoria del Condado
- Carretera Principal
- 63 Número de Distrito



Fuente: Asamblea Estatal de California, Comité de Elecciones y Redistribución de Distritos, <http://www.assembly.ca.gov/acs/committee/c7/2001pdfs/>.

## RESTAURANDO EL BIPARTIDISMO: LA REFORMA DE LA REDISTRIBUCIÓN DE DISTRITOS

La legislatura estatal de California es la principal responsable de trazar los nuevos distritos electorales del estado después de cada censo. Varios observadores argumentan que esto crea un incentivo para trazar distritos seguros que garanticen la reelección de cada miembro, y que tales distritos eligen a legisladores con puntos de vista extremos y bajos incentivos para llegar a compromisos.

En términos de competencia partidaria, los planes de redistribución de distritos pueden formar parte de uno de tres tipos generales. Los planes bipartidistas protegen a los representantes en ejercicio de ambos partidos, y por lo tanto tienden a producir el mayor número de cargos no competitivos. Los planes partidarios dan una ventaja al partido mayoritario, al llenar cada uno de sus distritos con un número de simpatizantes apenas suficiente para ganar y “desperdiciar” los simpatizantes del partido minoritario al concentrarlos en un número menor de distritos. Los planes partidarios pueden ser modestamente competitivos, ya que la mayoría desea distribuir a sus simpatizantes en el mayor número de distritos posible. Los planes neutrales evitan concentrar a los votantes partidarios en un solo lugar y por lo tanto tienden a crear el mayor número de distritos competitivos.

La reforma a la redistribución de distritos se ve a menudo como una manera de crear planes neutrales, y por lo tanto, de reducir las disputas partidarias en la legislatura. Las reformas generalmente permiten que una comisión independiente tome algunas o todas las decisiones relativas a la redistribución de distritos. Veinte estados tienen una ley de este tipo. En promedio, las comisiones parecen trazar planes que son más neutrales que los planes trazados por las legislaturas, pero las reglas y la composición de las comisiones podrían afectar el tipo de planes que producen.<sup>11</sup> La evidencia concreta es limitada, pero consideraciones clave parecen incluir la membresía partidaria de la comisión, el número de votos requeridos para aprobar un plan y si se requiere que la comisión considere ciertos criterios de redistribución de distritos por encima de otros.

Si el objetivo es crear un plan neutral, una comisión formada por miembros que no son legisladores, en igual número de cada uno

de los principales partidos y un voto de desempate neutral, es generalmente considerado como el mejor enfoque.<sup>12</sup> Los miembros partidarios todavía podrían unirse para crear un plan *bipartidista*, pero el requisito de un voto de desempate para apoyar el plan ganador podría aliviar esta preocupación. La comisión también necesita la información y el incentivo para producir un plan competitivo, por consiguiente debería poder ver los datos de registro y votos de los partidos y debería estar obligada a crear el plan más competitivo posible.

¿Qué tan difícil es trazar distritos competitivos? A nivel nacional, la práctica del “agrupamiento” partidario, donde los demócratas viven cerca de otros demócratas y los republicanos con otros republicanos, ha producido más cargos no competitivos que la redistribución de distritos.<sup>13</sup> Es difícil eliminar este agrupamiento sin perjudicar otros objetivos. Al trazar a los demócratas y a los republicanos dentro de los mismos distritos infringiría en la compactación y traspasaría los límites de las ciudades y los condados. También tendería a mezclar comunidades de interés y a socavar los esfuerzos para obtener la representación de minoritarias étnicas y raciales.<sup>14</sup> Dicho esto, el actual conjunto de distritos de California es lo suficientemente no competitivo como para hacer posible que algunos distritos fueran más competitivos sin perjudicar gravemente a estos otros objetivos.<sup>15</sup>

La organización de los distritos no depende del destino: Las corrientes partidarias, los escándalos políticos y los cambios demográficos pueden alterar las costumbres de voto de un distrito con el tiempo.<sup>16</sup> Además, la composición del distrito representa sólo uno de los tantos factores que influyen el sentido de seguridad electoral del legislador y su voluntad para el compromiso. Los legisladores en ejercicio tienden a ser reelegidos con seguridad, aún cuando sus distritos sean competitivos.<sup>17</sup> En parte como resultado, el vínculo entre la composición del distrito y la representación es sorprendentemente flexible y deja espacio para muchas otras influencias.<sup>18</sup> La Figura 1 muestra que la polarización ha sido principalmente un proceso gradual en la Asamblea, sin cambios repentinos al principio de cada década cuando se establecen las nuevas líneas de los distritos. Así, la reforma en la redistribución de distritos probablemente ablandaría el partidismo sólo en los

*Las corrientes partidarias, los escándalos políticos y los cambios demográficos pueden alterar los hábitos de voto de un distrito con el tiempo.*



*El proceso de redistribución  
de distritos de California  
tiene implicaciones a nivel  
nacional.*



márgenes,<sup>19</sup> aunque eso podría ser suficiente para alterar el modo en que la legislatura desempeña sus actividades.

En el 2005, los votantes californianos consideraron la proposición 77, la cual habría asignado la redistribución de distritos a una comisión de jueces jubilados. Tres jueces habrían servido en un panel, y se hubiera requerido que estuviesen de acuerdo al aprobar cualquier plan. Los jueces se habrían elegido al azar en su mayoría, con al menos uno de cada partido principal, y sin espacio para un voto de desempate neutral no partidario. La medida también impedía que la comisión consultara los datos partidarios de registro y de votos, y requería que respetara los límites de ciudades y condados cuando fuera posible. Dado el agrupamiento geográfico por partido de California, este último requisito podría fácilmente haber producido un plan *bipartidista* no competitivo, al contrario de la intención de la medida. De todos modos, los votantes la rechazaron, 60 por ciento contra 40 por ciento, por lo que los esfuerzos futuros de reforma casi ciertamente se presentarán de manera diferente.

En este sentido, se introdujeron cuatro propuestas de reforma en la última sesión legislativa. Ninguna fue aprobada. Las cuatro habrían establecido comisiones bipartidistas con alguna forma de voto de desempate neutral. Estas diferían principalmente en la manera en que nombraban a los miembros de la comisión. Los dos planes demócratas, ACA 1 y SCA 10, proporcionaban a los líderes legislativos de los dos partidos un papel más amplio. Los dos planes republicanos, ACA 4 y SCA 9, introducían mayor aleatoriedad en el proceso de nombramiento. Todas las leyes requerían un compromiso hacia la compactación, las comunidades de interés y otras semejantes, pero sólo ACA 4 y SCA 9 habrían impedido a la comisión el uso de los datos partidarios de registro y de votos. A pesar de la presión que ejercieron los demócratas nacionales para que se excluyeran de la reforma los distritos del congreso, todos menos SCA 9 habrían aplicado el proceso de la comisión a estos distritos también. Sin embargo, esta presión deja en claro que la reforma del proceso de redistribución de distritos de California tiene implicaciones a nivel nacional.

En otoño del 2007, una iniciativa que circuló para recolectar firmas, habría establecido una comisión de ciudadanos elegidos al azar para la redistribución de distritos. La iniciativa no logró obtener los requisitos para ser votada en la elección primaria de febrero del 2008, pero la idea recibió fuerte apoyo por parte de los probables votantes en la Encuesta Estatal de PPIC de septiembre del 2007 (Figura 3). En este momento no está claro si los votantes aprueban la naturaleza independiente de la comisión, el uso de ciudadanos seleccionados al azar o ambos.

#### RECUPERAR LA EFICIENCIA: REFORMA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

La legislatura californiana debe aprobar el presupuesto estatal con un margen de dos tercios. Entre los estados, sólo Arkansas y Rhode Island requieren una mayoría similar para aprobar los gastos.<sup>20</sup> Aunque este requisito de mayoría calificada tiene como objetivo contener los gastos, no parece tener mucho efecto.<sup>21</sup> ¿Contribuye en cambio a la paralización del presupuesto y a la ineficiencia legislativa?

En los últimos años, los presupuestos se han aprobado con retraso (véase la Figura 2). Sin embargo, el requisito de los dos tercios ha estado en vigor desde 1933, por lo tanto debe haber otros factores involucrados. Ciertamente, la dimensión del presupuesto y las demandas que se imponen a éste son importantes. Los otros cuatro estados cuyos presupuestos se retrasaron en 2007 (Illinois, Carolina del Norte, Pennsylvania y Wisconsin) también son grandes y diversos. Las políticas de los partidos también interactúan con el requisito de mayoría calificada. Casi siempre se requiere que los votos del partido minoritario alcancen el umbral de los dos tercios, así que la minoría que respeta la disciplina puede forzar cambios en el presupuesto y hasta obtener concesiones en otras cuestiones.<sup>22</sup> Tal influencia es menos importante si el gobernador defiende los intereses de la minoría, pero en caso de que no lo haga, eso le garantiza una segunda opción.

A medida que los partidos en la legislatura se han polarizado, se ha vuelto más difícil construir la coalición transversal necesaria entre los partidos para aprobar el presupuesto. La mayoría demócrata ha estado extraordinariamente unida en cuanto a los votos del presupuesto. En promedio, desde 1993 sólo tres demócratas en la

*A medida que los partidos en la legislatura se han polarizado, se ha vuelto más difícil aprobar el presupuesto.*



Asamblea y uno en el Senado han votado en contra del presupuesto. Aunque los republicanos han estado más divididos, en general en los últimos años una mayoría de ellos se han mantenido juntos en contra del presupuesto demócrata.<sup>23</sup>

La propuesta 56 en el 2004 habría reducido el umbral del presupuesto de dos tercios en cada cámara al 55 por ciento. Fue rechazada por un margen de dos a uno, y el mismo cambio tampoco tuvo un resultado positivo entre los probables votantes en la Encuesta Estatal de PPIC de septiembre del 2007 (Figura 3). Realizar este cambio eliminaría eficazmente la necesidad de coaliciones transversales entre los partidos, porque los votos de los demócratas por sí solos han llegado al umbral del 55 por ciento en 11 de los últimos 15 años presupuestarios. No es de sorprenderse entonces, que en la Encuesta Estatal se encontraran opiniones sobre el cambio del umbral mucho más negativas entre los republicanos que entre los demócratas o independientes.<sup>24</sup>

¿Tendría importancia la reforma del proceso presupuestario? En comparación con otras reformas, sus efectos serían limitados. Aún así, el presupuesto es la ley más importante que la legislatura aprueba cada año, y se ha convertido en un evidente y potente símbolo de un punto de parálisis. Además, disminuir el umbral casi seguramente facilitaría la aprobación del presupuesto, aun si las dificultades financieras y el veto del gobernador siguieran haciendo de los prolongados debates presupuestarios una parte de la vida política de Sacramento.

Irónicamente, el costo de esta eficiencia sería una pérdida del bipartidismo, ya que el requisito de los dos tercios obliga a los partidos a trabajar juntos para aprobar el presupuesto. Más que los límites a los mandatos o la redistribución de distritos, el umbral de dos tercios amplía el difícil equilibrio entre los diferentes objetivos de reforma.

## EL FUTURO DE LA REFORMA

Las opciones consideradas anteriormente representan sólo una parte de las alternativas. Aun si la reforma se limitara a los límites a los mandatos, a la redistribución de distritos o al proceso presupuestario, existen innumerables maneras de reformar cada una de estas, y a menudo los aspectos específicos de la reforma son más importantes que el acto de reforma en sí. Lo que es más, muchas otras reformas podrían ser

igualmente eficaces para animar a los legisladores a trabajar juntos, pero una descripción detallada ocuparía aquí demasiado espacio. Estas son únicamente algunas posibilidades:

- *Límites en las donaciones a las campañas*—La restricción de los límites existentes podría reducir la influencia de los grupos de interés en la legislatura. La Propuesta 34 en el año 2000 impuso algunas limitaciones a las donaciones, pero estas son generalmente menos estrictas que límites similares impuestos a los candidatos del congreso estadounidense. La financiación pública de las campañas podría tener una finalidad similar.
- *Primarias abiertas*—Abrir las primarias del partido a independientes y hasta a los oponentes, podría alentar el bipartidismo, al obligar a los candidatos a responder a una variedad más amplia de voces.<sup>25</sup> California experimentó con elecciones primarias radicalmente abiertas a finales de la década de 1990, pero la Corte Suprema estadounidense rechazó este método en el 2000. Fue reemplazado por un sistema más limitado, pero ese sistema podría abrirse más y todavía pasar la prueba constitucional.
- *Registro transversal*—De 1914 a 1959, California permitió que los candidatos participaran en más de una primaria del partido. La evidencia reciente sugiere que este sistema redujo significativamente la polarización de los partidos en la legislatura.<sup>26</sup>
- *Elecciones no partidarias*—Nebraska elige a sus legisladores en una votación no partidaria. El resultado es la casi ausencia de partidismo entre los legisladores. Sin embargo, este sistema podría ir demasiado lejos al hacer más difícil el responsabilizar a los legisladores.<sup>27</sup>

Cualquiera que sea la reforma, probablemente debería ser lo más políticamente neutral posible. Los votantes parecen sensibles a la imputación de que una reforma simplemente cubre los intereses de un partido político, o de la clase política, tras el disfraz de un buen gobierno. Esto puede proporcionar a los argumentos del “no” una ventaja, ya que siempre se puede acusar a los votos del “sí” de segundas intenciones. Como resultado, sin ningún apoyo bipartidista, aún reformas bien intencionadas probablemente tendrán más dificultades en las elecciones.

## NOTAS

- 1 Seth E. Masket, "It Takes an Outsider: Extralegislativa Organization and Partisanship in the California Assembly, 1849–2006," *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 3, 2007. Las cifras en la Figura 1 fueron generosamente proporcionadas por Seth Masket de la Universidad de Denver, utilizando el algoritmo DW-NOMINATE desarrollado por Poole y Rosenthal (Nolan M. McCarty, Keith T. Poole, y Howard Rosenthal, *Income Redistribution and the Realignment of American Politics*, AEI Press, Washington, D.C., 1997). Este algoritmo extrae las estimaciones de ideología de todas las votaciones nominales realizadas en la cámara.
- 2 Gary C. Jacobson, "Partisan and Ideological Polarization in the California Electorate," *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 4, No. 2, 2004.
- 3 Thad Kousser, "Partisan Polarization and Policy Gridlock in California," manuscrito no publicado, Universidad de California, San Diego.
- 4 Jennifer Drage Bowser, Keon S. Chi, y Thomas H. Little, *Coping with Term Limits: A Practical Guide* National Conference of State Legislatures, Denver, Colorado, 2006. Nebraska tiene un límite de ocho años en el cargo, pero sólo tiene una cámara.
- 5 Bowser, Chi, and Little, véase la nota 4; Bruce E. Cain y Thad Kousser, *Adapting to Term Limits: Recent Experiences and New Directions*, Public Policy Institute of California, San Francisco, California, 2004; John M. Carey, Richard G. Niemi, y Lynda W. Powell, "The Effects of Term Limits on State Legislatures," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 2, 1998; Thad Kousser, "Declaration of Professor Thad Kousser in Support of Plaintiffs' Declaratory Relief Action to Find Proposition 140 Revised the Constitution," 2007; Thad Kousser, *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2005; Gary Moncrief y Joel A. Thompson, "On the Outside Looking In: Lobbyists' Perspectives on the Effects of State Legislative Term Limits," *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 1, No. 4, 2001; Neal D. Woods and Michael Baranowski, "Legislative Professionalism and Influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 4, 2006.
- 6 Cain y Kousser, véase la nota 5; Carey, Niemi, y Powell, véase la nota 5; Christopher A. Cooper y Lilliard E. Richardson, Jr., "Institutions and Representational Roles in American State Legislatures," *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 6, No. 2, 2006; Gerald C. Wright, "Do Term Limits Affect Legislative Roll Call Voting? Representation, Polarization, and Participation," *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 7, No. 3, 2007.
- 7 Cain y Kousser, véase la nota 5; Gary F. Moncrief, Richard G. Niemi, y Lynda W. Powell, "Time, Term Limits, and Turnover: Trends in Membership Stability in U.S. State Legislatures," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 29, No. 3, 2004.
- 8 Cain and Kousser, véase la nota 5; Thad Kousser, "The Limited Impact of Term Limits: Contingent Effects on the Complexity and Breadth of Laws," *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 6, No. 4, 2006. Peverill Squire ("Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 1, 1998) da un punto de vista similar sobre el efecto de las rotaciones en general, independientemente de los límites a los mandatos. Su evidencia sugiere que la "eficiencia" legislativa (el número y el porcentaje de proyectos de ley aprobados) es más una función de los recursos de la legislatura que de las presiones que siente de los grupos de interés. En contraposición, Thad Kousser muestra que las legislaturas menos innovadoras, al medirlo de varias maneras, son las que tienen mandatos limitados, y aprueban un número inferior de proyectos de ley; *Term Limits*, "Dedication," véase la nota 5.
- 9 D. E. Apollonio and Raymond J. La Raja, "Term Limits, Campaign Contributions, and the Distribution of Power in State Legislatures," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 2, 2006; Bowser, Chi, y Little, véase la nota 4; Cain y Kousser, véase la nota 5; Carey, Niemi, y Powell, véase la nota 5; John M. Carey et al., "The Effects of Term Limits on State Legislatures: A New Survey of the 50 States," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 2, 2006; Thad Kousser, *Term Limits*, véase la nota 5; Wright, véase la nota 6; Marjorie Sarbaugh-Thompson et al. ("Democracy among Strangers: Term Limits' Effects on Relationships between State Legislators in Michigan," *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 6, No. 4, 2006) encuentran evidencia del deterioro de las relaciones en la legislatura de Michigan después que se impusieran límites a los mandatos, pero es difícil poder decir si esto aplica a otros estados.
- 10 Bowser, Chi, y Little, véase la nota 4.
- 11 Jamie L. Carson y Michael H. Crespin, "The Effect of State Redistricting Methods on Electoral Competition in United States House of Representatives Races," *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 4, No. 4, 2004; Thomas E. Mann, "Redistricting Reform: What Is Desirable? Possible?" en Thomas E. Mann y Bruce E. Cain, eds., *Party Lines: Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting*, Brookings Press, Washington, D.C., 2005; Michael P. McDonald, "A Comparative Analysis of Redistricting Institutions in the United States, 2001–02," *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 4, No. 4, 2004.

- 12 Robert G. Dixon Jr., "Fair Criteria and Procedures for Establishing Legislative Districts," en Bernard Grofman et al., eds., *Representation and Redistricting Issues*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1982; Mann, véase la nota 11.
- 13 Alan Abramowitz, Brad Alexander, y Matthew Gunning, "Don't Blame Redistricting for Uncompetitive Elections," *PS: Political Science & Politics*, Vol. 39, No. 1, 2006; Bruce E. Cain, Karin Mac Donald, y Michael P. McDonald, "From Equality to Fairness: The Path of Political Reform since *Baker v. Carr*," en Thomas E. Mann and Bruce E. Cain, *Party Lines: Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting*, Brookings Press, Washington, D.C., 2005.
- 14 Bruce E. Cain, *The Reapportionment Puzzle*, University of California Press, Berkeley, California, 1984; Bruce E. Cain, Karin Mac Donald, y Iris Hui, "Competition and Redistricting in California: Lessons for Reform," Institute for Governmental Studies, Berkeley, California, 2006.
- 15 Cain, Mac Donald, y Hui, véase la nota 14.
- 16 Cain, véase la nota 14; Cain, Mac Donald, y Hui, véase la nota 14; Scott W. Desposato y John R. Petrocik, "The Variable Incumbency Advantage: New Voters, Redistricting, and the Personal Vote," *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 1, 2003; Andrew Gelman y Gary King, "Enhancing Democracy Through Legislative Redistricting," *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3, 1994. J. Morgan Kousser ("Estimating the Partisan Consequences of Redistricting Plans—Simply," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 21, No. 4, 1996) ofrece una opinión discrepante: que el control partidario de un distrito se puede predecir con una exactitud de hasta el 90 por ciento utilizando tan sólo los datos de registro, por lo menos en California. Sin embargo, algunos cargos pueden determinar el control de la legislatura y Kousser no niega que los cargos puedan cambiar significativamente durante el transcurso de una década.
- 17 Bruce E. Cain, "Assessing the Partisan Effects of Redistricting," *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 2, 1985.
- 18 Stephen Ansolabehere, James M. Snyder Jr., y Charles Stewart III, "Candidate Positioning in U.S. House Elections," *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1, 2001; Masket, véase la nota 1; Nolan M. McCarty, Keith T. Poole, y Howard Rosenthal, *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2006.
- 19 Cain, Mac Donald, and McDonald, véase la nota 13.
- 20 *The Book of the States*, The Council of State Governments, Lexington, Massachusetts, 2003.
- 21 Bruce E. Cain y George A. MacKenzie, "Squeezing the Fiscal Balloon: How Super-Majority Rules and Other Provisions Have Uniquely Shaped California's Fiscal Policy," manuscrito no publicado, University of California, Berkeley.
- 22 Dan Dunmoyer, "You've Already Won, GOP," *Los Angeles Times*, agosto 10, 2007.
- 23 El apoyo republicano era más elevado en la década de 1990, pero hasta el año 2000, una mayoría de los republicanos ha votado en contra del presupuesto durante todos los años excepto en dos.
- 24 La propuesta 56 también habría retenido los sueldos de legisladores y del gobernador por cada día de atraso del presupuesto y una propuesta similar era parte de SCA 9, una de las leyes de reforma de la redistribución de distritos. El efecto de este cambio no está claro. A corto plazo, los legisladores probablemente son más sensibles a las presiones políticas que a las financieras.
- 25 Elizabeth R. Gerber y Rebecca B. Morton, "Primary Election Systems and Representation," *The Journal Law, Economics, and Organization*, Vol. 14, No. 2, 1998; Kristin Kanthak y Rebecca Morton, "The Effects of Electoral Rules on Congressional Primaries," en Peter F. Galderisi, Marni Ezra, y Michael Lyons, eds., *Congressional Primaries and the Politics of Representation*, Rowman y Littlefield, Lanham, Maryland, 2001; Karen M. Kaufmann, James G. Gimpel, y Adam H. Hoffman, "A Promise Fulfilled? Open Primaries and Representation," *The Journal of Politics*, Vol. 65, No. 2, 2003.
- 26 Masket, véase la nota 1.
- 27 Gerald C. Wright y Brian F. Schaffner, "The Influence of Party: Evidence from the State Legislatures," *The American Political Science Review*, Vol. 96, No. 2, 2002.

## ESPECIALISTAS DE PPIC



### Eric McGhee

*Investigador Adjunto, 415.291.4439, mcghee@ppic.org*

- Experiencia**
- Elecciones
    - *La reforma de redistribución de distritos en California*
    - *Iniciativas de los votantes locales y estatales*
    - *Comportamiento de voto*
  - – Comportamiento legislativo
    - *Organización legislativa*
    - *Capacidad de respuesta a la opinión pública*
    - *Límites a los mandatos legislativos en el estado*
  - Participación política
  - Partidos políticos y polarización de los partidos
  - Encuestas y opinión pública

**Educación** Doctorado (2003) y Maestría (1998), Ciencias Políticas, University of California, Berkeley

---



### Mark Baldassare

*Presidente y Director General, 415.291.4427, baldassare@ppic.org*

- Experiencia**
- Opinión pública
  - Preferencias de política pública
  - Elecciones
  - Iniciativas estatales
  - Relaciones gubernamentales estatales y locales
  - Participación política
  - Demografía

**Educación** Doctorado (1976), Sociología, University of California, Berkeley  
Maestría (1973), Sociología, University of California, Santa Barbara

---



### Max Neiman

*Director Asociado, Investigador Adjunto Titular, 415.291.4441, neiman@ppic.org*

- Experiencia**
- Gobierno local
    - *Estructura gubernamental*
    - *Crecimiento de la población*
    - *Gobierno metropolitano y regional*
    - *Políticas urbanas y suburbanas*
    - *Impuestos y gastos locales*
    - *Evaluación del desempeño del gobierno local*
    - *Elecciones locales*
    - *Efecto del gobierno local en la política estatal y nacional*
  - Desarrollo económico local
  - Desarrollo urbano

**Educación** Doctorado (1973) y Maestría (1968), Ciencias Políticas, University of Wisconsin, Milwaukee

## **PUBLICACIONES DE PPIC RELACIONADAS**

*Adapting to Term Limits: Recent Experiences and New Directions*

Bruce E. Cain y Thad Kousser

noviembre 2004

*The Effect of Minority Districts and Minority Representation on Political Participation in California*

Claudine Gay

junio 2001

*Sólo los Hechos*

Esta serie de publicaciones proporciona estadísticas detalladas sobre varios temas. Visite <http://www.ppic.org/main/allpubs.asp?sort=type#a14> for JTFs de relevancia para la reforma legislativa.

*Encuesta Estatal de PPIC*

Esta serie de encuestas proporciona datos puntuales y completos de la opinión pública sobre asuntos sociales, económicos y políticos urgentes con los que se enfrentan los californianos.

Visite <http://www.ppic.org/main/allpubs.asp?sort=type#a12> para obtener información sobre la encuesta y el texto completo de todas las encuestas.

## JUNTA DIRECTIVA DE PPIC

**Thomas C. Sutton**, *Presidente*  
Director General y Presidente Jubilado  
Pacific Life Insurance Company

**Mark Baldassare**  
Presidente y Director General  
Public Policy Institute of California

**Ruben Barrales**  
Presidente y Director General  
Cámara de Comercio Regional de San Diego

**Linda Griego**  
Presidente y Directora General  
Griego Enterprises, Inc.

**Edward K. Hamilton**  
Chairman  
Hamilton, Rabinovitz & Alschuler, Inc.

**Gary K. Hart**  
Ex Senador  
Y Secretario de Educación  
Estado de California

**Walter B. Hewlett**  
Director  
Centro para la Investigación Humanística  
Asistida por Computadora

**Donna Lucas**  
Directora General  
Lucas Public Affairs

**Leon E. Panetta**  
Director  
Instituto Leon & Sylvia Panetta para la  
política pública

**Ki Suh Park**  
Diseño y Socio Ejecutivo  
Gruen Associates

**Constance L. Rice**  
Codirectora  
Proyecto de Avance

**Raymond L. Watson**  
Vicepresidente Emérito del Consejo  
The Irvine Company

**Carol Whiteside**  
Presidente  
Great Valley Center

## CA2025

Esta publicación fue financiada en parte por un subsidio de la fundación The William and Flora Hewlett Foundation.

© diciembre del 2007, por el Public Policy Institute of California (Instituto de Política Pública de California).  
Todos los derechos reservados. San Francisco, CA.

Secciones cortas de texto, que no excedan tres párrafos pueden ser citadas sin permiso escrito, siempre que se dé pleno reconocimiento a la fuente y se incluyan los derechos de reproducción arriba.

PPIC no adopta ni apoya posiciones sobre ninguna propuesta electoral o en ninguna legislación local, estatal o federal; ni tampoco aprueba, apoya o está en contra de ningún partido político o candidato para puestos públicos.

Las publicaciones de investigación reflejan la visión de los autores y no reflejan necesariamente la visión del personal, funcionarios, o de la Junta Directiva del Public Policy Institute of California (Instituto de Política Pública de California).

# ENCUESTACIÓN

DATOS CRÍTICOS SOBRE CUESTIONES CRÍTICAS

OBTENGA ESTA PUBLICACIÓN SIN CARGO ALGUNO EN [WWW.PPIC.ORG](http://WWW.PPIC.ORG)



**PPIC**

PUBLIC POLICY  
INSTITUTE OF CALIFORNIA

PUBLIC POLICY INSTITUTE *of* CALIFORNIA • 500 WASHINGTON STREET, SUITE 600 • SAN FRANCISCO, CA 94111

T 415.291.4400 • F 415.291.4401 • [www.ppic.org](http://www.ppic.org)