

Disciplina parlamentaria en América Latina en opinión de los legisladores

Por Luis Antonio González Tule, luisgonzalez@usal.es, Universidad de Salamanca.

La disciplina parlamentaria es una dimensión de gran importancia en el estudio de los sistemas políticos y de los sistemas de partidos. Entre otras cosas, puede afectar o facilitar las negociaciones entre grupos parlamentarios así como las relaciones que se establecen entre éstos y el Ejecutivo. Por ejemplo, bajos niveles de disciplina en sistemas parlamentarios de tipo *Westminster* dificultarían la supervivencia del propio gobierno, mientras que en sistemas presidencialistas podrían elevar el porcentaje de deslealtad, producir un bloqueo institucional conducente a un *impasse* político, o promover la atención de intereses particularistas. Por el contrario, altos niveles de disciplina en esquemas de gobierno dividido supondrían la inhibición del Ejecutivo en el envío de iniciativas, parálisis legislativa o dualidad entre poderes.

Para los partidos políticos es también importante contar con miembros disciplinados a la hora de integrar coaliciones y de afrontar votaciones de gran calado. De tal manera que se disminuiría el riesgo a la adversidad y haría del legislador un miembro confiable respecto a la posición del partido (Ashworth y Mesquita, 2004).

La literatura que aborda este tema se ha empeñado en proponer distintas maneras de definir, operacionalizar y explicar el comportamiento de los legisladores. Básicamente existen dos grupos de trabajos en términos conceptuales: el primer grupo empeñado en diferenciar entre cohesión partidista y disciplina¹ y un segundo grupo que prefiere no establecer ninguna diferencia y tratar ambos conceptos indistintamente. En cualquiera de los casos, se busca conocer los niveles de unidad de los grupos parlamentarios y la especificación conceptual determinará sus causas.

En materia de operacionalización son muy variados los recursos con que disponen los autores y, dadas las dificultades para medir el comportamiento de los actores políticos, los resultados pueden distar considerablemente aun cuando se trate de la misma legislatura. El grueso de los trabajos sobre este tema coincide en emplear las votaciones emitidas en las Cámaras bajas. Estas se caracterizan por ser flexibles, simples y fáciles de entender (Owens, 2003), no obstante, presentan algunas desventajas. Primero, este tipo de investigaciones se ven limitadas a los países que cuenten con voto nominal, o bien, enfrentarse a otro inconveniente cuando se obtiene la información contenida en los archivos de las legislaturas que no han incluido el voto nominal dentro de sus congresos, ya que es posible que las votaciones hayan sido anónimas, semiabiertas o emitidas por los líderes de los partidos (Owens, 2003). Una segunda desventaja al hacer estudios comparados deriva de este último punto y se refiere a la forma en que se encuentran las votaciones, pues la composición de los escaños también varía según la legislatura de cada país.

Respecto a las variables que dan explicación al comportamiento de los legisladores hay un mayor consenso, de tal manera que es posible agruparlas dentro de tres grandes rubros: 1) cualidades del sistema de partidos y del sistema político; 2) cualidades del diseño constitucional y del sistema electoral y; 3) la coyuntura política.

Más allá de cualquiera de las asunciones anteriores que estudian el comportamiento legislativo y exploran una multiplicidad de variables para dar explicación a éste, existe un vacío académico por conocer la actitud de los legisladores en cuanto a la disciplina. De acuerdo con Ruiz (2007), este vacío responde a la subestimación de la dimensión actitudinal como instrumento para explicar la dinámica política y a la falta de series de evidencia empírica. En concreto, explorar qué tan de acuerdo están en que se imponga la disciplina o se deje votar libremente, en qué medida debería exigirse y cuál es su opinión acerca de aquellos diputados que votan en contra de su partido. En este sentido, cabe destacar el esfuerzo del Equipo del Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), de la Universidad de Salamanca, cuyo trabajo pionero en el área sienta las bases para profundizar en el conocimiento de los valores, actitudes y opiniones de los legisladores.

¹ El debate para tal distinción se inició con Özbudun en la década de 1970. Para este autor la disciplina es producto de las imposiciones de los líderes del grupo, mientras que existe cohesión cuando los legisladores comparten coincidencias ideológicas (Özbudun, 1970).

Desde esta perspectiva, se analizarán las respuestas de los actuales legisladores latinoamericanos, tomando como referencia la última encuesta de PELA llevada a cabo en cada uno de los países². Para la selección de los casos fue necesario recurrir a los estudios disponibles que miden la unidad de los grupos legislativos en base a las votaciones³. Así, se logró focalizar la atención únicamente en los países caracterizados por altos niveles de disciplina –Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México–, y por los más bajos –en cuyo caso se encuentra Nicaragua–.

Disciplina de voto

La Tabla 1 muestra la opinión de los diputados latinoamericanos de los seis países objeto de estudio respecto a la exigencia de la disciplina de voto. En términos generales, los parlamentarios opinan de forma mayoritaria que debe haber libertad en el voto dependiendo del tema que se trate, excepto en los casos de Argentina y, en menor medida, Nicaragua, donde los parlamentarios piensan que se debe exigir siempre la disciplina de voto (62,5% y 43,7%, respectivamente). Llama la atención la baja aprobación que los entrevistados dan al hecho de que cada diputado emita su voto siguiendo su propio criterio. Los más reticentes a la libertad del voto son los legisladores argentinos, en el resto de países, salvo México, rondan porcentajes muy bajos que no superan el 20%. Dicho esto, cabe plantearse que existe un alto consenso en contra de la libertad de voto cuando éste es al margen de los partidos políticos. Algo fácil de entender en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México, sin embargo, no se explica tan fácilmente por qué tan sólo un 19,8% de los legisladores nicaragüenses, menos propicios a votar unidos, creen que no se debería permitir que votaran siguiendo su propio criterio. Quizá esto sea una llamada a la imperante necesidad de imponer disciplina en sus grupos parlamentarios.

Tabla 1: Opinión respecto a la exigencia de disciplina (%)

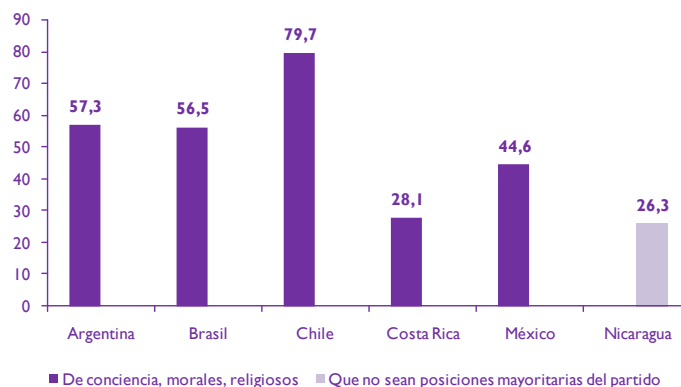
	Exigir siempre disciplina de voto	Cada uno vote según su criterio	Depende de los temas
Argentina	62,5	10,0	27,4
Brasil	36,6	17,2	46,3
Chile	2,2	14,6	83,1
Costa Rica	28,1	15,8	56,1
México	17,9	28,2	50,9
Nicaragua	43,7	19,8	36,4

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

Otro aspecto de relevancia lo proporciona el caso chileno. Como se mencionó anteriormente, Chile se ha caracterizado por mantener niveles altos de disciplina partidista, empero, esos datos con-

trastan con la poca aprobación que dan los diputados para que ésta se exija siempre. Por el contrario, un 83,1% prefiere ser sujeto de disciplina sólo en algunos temas. Los temas que priorizan para votar libremente los legisladores chilenos, al igual que argentinos, brasileños, costarricenses y mexicanos, son los relativos a la conciencia, morales, éticos o religiosos. Según se puede constatar en el Gráfico 1, los países con congresos más disciplinados son también los que abogan por que no exista disciplina en los temas antes mencionados, mientras que en Nicaragua, caracterizado por una menor disciplina partidista, los diputados prefieren no ser sujetos de disciplina en temas que no sean posiciones mayoritarias de partido.

Gráfico 1: Principales temas que no deben ser sujetos a disciplina



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

Conservación del escaño parlamentario

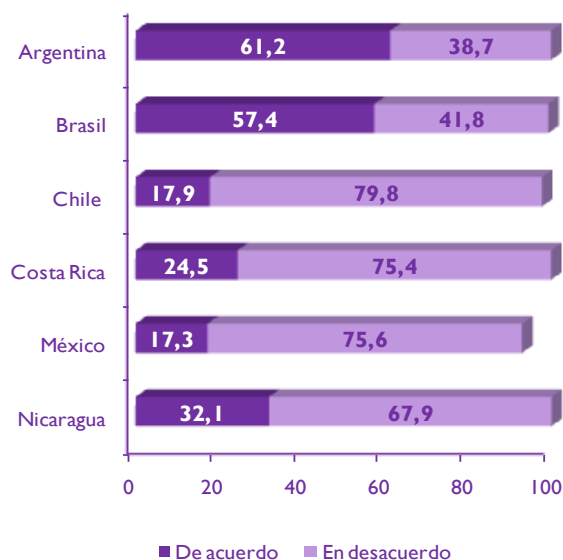
A pesar que existe una preferencia mayoritaria de los diputados de los seis países analizados por la libertad de voto según los temas que se aborden, lo cierto es que los intereses que entran en juego en el legislativo son muchos y los partidos políticos han adoptado medidas para garantizar la actuación disciplinada de sus miembros en el congreso. Una de esas medidas es la de expulsar a un diputado que vota en contra de las directrices de su partido. En el Gráfico 2 se muestra el grado de acuerdo de los diputados respecto a esta medida. Las diferencias por país son evidentes, mientras que los diputados argentinos y brasileños están de acuerdo con esta medida (61,2% y 57,4%, respectivamente), los chilenos, mexicanos y costarricenses son contrarios a la misma (más del 75% en los tres casos). Estos resultados parecen coherentes, en la mayor parte de los casos, con la opinión que los legisladores tienen respecto a la exigencia de disciplina de voto. Los ejemplos más claros se encuentran en Argentina, totalmente a favor de exigir siempre disciplina de voto (62,5%) y a favor de la expulsión de un parlamentario indisciplinado (61,2%), y en Chile, donde se aboga por la libertad de voto según los temas (83,1%) y que no está de acuerdo con la medida de la expulsión de un parlamentario del partido (79,8%). En cambio, llama la atención el caso de Brasil y Nicaragua. Mientras que en el primero, a pesar de que sólo un 37% de los diputados opina que debe exigirse siempre disciplina de voto, la expulsión de un diputado que vota en contra del partido es avalada de forma mayoritaria por los

2 En el caso de Argentina correspondiente al período legislativo 2007-2011; Brasil 2003-2007; Chile 2006-2010; Costa Rica 2006-2010; México 2006-2009 y Nicaragua 2007-2011.

3 Cabe señalar que en América Latina la ausencia de información, o la dificultad para acceder a ésta, ha limitado el número de estudios comparados y, en consecuencia, fomentado el número de estudios de caso en aquellas legislaturas donde es posible consultar las votaciones. Para un acercamiento a los estudios comparados ver Carey (2002a). Para los de caso ver Weldon (2000), Ames (2002), Jones (2002), Carey (2002b), Limongi y Figueiredo (2005), Toro (2007) y González Tule (2007).

diputados brasileños (57,4%). Sin embargo, los diputados nicaragüenses que piensan que se debería exigir siempre la disciplina de voto (44%) no creen necesario expulsar al diputado que vota en contra de su partido, así lo manifiestan dos de cada tres diputados.

Gráfico 2: Acuerdo en torno a expulsar a un Diputado que vota en contra de su partido (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

Expulsión del partido

Otro de los temas objeto de conflicto entre los diputados es la titularidad del escaño parlamentario. En aquellas situaciones en las que un diputado que ha sido elegido bajo las siglas de un partido político decide renunciar a él o es expulsado, surge la cuestión de qué debe hacer el diputado: ¿renunciar a su escaño parlamentario o conservarlo?

Las posiciones de los parlamentarios de los seis países objeto de estudio respecto a este escenario se encuentran bastante divididas. Aunque, en términos generales, se piensa en favorecer al partido político para no perder el escaño del legislador que lo abandona (Tabla 2).

Este hecho es evidente en el caso de los legisladores costarricenses y argentinos, para quienes de forma mayoritaria (algo más del 70%) el escaño parlamentario pertenece al partido y por ende, el diputado debe renunciar a él para que lo ocupe otro candidato del partido en cuyas listas fue elegido. Comparten también dicha opinión, aunque con mayor división interna, los diputados brasileños y nicaragüenses (59,7% y 56,1%, respectivamente).

La situación contraria la encontramos en Chile, donde cerca del 60% de los diputados creen que el escaño es propiedad del legislador y por tanto debe conservarlo e integrarse en otro grupo parlamentario.

Tabla 2: Opinión respecto a los diputados que cambian de partido político (%)

	Conservar su escaño parlamentario	Renunciar a su escaño parlamentario
Argentina	22,1	70,4
Brasil	36,6	59,7
Chile	58,5	36,6
Costa Rica	22,8	77,2
México	33,7	49,8
Nicaragua	43,9	56,1

Fuente: Elaboración propia con datos de PELA (2003-2008).

Conclusiones

Este ejercicio de exploración de las percepciones de los Diputados latinoamericanos acerca de la disciplina parlamentaria en contraste con mediciones del comportamiento legislativo, arroja una reflexión simple pero en esencia valiosa: la prueba de que las actitudes de los Diputados no siempre corresponden con sus comportamientos. Como se ha observado, los legisladores pueden o no estar de acuerdo acerca de los grados de exigencia en el voto del grupo parlamentario, o del castigo hacia los que votan en contra de éste, sin embargo, a la hora de votar, sobre todo aquellos grupos con niveles altos de unidad, lo hacen siguiendo la línea partidista, bien por permanecer disciplinados o bien por identificarse políticamente.

Por último, con este trabajo se pretende fomentar la elaboración de futuras investigaciones en aras de explorar el campo sobre el cual está basado, puesto que muy poca literatura combina los valores, las opiniones y las percepciones de los legisladores latinoamericanos con la forma en que realmente expresan su voto.

Bibliografía

- Ames, Barry (2002). "Party Discipline in the Chamber of Deputies", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ashworth, Scott y Bueno de Mesquita, Ethan (2004). "Party discipline with electoral and institutional variations", Working paper, núm. 7, Berkeley: Institute of Governmental Studies.
- Carey, John (2002a). "Getting their way, or Getting in the way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting", Reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, 29 de agosto-1 de septiembre, Boston.
- Carey, John (2002b). "Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

- González Tule, Luis (2007). "Cohesión partidista en la Cámara de Diputados: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006)", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 6, núm. 2: Universidad de Santiago de Compostela.
- Jones, Mark (2002). "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentina Congress", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Limongi, Fernando y Figueiredo, Argelina (2005). "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994", *Dados*, Vol. 38, núm. 3.
- Owens, John (2003). "Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Context", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, núm. 4.
- Özbudun, E. (1970). *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Ruiz Rodríguez, Leticia (2007). *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y Partidos*, CECP: Madrid.
- Toro, Sergio (2007). "Conducta Legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, núm. 1.
- Weldon, Jeffrey (2000). "Voting in Mexico's Chamber of Deputies, 1998-1999", XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, 16-18 de marzo.
- "La representación territorial en los parlamentos latinoamericanos", por Ariel Sribman, Universidad de Salamanca, n° 9-09, julio 2009.
- "(Des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina", por Diego Brenes, Universidad de Salamanca, n° 10-09, julio 2009.
- "Un intento de explicación de la crisis de Honduras de 2009 desde la mirada de sus legisladores", por Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, n° 11-09, agosto 2009.
- "El vínculo entre los parlamentarios latinoamericanos y los medios de comunicación", por María Laura Tagina, Universidad de Salamanca, n° 12-09, septiembre 2009.
- "Distinción ideológica en las élites latinoamericanas", por Lucía Selios, Universidad de Salamanca, n°13-09, octubre 2009.
- "La organización de los partidos políticos latinoamericanos. Una mirada desde sus niveles de vida partidista", por Nadia Jimena Pérez Guevara, Universidad de Salamanca, n°14-09, noviembre 2009.
- "Control parlamentario en América Latina", por Cecilia G. Rodríguez, Universidad de Salamanca, n°15-09, diciembre 2009.

Boletines anteriores

- "Los diputados latinoamericanos y su preocupación por la conflictividad", por Claire Wright, Universidad de Salamanca, n° 1-09, marzo 2009.
- "La nueva dinámica de las relaciones entre América Latina y la República popular China", por Inés Amezaga, Universidad de Salamanca, n° 2-09, marzo 2009.
- "El rol representativo de los legisladores latinoamericanos. ¿Qué intereses defienden y cómo actúan?", por Vanesa Valverde, Universidad de Salamanca, n° 3-09, abril 2009.
- "Las mujeres en los parlamentos latinoamericanos", por Michelle Fernández, Universidad de Salamanca, n° 4-09, abril 2009.
- "Vínculos programáticos e ideológicos en la elección de los diputados latinoamericanos", por Ana Belén Benito, Universidad de Salamanca, n° 5-09, mayo 2009.
- "Jóvenes políticos en los parlamentos latinoamericanos", por María García, Universidad de Salamanca, n° 6-09, mayo 2009.
- "Percepciones de las elites parlamentarias hacia los partidos políticos en América Latina", por Lina María Cabezas, Universidad de Salamanca, n° 7-09, junio 2009.
- "Explorando algunos vínculos entre la calidad de la democracia y las élites parlamentarias en América Latina", por Alejandro Belmonte, Universidad de Salamanca, n° 8-09, junio 2009.