

# Partidos políticos y política exterior en Latinoamérica

## Political Parties and Foreign Policy in Latin America

Pedro Feliú Ribeiro\*

Amâncio Jorge de Oliveira\*\*

### RESUMEN

Este artículo analiza el comportamiento legislativo en temas de política exterior en seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Perú. El siguiente trabajo ofrece una contribución empírica para comprender cómo votan los legisladores de la región en las temáticas internacionales. Se comprueba la hipótesis sobre la especificidad de la política exterior al producir un comportamiento legislativo unificado en plenario, contrastando con una acentuada polarización en el ámbito doméstico. Para poner a prueba tal supuesto, se estiman puntos ideales de los legisladores latinoamericanos en temas de política exterior, comparándolos con estudios de la literatura que examinan el comportamiento legislativo en la política doméstica. Las conclusiones apuntan a una semejanza entre el comportamiento legislativo en ambas temáticas, indicando como principales factores explicativos del voto en la política exterior la ideología partidista y la pertenencia o no del legislador a la coalición de gobierno.

**Palabras Clave:** Comportamiento Legislativo – Política Exterior  
– Votaciones Nominales – Puntos Ideales – Latinoamérica.

---

\* Centro de Estudios de las Negociaciones Internacionales/USP, Brasil. E-mail: pedrofeliu@usp.br

\*\* Centro de Estudios de las Negociaciones Internacionales/USP, Brasil. E-mail: amancioj@usp.br. Recibido el 16 de mayo de 2016. Aprobado el 10 de enero de 2019.

**ABSTRACT**

This paper analyses legislative behavior in foreign policy issues in six Latin-American countries: Argentina, Brazil, Chile, Mexico, Paraguay and Peru. The following paper offers an empirical contribution to understand legislative voting in international affairs. The hypothesis of the specificity of foreign policy influencing a unified legislative behavior, contrasted with a highly polarized domestic arena, is tested. To develop this test we estimate Latin-American legislator's ideal points in foreign policy issues, comparing ours results with studies that examine legislative behavior in domestic issues. The conclusions suggest similarity between legislative behaviors in both arenas, indicating as main explanatory factors of legislative voting in foreign policy political party's ideology and the legislative coalition of legislator's political party.

**Keywords:** Legislative Behavior – Foreign Policy – Roll Call Votes – Ideal Points – Latin America.

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objetivo examinar el comportamiento legislativo en temas de política exterior en seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Perú. Más específicamente, se analiza el grado de polarización de los partidos políticos en las votaciones nominales de política exterior, y se busca entender los factores que estructuran el voto del legislador latinoamericano en la temática. Para cumplir este objetivo, construimos mapas espaciales con los puntos ideales de los legisladores latinoamericanos en los seis países mencionados por medio del programa estadístico IDEAL. Se observa la presencia de un grado de polarización significativo entre los puntos ideales de los legisladores latinoamericanos en los temas de política exterior, dispuesta por la pertenencia del partido político del legislador a la coalición de gobierno, así como por la localización ideológica del partido político en el espectro derecha-izquierda.

Entre las diversas áreas temáticas tratadas en los legislativos nacionales, la política exterior presenta una característica única que suscita distintas interpretaciones sobre el comportamiento legislativo en la temática. La anarquía del sistema internacional atribuiría a los temas relacionados a la política exterior una fuerte demanda por unidad en el interior del Parlamento, una vez que sería arriesgado desde el punto de vista de la imagen

del partido o del propio legislador forjar cualquier división en el ámbito doméstico que pueda corroer la credibilidad del país en el exterior. Además, el bajo interés electoral de los legisladores, así como una mejor capacidad institucional de actuación en la política exterior, también son explicaciones presentes en la literatura especializada para argumentar un posicionamiento legislativo unificado en torno de las propuestas presidenciales en la región (Ripley y Lindsay, 1993). Aunque haya una diferencia importante en la naturaleza de la política exterior cuando es comparada con la política doméstica, los resultados empíricos de esta investigación sugieren semejanzas entre los comportamientos legislativos en ambas arenas.

El trabajo se ordena de la siguiente manera: en la siguiente sección, revisamos la literatura acerca del comportamiento legislativo en la política exterior de los países latinoamericanos. Incluimos en esta literatura algunos trabajos enfocados en la experiencia del Congreso norteamericano por presentar una importante contribución para la formulación de nuestra hipótesis. Las principales explicaciones del voto del legislador latinoamericano en temas de política pública, en general, también son revisadas en esa sección. En la tercera sección del artículo describimos los principales aspectos metodológicos del estudio: la elección de los países, el uso de

votaciones nominales para el análisis del comportamiento legislativo, el método de estimación de los puntos ideales y la muestra de votaciones nominales investigadas. En la cuarta sección exhibimos los resultados de la investigación, demostrando los grados de polarización de los puntos ideales de los legisladores en los temas internacionales en cada uno de los países de nuestra muestra. Interpretamos la disposición de los legisladores y partidos políticos en el mapa espacial de

las votaciones nominales, como una representación de la dicotomía entre gobierno y oposición y la ubicación del partido político en el espectro ideológico derecha-izquierda. Como se verá en la segunda sección, esos factores coinciden con las explicaciones del comportamiento legislativo en temas domésticos. En la quinta y última sección, concluimos el estudio apuntando perspectivas para el desarrollo de la agenda de investigación.

## II. LA ESPECIFICIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y EL COMPORTAMIENTO LEGISLATIVO

La tradición teórica clásica en Relaciones Internacionales supone una especificidad de la política exterior, calcada en la anarquía del sistema internacional que elimina cualquier importancia causal de la política doméstica, postulando la necesidad de un proceso decisorio distinto en el ámbito internacional, aislando la política exterior de la esfera partidarista y circunscribiéndola en el ámbito de la esfera tecno-burocrática (Lima, 2000: 296). Desde el punto de vista específico del comportamiento legislativo, Bjereld y Demker (2000) argumentan que la unidad partidaria en asuntos internacionales puede ser comprendida como una estrategia de seguridad nacional, particularmente importante en tiempos de crisis internacional e incertidumbre en el sistema internacional. Desde una perspectiva empírica, el debate sobre

la especificidad de la política exterior y el comportamiento legislativo tiene en el caso norteamericano una importante contribución.

Hay períodos de la historia norteamericana, especialmente las décadas de la Guerra Fría<sup>1</sup> (Kegley y Wittkopf, 1995), en que la literatura demuestra la ocurrencia del *bipartisanship*, caracterizado por dos elementos: unidad en asuntos exteriores, o sea, soporte político de las mayorías de los dos partidos norteamericanos, y procedimientos específicos tomados con el objetivo de alcanzar la deseada unidad (McCormick y Wittkopf, 1990). Los niveles de polarización entre los dos partidos

1 Para una visión contraria a la presencia del *bipartisanship* no comportamiento legislativo norteamericano en la Guerra Fría ver Fordham (1998), por ejemplo.

presentarían patrones distintos cuando fueron analizadas las votaciones de los temas domésticos e internacionales, estando los primeros sujetos a la polarización partidaria entre republicanos y demócratas, y los segundos estructurados por el *bipartisanship* (Edwards, 1989). King (1986) explica la existencia del *bipartisanship* en la política exterior norteamericana por medio de una base estructural común entre las dicotomías republicano/demócrata y política exterior/política doméstica. La base estructural de estas dicotomías es la distinción entre “nosotros” y “ellos”, interpretada de la siguiente manera: mi partido/otro partido y Estados Unidos/resto del mundo, configurándose como manifestaciones de contenido distinto de la misma oposición estructural (King, 1986). Esta oposición estructural caracteriza la distinción fundamental entre política exterior y doméstica, incentivando un comportamiento distinto del legislador en las distintas arenas.

El efecto negativo colateral de la Guerra de Vietnam y el fin de la Guerra Fría son factores mencionados en la literatura para explicar el desaparecimiento del *bipartisanship* en las decisiones legislativas de la política exterior norteamericana (Ripley y Lindsey, 1993). En el primer caso, las reformas institucionales transformarían el Congreso Nacional menos propenso a proteger las prioridades del Presidente en la política exterior de la oposición de congresistas (Warburg, 1989; Meernik, 1993 y Lindsay, 1994). En el segundo

caso, el fin de la Guerra Fría redujo los incentivos para el mantenimiento de una aparente unidad entre demócratas y republicanos en los asuntos internacionales, volviendo a la diferencia tradicional entre política exterior y doméstica (Conley, 1999; Fleisher, Bond, Krutz y Hanna, 2000 y Prins and Marshall, 2001).

Al contrario del caso norteamericano, el comportamiento del legislador latinoamericano en temas de política exterior no ha recibido una gran atención en la literatura especializada. La percepción de que los legislativos de la región, en comparación a los del congreso norteamericano, poseen una participación débil en los asuntos internacionales devino en la poca atención para el estudio del comportamiento legislativo en la temática. Las principales razones apuntadas en esta literatura para argumentar un comportamiento legislativo unificado y abdicativo en temas de política exterior son el bajo interés electoral de los legisladores en la temática, la baja capacidad institucional del Parlamento para desarrollar un rol más asertivo en la conducción de los asuntos exteriores y la necesidad de resguardar los acuerdos firmados por el Presidente con las naciones extranjeras (Lima y Santos, 2001; Santos, 2006; Stuhldreher, 2003; Ava y Merke, 2011). Más recientemente, algunos estudios de caso focalizados en países latinoamericanos han ofrecido respaldo empírico en una dirección opuesta a la mencionada anteriormente, para la postulación de la idea de

que los partidos políticos de la región no solo poseen posiciones divergentes en temas de política exterior, sino que buscan, por diversos mecanismos institucionales, influenciar las decisiones del Poder Ejecutivo en la temática (Mena, 2004; Follietti, 2005; Diniz y Ribeiro, 2008; Feliu, Oliveira y Galdino, 2009; Bustamante y Rivera, 2011).

El presente artículo tiene por objetivo hacer una contribución empírica al debate del comportamiento legislativo en la política exterior en países latinoamericanos, analizando seis casos cuya variable dependiente es el voto del legislador en temas de política exterior. No se pretende analizar la capacidad del legislativo para influir en la formulación de la política exterior en la región, sino responder a la pregunta: ¿Cómo votan los legisladores latinoamericanos en temas de política exterior? Se toman como referencias centrales la hipótesis del *bipartisanship* formulada para el comportamiento legislativo en la política exterior norteamericana y la identificación de los factores explicativos del voto del legislador latinoamericano en temas de política exterior.

En el primer caso, se testea empíricamente la existencia o no de una distinción sustantiva entre el comportamiento de los legisladores latinoamericanos en temas de política exterior y política doméstica. Diferente del caso norteamericano, los seis países analizados de la región son caracterizados por

sistemas multipartidarios. La observación del *bipartisanship* en la política exterior de esos países significaría unidad entre los posicionamientos de la mayoría de los partidos políticos, principalmente aquellos de la oposición. La unidad del posicionamiento de los legisladores en la política exterior contrastaría con una arena doméstica identificada por la polarización entre los votos de los mismos, observándose la especificidad de la política exterior. Se formula así la primera hipótesis del trabajo:

**HIPÓTESIS I:** Prevalece en los legislativos latinoamericanos un fenómeno similar al *bipartisanship* norteamericano, es decir, la unidad entre los partidos políticos en el ámbito internacional y polarización partidaria en los asuntos domésticos.

En el segundo caso, probamos justamente la hipótesis alternativa, verificando la relevancia de factores explicativos del voto del legislador latinoamericano, usualmente atribuido a los temas domésticos, en las votaciones específicas de política exterior. Entre las principales variables explicativas del comportamiento legislativo de los países analizados en las políticas públicas en general, se destacan la dicotomía entre la pertenencia del partido del legislador a la coalición del gobierno u oposición y la ideología de los partidos políticos (Aleman y Saiegh 2007; Alcántara y Rivas, 2007; Hix y Noury, 2011; Zucco y Lauderdale, 2011).

El comportamiento legislativo basado en la dicotomía entre gobierno y oposición en los sistemas políticos latinoamericanos se expresa en el marco de un presidencialismo multipartidista, caracterizado por un Presidente institucionalmente capaz de conformar mayorías en el Congreso por medio de los amplios poderes legislativos y de la agenda presidencial, y la prerrogativa de nombramientos de cargos en el Poder Ejecutivo. Ese sería el caso de Brasil (Limongi, 2006) y Chile (Maureira, 2007). En el caso peruano, por ejemplo, Hix y Noury (2011) califican el modelo de acceso a la agenda legislativa como un cartel, donde los controladores de la agenda votan con el gobierno y la oposición, fuera del cartel, tiende a votar en contra al gobierno.

La ubicación del partido político latinoamericano en el espectro ideológico izquierda-derecha puede ser un buen pronosticador del comportamiento de los legisladores en plenario. Saiegh (2009), al comparar las estimaciones de puntos ideales por medio de *survey* en nueve países latinoamericanos y votaciones nominales, concluye una fuerte semejanza entre las estimaciones, indicando un elevado grado de asociación entre la ideología del partido político y el voto del legislador latinoamericano en las políticas públicas en general. Complementariamente, Saéz y Rivas (2007)

analizan los ejes de polarización de la división izquierda-derecha entre partidos políticos en América Latina a partir de datos de *survey* del proyecto de investigación Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Los autores indican que la imagen de los Estados Unidos se constituye como uno de los principales ejes de polarización entre los partidos, señalando una dimensión de la política exterior latinoamericana como estructuradora de la polarización ideológica.

Formulamos la segunda hipótesis de la siguiente manera:

**HIPÓTESIS 2:** No existe una distinción significativa entre el comportamiento legislativo en los asuntos internacionales y domésticos, es decir, los votos de los legisladores latinoamericanos en temas de política exterior pueden ser explicados por la ideología del partido político del legislador y/o la pertenencia o no de su partido a la coalición de gobierno.

La observación de uniformidad entre los factores explicativos de los votos de los legisladores en los temas domésticos e internacionales sugiere la inexistencia del fenómeno similar al *bipartisanship* en los países estudiados, indicando similitud entre los efectos causales del voto del legislador en ambas temáticas. En la próxima sección se describen los principales aspectos metodológicos del artículo.

### III. ASPECTOS METODOLÓGICOS

#### A. *La elección de los países*

El primer aspecto metodológico abordado en esta sección es la elección de los países en nuestro análisis. Esta fue fundamentada por la disponibilidad de acceso y acervo de las votaciones nominales en los sitios web de los respectivos poderes legislativos de los países latinoamericanos. Evidentemente, el criterio escogido no es el más adecuado desde el punto de vista de la comparación de pocos casos (número pequeño), marcada por la similitud de los países o por la diferencia entre ellos, neutralizando algunas variables y destacando otras (Landman, 2003).

Como la combinación entre disponibilidad de votaciones nominales y la elección de los países por la similitud o diferencia no es exitosa, optamos por la primera sin perder el foco en el tipo de comparación que realizamos en esta investigación, de cuño descriptivo y no inferencial. Así, no se conduce una investigación comparada propiamente dicha, sino que se comparan los resultados del análisis de seis casos, contribuyendo empíricamente a la comprensión del comportamiento legislativo en política exterior.

#### B. *El uso de votaciones nominales*

A pesar de que aún el uso de las votaciones nominales sea común para medir el comportamiento legislativo,

no existe un consenso en la literatura especializada sobre la validez de ese dato en la determinación de las preferencias de los legisladores. Un primer problema asociado al uso de las votaciones nominales se deriva del hecho de que solo una parte de las votaciones sea ejecutada por la vía nominal. Debido al posible incentivo que el liderazgo partidario posee en seleccionar votaciones decididas de manera nominal para inducir la unidad partidaria, la muestra de votaciones nominales puede ser subrepresentativa (Carruba, Gabel y Hug, 2008). Además del problema del sesgo de selección, Roberts (2007) argumenta la relevancia de modificaciones en la regla y de los detalles procedimentales en la interpretación e inferencia estadística en el análisis de las votaciones nominales. Tanto las distintas conformaciones de las muestras de votaciones, como las distintas reglas procedimentales pueden dificultar la comparación entre países. Dada la importancia de la cuestión, se presenta la Tabla I, que resume los principales criterios establecidos en las respectivas casas legislativas de la presente muestra para el registro de las votaciones en la forma nominal.

Como se percibe en la Tabla I, solo Chile y Perú registran nominalmente todas sus votaciones, eliminando en ambos casos el sesgo de selección. En el caso mexicano, aunque las votaciones no sean todas registradas, existe la



Tabla I: Principales reglas para el uso de votación nominal

Países	Casa	Registro Total	Regla para Votación Nominal
Argentina	Cámara	No	1/5 dos presentes, Legislación Específica
Brasil	Cámara	No	Quórum especial, Deliberación del Plenario
Chile	Cámara	Si	Las votaciones son todas registradas en el sistema electrónico
México	Senado	No	Leyes o Decretos (incluye tratados internacionales), Pedido de 6 Senadores
Paraguay	Cámara	No	1/5 de los presentes y Nombramientos
Perú	Unicameral	Si*	Proyectos de Ley e Resoluciones Legislativas (incluye tratados internacionales)

Fuente: elaboración propia en base a datos de los Reglamentos Internos de cada casa legislativa analizada.

\* Desde 2006

obligatoriedad del registro nominal cuando se aprecia un tratado internacional, minimizando los efectos de sesgo de selección, una vez que tratados en sus distintos temas conforman una parte significativa de las votaciones en política exterior. Otro aspecto potencialmente problemático en el uso de votaciones nominales en el análisis de las preferencias de los legisladores, es la manifestación del comportamiento legislativo por otras formas que no sea el voto, como enmiendas, proyectos de ley, convocatoria de ministros, discursos en plenario, relatoría en comisiones, entre otros (Alemán, Calvo, Jones

y Kaplan, 2009). Complementariamente, Krehbiel (2000) señala que el uso de votaciones nominales imposibilita saber si el comportamiento parlamentar es producto de la compatibilidad de preferencias de los legisladores, de la disciplina impuesta por el líder del partido o una combinación de ambos.

Aunque los argumentos expuestos sean relevantes, no se utilizan en el presente artículo otras formas de expresión del comportamiento del legislador latinoamericano. Por este motivo, se evita utilizar términos como 'preferencia' del legislador y sí 'voto' del legislador, resaltando que

nuestra investigación analiza una dimensión específica del comportamiento legislativo. Pese a que los procedimientos legislativos varíen entre las diversas legislaturas en el mundo, una generalización puede ser conducida: aquellos proyectos legislativos relevantes deben pasar por votación en plenario (Cox, 2005). Se espera que el análisis de las votaciones nominales en el plenario englobe las decisiones más importantes de cada casa legislativa. Además, las votaciones nominales también pueden ser importantes para los partidos políticos y legisladores, ya que tornan más visibles al electorado sus posicionamientos en temas que pueden ser sensibles a sus pretensiones electorales.

### C. La estimación de puntos ideales

La estimación de los puntos ideales de los legisladores combina técnica estadística (reducción de la dimensionalidad del voto) con la teoría espacial del voto, permitiendo la interpretación de las dimensiones estimadas así como el significado sustantivo de la distancia espacial de las coordenadas de los legisladores (Godbout, 2010). La teoría espacial del voto presupone que la localización del legislador en el mapa espacial (punto ideal) representa su utilidad máxima, o sea, la posición política que supera a todas las otras. Así, la utilidad de un legislador referente a una propuesta legislativa

específica disminuye en la medida en que su punto ideal se distancia de la misma. La idea tras este método de estimación es que los legisladores poseen puntos ideales respecto de un conjunto de alternativas políticas, optando por aquellas políticas en que la distancia entre su punto ideal y el *statu quo* es mayor que la distancia entre su propia preferencia y la propuesta de la alternativa política.

Cada legislador es representado por un punto en el espacio euclidiano, y cada votación es representada por dos puntos, uno para el 'sí' y otro para el 'no'. En cada votación, el legislador vota por el resultado más próximo a su punto ideal, al menos probabilísticamente. El conjunto de esos puntos conforma un mapa que resume las votaciones nominales en un espacio temático, generalmente de baja dimensionalidad (Poole, 2005). En los modelos empíricos de voto legislativo, los puntos ideales son estimados por medio del agrupamiento de los resultados de las votaciones nominales y su distribución puede reflejar la filiación partidaria, ideología o el compromiso regional de los legisladores (Godbout, 2010). En nuestro análisis, las técnicas de estimación de puntos ideales nos permiten acceder al grado de polarización entre los partidos políticos, medido por la distancia media de los puntos ideales de los legisladores; así como identificar posibles factores explicativos del voto de los mismos.

Las técnicas de estimación de puntos ideales más utilizadas en la ciencia política<sup>2</sup> (Bafumi, Gelman, Park y Kaplan, 2005; Hix y Noury, 2010) son el NOMINATE (Poole y Rosenthal, 1997) y el procedimiento bayesiano IDEAL (Clinton, Jackman y Rivers, 2004). En general, la literatura destaca una significativa similitud entre los puntos ideales estimados por un método u otro (Clinton y Jackman, 2009). En este estudio se estimaron los puntos ideales en ambos programas estadísticos, constatando una fuerte correlación entre las estimativas en Argentina, Chile, México, Perú y Paraguay. El caso brasileño fue el único que presentó una baja correlación, probablemente por presentar el menor número de votaciones nominales en temas de política exterior de la muestra de países (ver sección D). Como el procedimiento bayesiano presenta resultados más robustos para muestras menores (Bailey, 2001), se optó por ese método para el presente análisis.

#### *D. Muestra de votaciones*

En este apartado se describe la variable dependiente: las votaciones nominales en temas de política exterior. Se identifican como

votaciones de política exterior aquellas que hacen referencia directa o poseen consecuencias conocidas en entidades extranjeras. Se incluye en ese criterio votaciones referentes a la ratificación de tratados y acuerdos internacionales firmados con países extranjeros y organizaciones internacionales, salvaguardias proteccionistas, reglamentación aduanera, subsidios a la exportación, modificaciones de leyes internas para adecuación de tratados internacionales, medidas conducentes al funcionamiento del ministerio de relaciones exteriores y sus representaciones diplomáticas, solicitudes al Poder Ejecutivo que aborden temas internacionales, acciones y reglamentaciones referentes a la defensa nacional, entre otras. Las votaciones de política exterior fueron recogidas para las siguientes legislaturas: Cámara de Diputados de Argentina (2001–2010), Cámara de Diputados de Brasil (2003–2010), Cámara de Diputados de Chile (1998–2006), Senado Federal de México (2006–2009), Cámara de Diputados de Paraguay (2003–2008) y Congreso Nacional de Perú (2001–2010).

La opción de analizar las votaciones de la Cámara de Diputados y no el Senado se fundamenta en dos puntos. Primero, las Cámaras de Diputados de los países seleccionados poseen más legisladores que el Senado, contribuyendo a la calidad del análisis estadístico. Segundo,

---

2 Para una reconstitución del desarrollo reciente de las técnicas de estimación de puntos ideales, ver Carrol, Lewis, Lo, Poole y Rosenthal (2009).

Tabla II: Muestra de votaciones

País	Período	Votaciones Total	Votaciones Inclusas	Legisladores Total
Argentina	2001–2010	170	36	737
Brasil	2003–2010	56	32	921
Chile	1998–2006	251	64	163
México	2006–2009	148	13	147
Paraguay	2003–2008	102	89	90
Perú	2001–2010	165	21	222

Fuente: Elaboración propia con base a datos de [www.camara.ar](http://www.camara.ar), [CEBRAP](http://CEBRAP), [www.camara.cl](http://www.camara.cl), [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx), [www.camara.gov.py](http://www.camara.gov.py) e [www.congreso.gov.pe](http://www.congreso.gov.pe).

como se expone en la Tabla I, del anexo VIII, la distinción entre las atribuciones de las casas legislativas en la política exterior de los respectivos países no es muy significativa, por lo que no tiene consecuencias negativas en la conformación de nuestra muestra. Como excepciones tenemos el caso mexicano y peruano. En México solo el Senado tiene la atribución de aprobar o rechazar tratados y acuerdos internacionales, justificando en ese caso la elección del mismo.<sup>3</sup> Perú,

por su parte, es el único país unicameral de la muestra, dispensando de justificativa. La Tabla II dispone las votaciones nominales en temas de política exterior por país en la estimación de los puntos ideales. Es importante señalar que se utiliza un criterio de corte de las votaciones unánimes en la estimación de los puntos ideales de los legisladores, de modo que las votaciones cuyo lado minoritario no alcanzó al menos 10% de los votos fueron excluidas.<sup>4</sup>

3 Ver el Anexo VI.2 para más detalles acerca de la atribución constitucional del Senado y Cámara de Diputados en la política exterior de los seis países analizados.

4 Las votaciones con un grado mínimo de polarización presentan menor probabilidad de disputa alrededor de la política, siendo acomodada o acordada antes de la votación en el plenario, capturando mejor el posicionamiento de los legisladores en la temática analizada (Carey, 2007: 98).

#### IV. POLÍTICA EXTERIOR, POLÍTICA DOMÉSTICA Y PUNTOS IDEALES

La interpretación de los puntos ideales debe tener en cuenta que los mismos se configuran como una representación de baja dimensionalidad de todos los posibles factores explicativos del posicionamiento de los legisladores en las votaciones nominales. Las votaciones nominales probablemente son afectadas por un número considerable de distintas influencias, como la ideología personal, la ideología del electorado, presión de grupos de interés y los constreñimientos impuestos por el liderazgo partidario (Clinton, Jackman y Rivers, 2004). Así, el mapa espacial de los puntos ideales de los legisladores es un útil sumario del contenido de los votos de los legisladores.

Los puntos ideales fueron estimados por el programa IDEAL para las dos primeras dimensiones. Eso se debe a tres factores esenciales apuntados por Hix y Noury (2011): dimensiones mayores que las dos primeras raramente poseen una interpretación clara; la mejora de las medidas de ajuste es imperceptible en dimensiones más elevadas y la presentación de los mapas espaciales de los puntos ideales en dos dimensiones ha sido el estándar en la literatura. Se pasa para la presentación de los seis mapas de los puntos ideales, destacando en azul los legisladores pertenecientes a la coalición de gobierno y en rojo aquellos de la oposición. También son destacados en los mapas los promedios de los puntos ideales de los principales partidos

políticos simbolizados por las siglas de los mismos. Debajo de cada uno de los seis mapas, se exhibe el respectivo gráfico disponiendo la distribución de las densidades de Kernell de los puntos ideales estimados por medio del IDEAL para la primera dimensión destacada: la ideología del partido político. Para determinar la ideología de los partidos políticos latinoamericanos se utilizan datos del *survey* de PELA acerca de la autoubicación de los legisladores en una escala izquierda-derecha de cero (izquierda) a diez (derecha). Los promedios de la ubicación de los partidos políticos en la escala ideológica fueron transformados en datos dicotómicos. La utilización de los datos de *survey*, distintos de las votaciones nominales, asegura la independencia entre las variables.

Finalmente, para comparar las disposiciones de los legisladores y partidos políticos en los ámbitos externo e interno, se utilizan estudios presentes en la literatura especializada que estiman los puntos ideales de los legisladores latinoamericanos para las políticas públicas en general. Se subraya que no todos los mapas extraídos de la literatura fueron elaborados de la misma manera como los mapas de las votaciones de política exterior de nuestra muestra, existiendo algunas variaciones que serán detalladas en el análisis de los casos. Sin embargo, esas comparaciones servirán como importante referencia para la interpretación

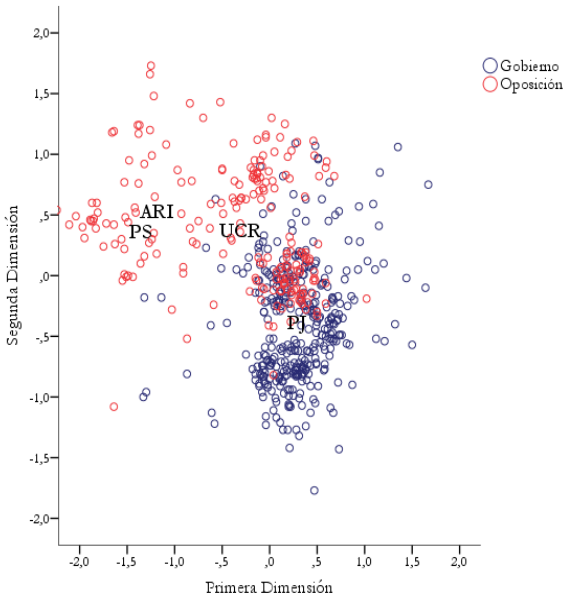
de las estimaciones de los puntos ideales, posibilitando identificar posibles distinciones en las posiciones relativas de los partidos políticos en las votaciones de política exterior y doméstica.

La identificación de los partidos políticos que declaran apoyo formal al gobierno y sus ideologías permiten averiguar sobre la hipótesis de unidad entre la mayoría de los partidos políticos en materia de política exterior, así como testear la relevancia de dichas variables en el comportamiento legislativo. La confirmación de un

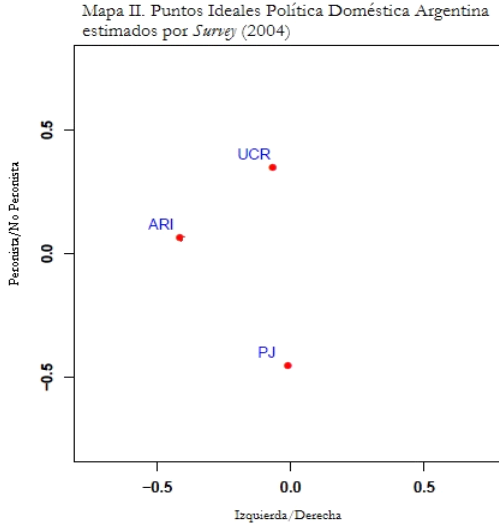
fenómeno similar al *bipartisanship* norteamericano en los casos latinoamericanos analizados demandaría la observación de aglutinación de los promedios de los puntos ideales de los miembros de los partidos políticos en el mapa espacial, indicando unidad en los asuntos externos. Análogamente, la relevancia de las variables destacadas en la estructuración de la distribución de los puntos ideales indicaría semejanza entre las arenas doméstica e internacional, señalando polarización entre los promedios partidarios.

### A. Argentina

Mapa I. Puntos Ideales Política Exterior Argentina (2001–2010)



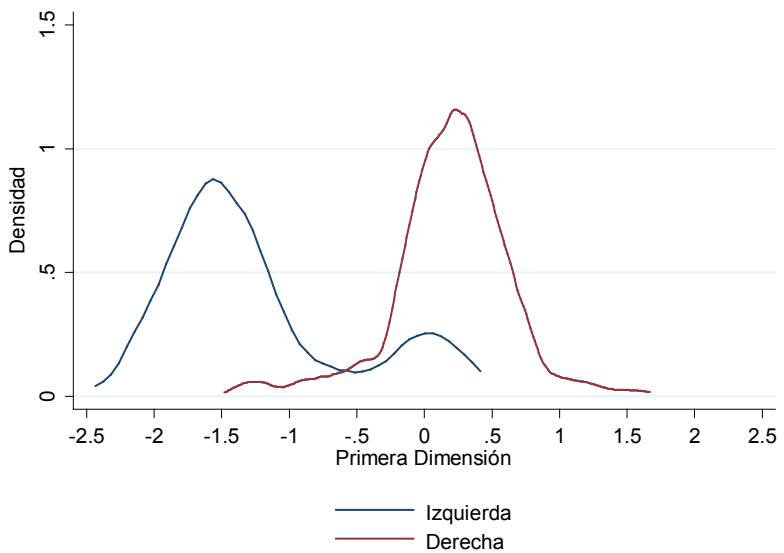
## Mapa II. Puntos Ideales Política Doméstica Argentina estimados por survey (2004)



Fuente: Saiegh (2009)

Fuente: Saiegh (2009)

## Gráfico I. Distribución Puntos Ideales Argentina por Ideología



Para el caso argentino se utiliza como referencia comparativa el Mapa II, de autoría de Saiegh (2009), cuya estimación de los puntos ideales de los legisladores argentinos fue elaborada por medio de un *survey* aplicado a los mismos en el año de 2004. La dimensión horizontal de ese gráfico representa el espectro ideológico izquierda-derecha, mientras que la segunda dimensión es representativa de la división peronista/ no peronista.

Se nota una significativa semejanza entre el ordenamiento de los promedios partidarios estimados por medio de votaciones nominales de política exterior y los datos de *survey* en ambas dimensiones. En la primera dimensión de ambos mapas, el ordenamiento de los promedios de los partidos políticos, de izquierda a derecha, es PS, ARI, UCR y PJ, indicando la relevancia de la ideología partidaria en la estructuración de los votos de los diputados argentinos en temas de política exterior. Como la disciplina partidista en Argentina es muy elevada en ambas arenas doméstica y exterior<sup>5</sup>, el posicionamiento de los legisladores en el plenario está fuertemente condicionado por directrices partidistas. Así, la disposición de los puntos ideales de los legisladores argentinos puede ser comprendida en términos partidistas,

más específicamente por la clasificación ideológica de los mismos.

En el Gráfico I, donde se dispone la misma distribución de los puntos ideales en la primera dimensión para la política exterior del Mapa I, destacadas las ideologías de los partidos, se percibe con claridad la polarización entre las curvas de los puntos ideales señalados como izquierda (azul) y derecha (rojo). No obstante, como se vislumbra en el Mapa I, la primera dimensión también puede reflejar la dicotomía entre el partido de gobierno: PJ (marcado en azul) y los partidos de oposición: UCR, PS y ARI (marcados en rojo). Hay una coincidencia entre las variables ideología y pertenencia o no a la coalición de gobierno en la primera dimensión estimada, o sea, los partidos de oposición también son clasificados como de izquierda (ARI y PS) y centro (UCR), mientras que el PJ, partido de gobierno, es clasificado como centro-derecha. La segunda dimensión del Mapa I, así como la interpreta Saiegh (2009) en el Mapa II, puede representar la distinción entre el partido peronista: PJ y los partidos no peronistas: PS, ARI y UCR, separando el mayor partido argentino de los demás. Frente a lo expuesto, podemos concluir una fuerte similitud entre el comportamiento legislativo en las temáticas internacionales y domésticas.

En materia de polarización entre los posicionamientos de los partidos políticos argentinos en plenario para los temas de política exterior, el

5 Los índices de Rice calculados para los dos mayores partidos argentinos en las votaciones de política exterior de nuestra muestra son: 0,91 para el PJ y 0,85 para la UCR.

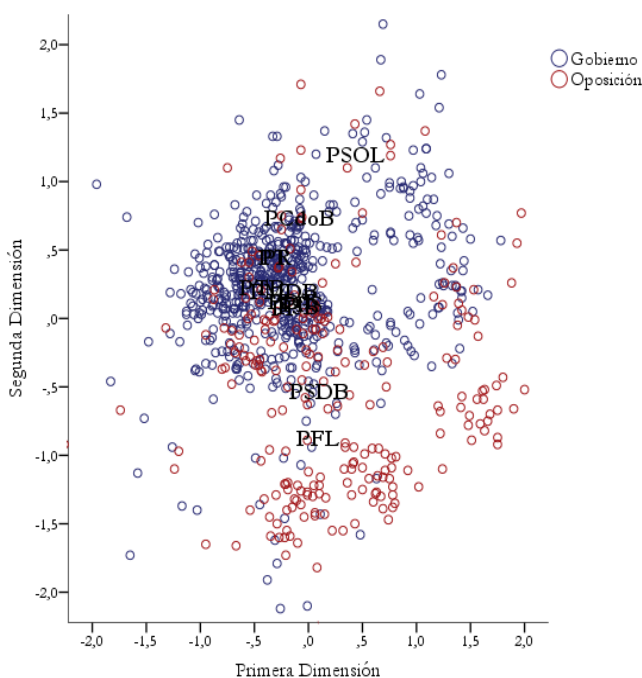


Mapa I evidencia un grado de polarización moderada. Aunque sea nítida la oposición ideológica y coalicional entre los legisladores argentinos, se observa una elevada concentración de puntos ideales en el centro de la primera dimensión, indicando algún grado de convergencia entre los posicionamientos de los legisladores. Las distancias entre los dos mayores partidos políticos argentinos (UCR y PJ) no es muy grande, tanto en la arena

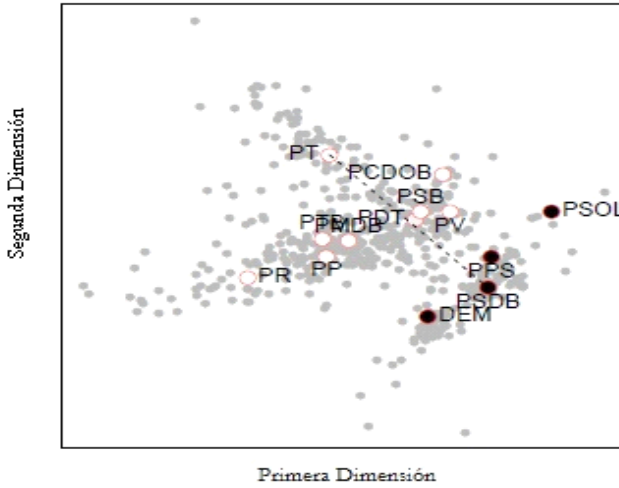
doméstica cuanto internacional. Sin embargo, las distancias entre el ARI y PJ son más significativas, sugiriendo una fuerte polarización en las posiciones de ambos partidos en la política exterior. La diferencia entre los picos de las curvas presentadas en el Gráfico I, así como la intersección entre ambas curvas son ilustrativas de una polarización moderada existente en el plenario de la Cámara de Diputados de Argentina en los asuntos de política exterior.

### B. Brasil

Mapa III. Puntos Ideales Política Exterior Brasil (2003–2010)

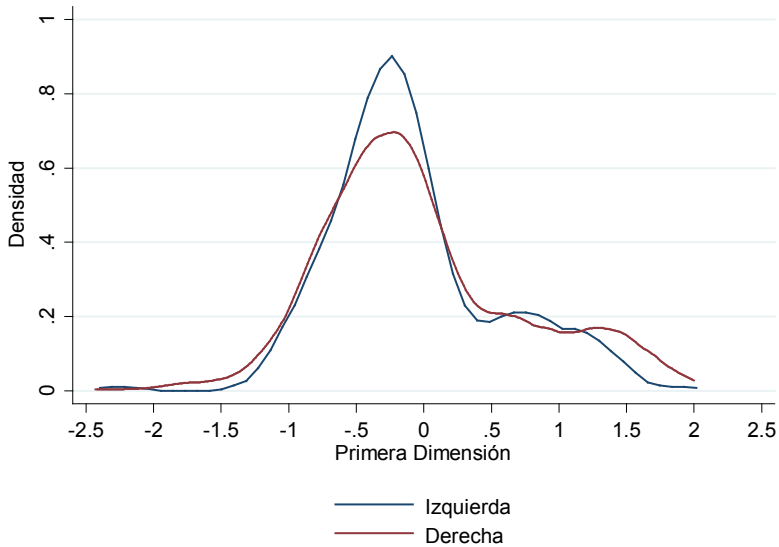


Mapa IV. Puntos Ideales Política Doméstica Brasil (2003–2010)



Fuente: Zucco y Lauderdale (2011)

Gráfico II. Distribución Puntos Ideales Brasil por Ideología



Para analizar el Mapa III y el Gráfico II, ambos referentes a la estimación de los puntos ideales de las votaciones en política exterior, utilizamos el Mapa IV, estimado por Zucco y Lauderdale (2011) por medio de IDEAL, con todas las votaciones nominales entre 2003 y 2010. El Mapa III expone los promedios de los partidos que apoyan al gobierno (PT, PMDB, PR, PDT, PTB, PCdoB, PSB, PP) sobrepuestos en el mapa espacial, dificultando su visualización y destacando la convergencia de las decisiones de los diputados oficialistas brasileños en votaciones de política exterior. En la segunda dimensión del Mapa III se vislumbra la relevancia de esa dicotomía en la organización de los votos de los diputados brasileños en política exterior, alejando los partidos de gobierno del PSDB y PFL, estos últimos conformando la coalición de oposición al gobierno. En el Mapa IV, para el caso de la política doméstica, Zucco y Lauderdale (2011) argumentan que desde la redemocratización hasta el último mandato del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), la dimensión ideológica está correlacionada a la pertenencia o no de los partidos políticos en la coalición de gobierno.

Sin embargo, durante el gobierno del Presidente Lula (2003–2010), esta correlación desaparece, conduciendo a los autores a interpretar la primera dimensión del Mapa IV como representativa de la dicotomía entre gobierno y oposición y la segunda dimensión representativa de la disposición

de los partidos en el espectro ideológico izquierda-derecha. La conformación de la coalición de gobierno en la legislatura analizada presenta una baja cohesión ideológica, integrando partidos tanto de la izquierda como de la derecha. Sin embargo, como demuestra el Mapa IV, la ideología partidista ordena los partidos brasileños en la segunda dimensión, revelando algún grado de influencia en los votos de los diputados brasileños.

La comparación entre los Mapas III y IV sugiere una semejanza y una diferencia. La semejanza reside en la constatación de la relevancia de la dicotomía entre gobierno y oposición en la estructuración de los votos de los diputados, observada en la primera dimensión de ambos mapas. La diferencia fundamental es la identificación de la relevancia de la ideología partidista en la estructuración de la segunda dimensión en el caso de la política doméstica, mientras que en el caso de la política exterior, como demuestra el Gráfico II, la ideología partidista no distingue el comportamiento de los diputados brasileños. La distribución de los puntos ideales de los partidos clasificados como izquierda y derecha (azul y rojo, respectivamente en el Gráfico II) para la política exterior es muy semejante, imposibilitando la distinción en los posicionamientos partidarios en plenario. En otras palabras, mientras la ideología partidista produce cortes en la política doméstica, las decisiones de política exterior en plenario no son pautadas por la ubicación del partido

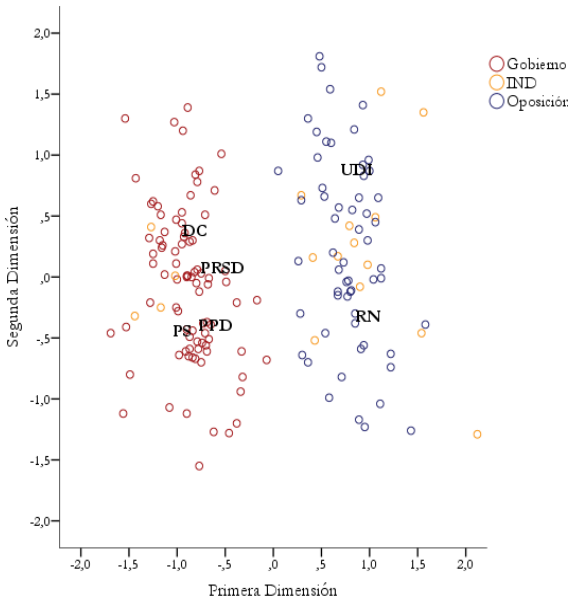
del diputado brasileiro en el espectro ideológico. Sin embargo, como argumentan Zucco y Lauderdale (2011), la dicotomía entre el gobierno y la oposición domina la parte más significativa de las votaciones nominales en Brasil, indicando algún grado de similitud entre el comportamiento legislativo en ambas arenas temáticas.

La polarización en materia de política exterior entre los partidos políticos en Brasil se muestra más moderada en comparación con la política doméstica. Los legisladores de los partidos

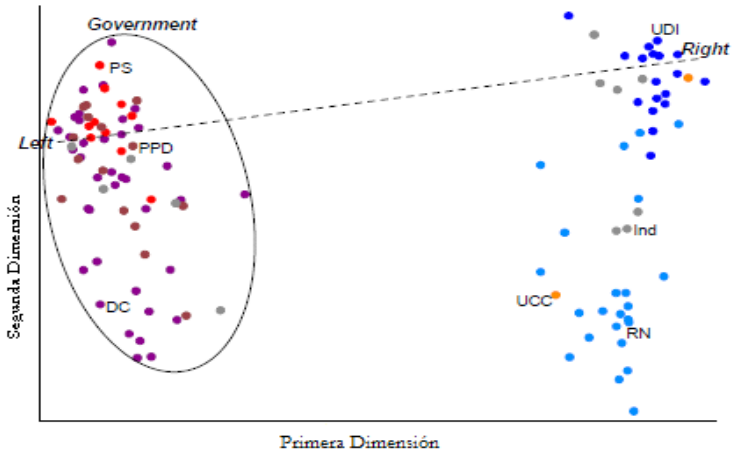
de gobierno (marcados en azul en el mapa III) se aglutinan entre -0.5 y 0.0 en la primera dimensión, mientras que los partidos de oposición (marcados en rojo) se aglutinan entre 0.0 y 0.5, aunque haya legisladores opositonistas muy próximos al gobierno. La unidad entre los posicionamientos de los legisladores oficialistas en política exterior es bastante significativa, siendo difícil distinguir en el Mapa III las posiciones de los promedios de los partidos.

### C. Chile

Mapa V. Puntos Ideales Política Exterior Chile (1998–2006)

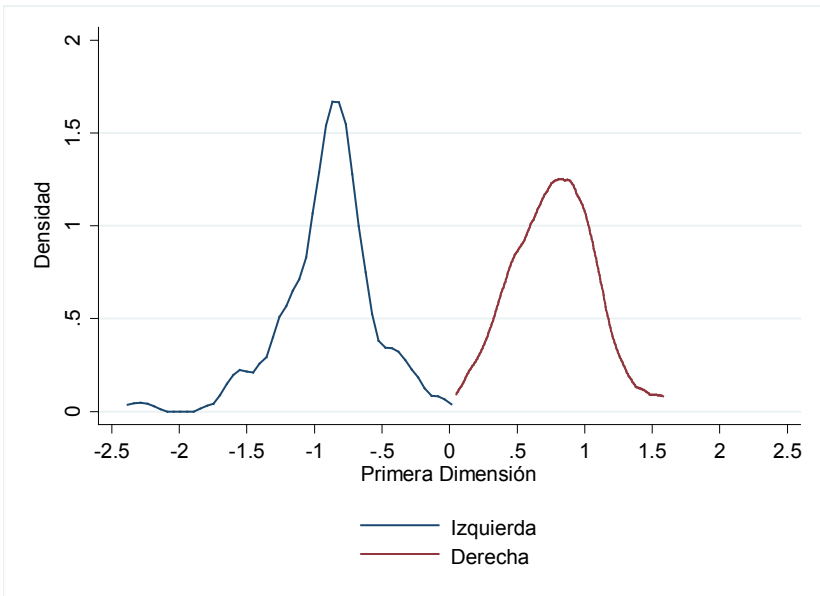


Mapa VI. Puntos Ideales Política Doméstica Chile (1998–2000)



Fuente: Hix y Noury (2011)

Gráfico III. Distribución Puntos Ideales Chile por Ideología



Para el análisis del caso chileno se utiliza como referencia de la política doméstica el Mapa VI, de autoría de Hix y Noury (2011), cuyos puntos ideales de los diputados chilenos fueran estimados por medio del programa estadístico NOMINATE con votaciones nominales de 1998 hasta 2000. Es relevante señalar que para la muestra de votaciones de política exterior estimamos los puntos ideales de los diputados chilenos por medio del programa NOMINATE. La correlación entre las estimaciones de los puntos ideales estimados por medio de los programas IDEAL (Mapa V) y NOMINATE, como sugiere la literatura, es muy alta (0,94), hecho que favorece la comparación entre los mapas V y VI.

El primer factor observado es la fuerte semejanza entre las distribuciones de los puntos ideales de los legisladores chilenos en las políticas doméstica (Mapa VI) y exterior (Mapa V). Notamos que la primera dimensión en Chile puede corresponder tanto a la dicotomía gobierno y oposición cuanto a la ubicación de los partidos políticos en el espectro ideológico izquierda-derecha. Ambos mapas muestran una situación bastante estable del comportamiento legislativo chileno en las dos últimas décadas: en el espectro izquierdo de la primera dimensión se encuentran los partidos de la coalición de gobierno: Concertación (marcados en rojo), mientras que el espectro derecho es ocupado por los partidos de la coalición de oposición: Alianza por Chile (marcados en azul),

ambas presentando niveles elevados de unidad intracoalición.

Así como en el caso argentino, en Chile existe una coincidencia entre la clasificación ideológica de los partidos y la pertenencia o no de los mismos en la coalición de gobierno. La clasificación de las ideologías de los partidos chilenos, efectuada por medio de *survey* (Alcántara, 2003), dispone los partidos de la siguiente manera (izquierda a derecha): PS, PPD, DC, RN y UDI. Este ordenamiento también se refleja en la distribución de los promedios de los partidos chilenos en el Mapa V, posicionando los partidos de centro-izquierda en la coalición de gobierno, mientras los partidos de derecha en la coalición opositora. Además, como se muestra en el Gráfico III, las curvas de las distribuciones de los puntos ideales de los legisladores, destacadas la ideología de sus partidos, definen claramente la distinción entre los posicionamientos en política exterior de los partidos clasificados como izquierda y derecha. Es interesante notar en el Mapa V, el comportamiento de los diputados independientes, destacados en amarillo. Sin filiación partidista, estos legisladores ocupan tanto la izquierda como la derecha de la primera dimensión, corroborando la percepción de significativa influencia partidista en el voto del diputado chileno.

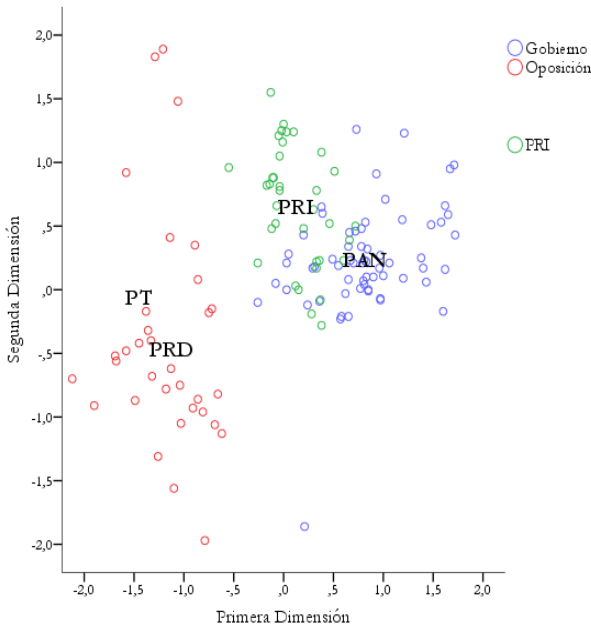
Distinto de los casos argentino y brasilero, que presentan un nivel moderado de polarización entre los partidos en la política exterior, los

partidos políticos chilenos exhiben una fuerte polarización. La distancia entre los partidos de coaliciones distintas es bastante significativa, mientras que la distancia entre los partidos de una misma coalición es pequeña, resaltando una polarización intercoaliciones y una unidad intracoalicción. En el Gráfico III se observa que las curvas destacadas no poseen un área de convergencia, mostrando el elevado grado de polarización en los votos

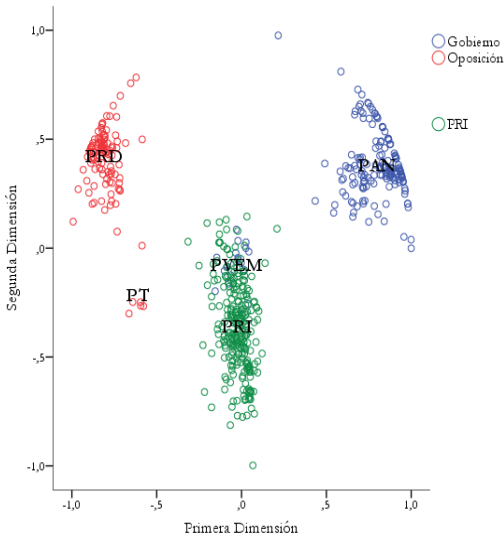
de los diputados chilenos en temas de política exterior. La lógica que estructura los puntos ideales de los legisladores chilenos en materia de política exterior nada tiene de específico de aquella que estructura los temas de política doméstica. Formulado de otra forma, hay una dimensión que estructura de manera coherente y lineal los votos de los legisladores chilenos en el pasaje de la arena doméstica hacia la internacional.

#### D. México

Mapa VII. Puntos Ideales Política Exterior México (2006–2009)

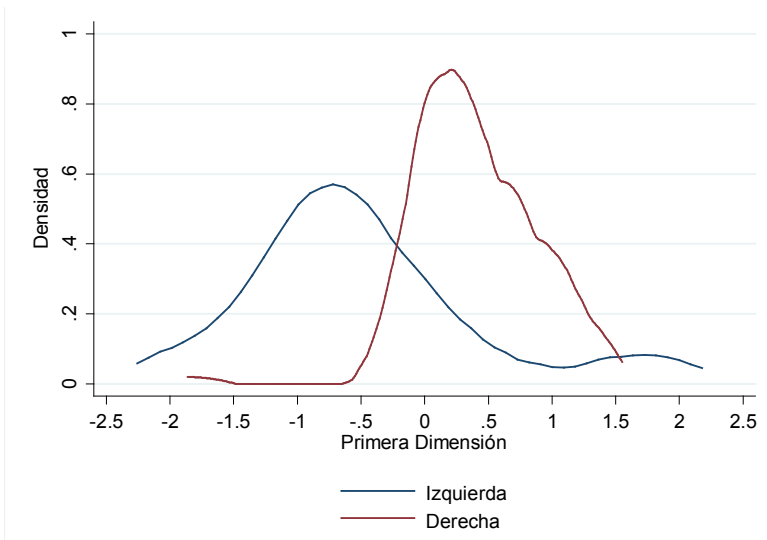


Mapa VIII. Puntos Ideales Política Doméstica México (2006–2009)



Fuente: Cantú y Desposato (2012), datos disponibles en: [http://polisciz.ucsd.edu/sdesposato/Scott\\_Desposato\\_-\\_UCSD/MexicanRollCall.html](http://polisciz.ucsd.edu/sdesposato/Scott_Desposato_-_UCSD/MexicanRollCall.html)

Gráfico IV. Distribución Puntos Ideales México por Ideología





Para el caso mexicano, comparamos los mapas de los puntos ideales forjados con votaciones de política exterior para el Senado Federal (Mapa VII) y votaciones de política doméstica para la Cámara de Diputados (Mapa VIII), ambos referentes a la 60ª Legislatura. Aunque la comparación entre las distintas casas legislativas no es el ideal para nuestro propósito, dada la existencia de múltiples reglas electorales y regimentales, la utilización de la misma legislatura mantiene factores coyunturales constantes, como el Presidente de la República. Mientras el Mapa VII fue estimado con IDEAL, el Mapa VIII, cuyas estimaciones son de Cantú y Desposato (2012), fue estimado con NOMINATE. La correlación entre las estimaciones de los puntos ideales de los senadores mexicanos para la política exterior elaboradas por IDEAL y NOMINATE, así como en el caso chileno, es alta (0.85), posibilitando la comparación.

Se observa una notable similitud entre las disposiciones de los puntos ideales de los legisladores mexicanos en los mapas VII y VIII, cuya primera dimensión puede estar asociada tanto a la dicotomía entre gobierno u oposición, cuanto a la ubicación de los partidos mexicanos en el espectro ideológico. En los dos mapas, el PAN, partido del Presidente y principal componente de la coalición de gobierno (marcada en azul), se concentra a

la derecha de la primera dimensión. El PRI, a su vez, ocupa el centro de la primera dimensión en ambos mapas, así como el PRD y PT se disponen en la izquierda de la misma. Segundo, la clasificación ideológica construida por medio de *survey* (PELA) muestra que el PAN es el partido más a la derecha del espectro ideológico, el PRI se encuentra en el centro y el PRD figura como un partido de izquierda. Las distribuciones de los puntos ideales de los senadores mexicanos en temas de política exterior también pueden expresar tanto la disposición ideológica de los partidos políticos como la dicotomía entre gobierno y oposición.

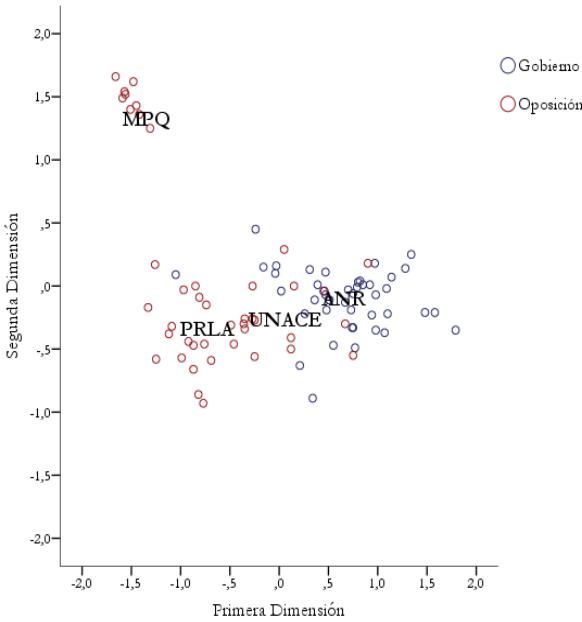
Como resalta Vela (2008), durante el mandato del Presidente Calderón (2006–2012) el PRI osciló entre el apoyo y la oposición a las propuestas legislativas del gobierno, mientras el PRD actuó claramente como oposición a las distintas medidas legislativas del Poder Ejecutivo. En ese sentido, la posición centrista del PRI y extrema del PRD corrobora la interpretación citada de coincidencia entre la ideología del partido mexicano y el apoyo al gobierno. El Gráfico IV también contribuye para ese entendimiento, exhibiendo una clara distinción entre las distribuciones entre los partidos clasificados como izquierda (azul) y los partidos clasificados como derecha. El área de convergencia de las curvas es representada por el PRI, clasificado como

izquierda (4,46), pero muy próximo al centro. Así, el nivel de polarización entre los partidos mexicanos es elevado en los mapas VII y VIII, pero, al contrario del caso chileno, el centro de la primera dimensión es ocupado por un partido grande. Así, las distancias entre el partido del gobierno (PAN) y los partidos de oposición (PRD y PT) son significativas, mostrando una polarización acentuada intermedia por un gran partido centrista. La semejanza entre los mapas demuestra

uniformidad entre los factores que estructuran los votos de los legisladores mexicanos en los ámbitos externo e interno. También para el caso mexicano no se constatan distribuciones distintas, ni niveles menores de polarización partidista en las votaciones de política exterior, ofertando indicios de la política exterior, pero no presentando especificidad en relación a las políticas públicas en general en lo que se refiere al comportamiento legislativo en América Latina.

E.- Paraguay

Mapa IX. Puntos Ideales Política Exterior Paraguay (2003–2008)<sup>6</sup>



6 La escala ideológica del PELA varía de 0 (izquierda) a 10 (derecha). Aunque que el PRI sea considerado un partido centrista, para efectos de elaboración del gráfico, por presentar un valor menor que cinco, clasificamos el partido como izquierda.

Mapa X. Puntos Ideales Política Doméstica Paraguay (2003)

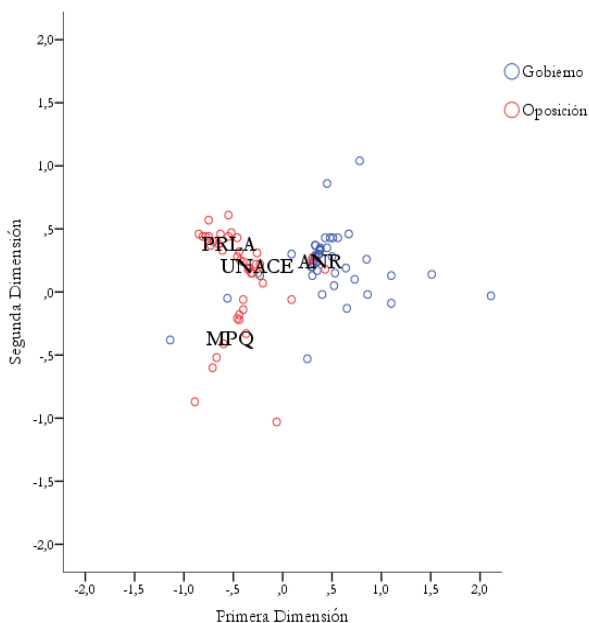
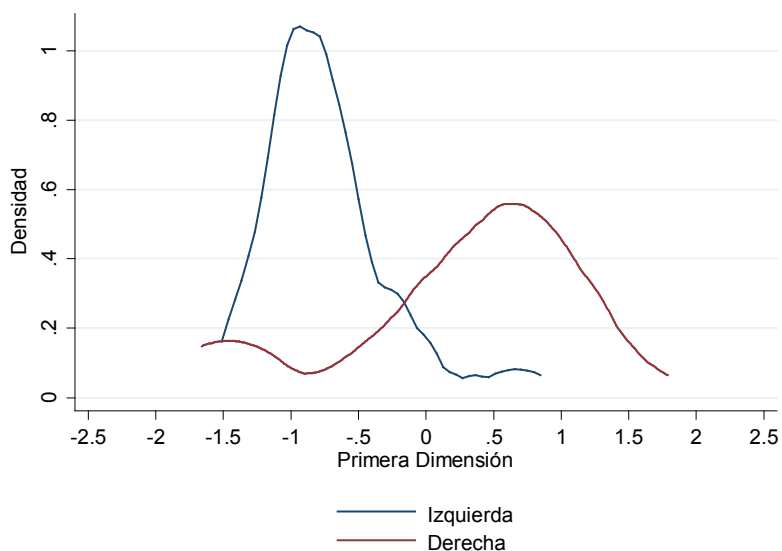


Gráfico V. Distribución Puntos Ideales Paraguay por Ideología



En el caso paraguayo se adopta una estrategia de análisis un poco distinta. Fueron recogidas las votaciones nominales referentes a la política doméstica (sin las votaciones de política exterior) del año 2003, que obtuvieron un nivel de polarización de 10%, totalizando 327 votaciones. A partir de esas votaciones se construyó, por medio de IDEAL, el Mapa X con el propósito de comparar el comportamiento legislativo en ambas arenas. No se presenta la distribución de los puntos ideales agregados por la ideología del partido político del legislador porque, conforme estimación *vía survey* (PELA), los dos principales partidos del país, ANR (Partido Colorado) y PRLA (Partido Liberal), son clasificados como de derecha (valores mayores que 5). Sin embargo, el análisis de los mapas IX y X, referentes a la política exterior y doméstica respectivamente, demuestra grandes semejanzas entre la distribución de los puntos ideales de los diputados paraguayos. Los dos mapas presentan una situación polarizada entre los legisladores de gobierno (marcados en azul) y los legisladores de la oposición (marcados en rojo) en la primera dimensión, sugiriendo la relevancia de esa dicotomía en la estructuración de los votos de los diputados paraguayos en la política exterior y doméstica. A la derecha de la primera dimensión se concentran los diputados del partido

oficialista (ANR), mientras que en el espectro opuesto de la misma dimensión se concentran los diputados de los partidos opositores (PRLA, MPQ y UNACE). La segunda dimensión, por su turno, separa el partido MPQ (Movimiento Patria Querida), de menor porte que los demás partidos políticos paraguayos.

Es interesante notar la mayor proximidad entre los puntos ideales identificados como gobierno (azul) y oposición (rojo) en el Mapa X (política doméstica) cuando se lo compara con el Mapa IX (política exterior). Esto refleja una unidad partidista más grande en la arena doméstica comparada con la arena internacional. En Paraguay se observa un grado acentuado de polarización entre los partidos políticos en las arenas internacional y doméstica, exhibiendo una situación bipolar de posicionamiento de los legisladores, aun cuando el UNACE, partido disidente del partido colorado, ocupe el centro del Mapa IX referente a la política exterior. Así como en los otros casos presentados, en Paraguay también se encuentra una similitud relevante entre los puntos ideales en las arenas doméstica e internacional, sugiriéndonos la uniformidad en los factores estructuradores de los votos en ambas arenas temáticas.

*F. Perú*

Mapa XI. Puntos Ideales Política Exterior Perú (2001–2010)

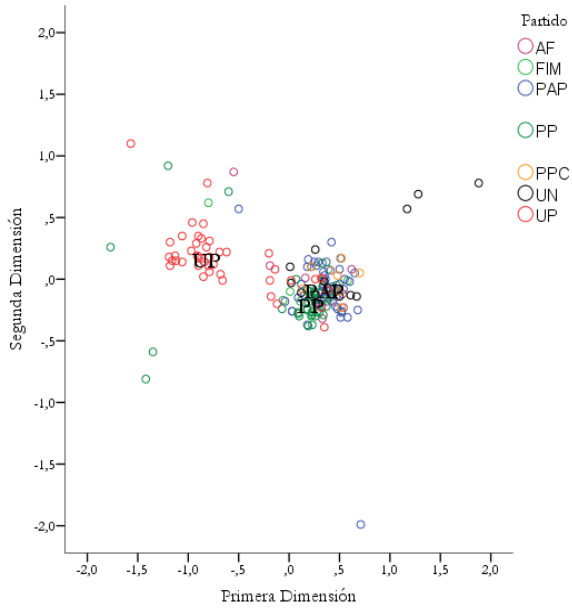
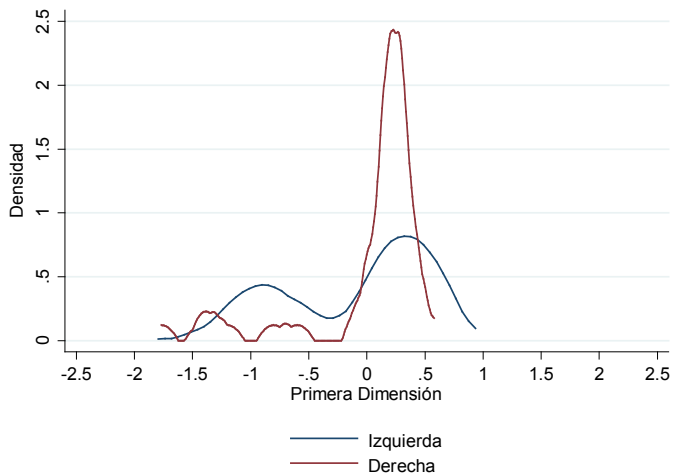


Gráfico VI. Distribución Puntos Ideales por Ideología



El análisis del caso peruano presenta la más grande limitación en términos de datos, ya que no fue posible lograr el recogimiento de votaciones nominales para el ámbito doméstico o utilizar un estudio de las votaciones nominales peruanas en un período semejante al analizado para la política exterior. Por lo tanto, para el caso peruano no será posible una comparación con el ámbito doméstico. Aún así, la incorporación del caso peruano contribuye al entendimiento del comportamiento legislativo en temas de política exterior en Latinoamérica, al aumentar la variabilidad entre los casos analizados.

El Mapa XI presenta una distribución bastante distinta de los demás casos analizados previamente. Los dos partidos de los dos presidentes del período, el PP de Alejandro Toledo (2001–2006) y el PAP de Alan García (2006–2011), ocupan el centro de la primera y segunda dimensiones del mapa. El UP, por su parte, está ubicado en la izquierda de la primera dimensión, demostrando oposición a los dos gobiernos mencionados. Los demás partidos se concentran en el centro del mapa, próximos a los partidos oficialistas.

La primera y segunda dimensiones no parecen constituir la dicotomía entre gobierno y oposición. Eso porque el PAP y el PP, partidos que se alternan entre gobierno y oposición en las dos legislaturas analizadas, ocupan el mismo espacio en el Mapa XI, presentando comportamiento convergente

en las votaciones de política exterior. En la disposición ideológica elaborada por medio de *survey* para la legislatura 2001–2006 (PELA), el UP ocupa la posición más a la izquierda del espectro, el PAP ocupa una posición de centro-izquierda y el PP y FIM la derecha del espectro ideológico.

Como se observa en el Mapa XI, la disposición de los partidos peruanos en la primera dimensión estimada no coincide con la disposición de los mismos en el espectro ideológico estimado por *survey*. Partidos clasificados en la encuesta de PELA como centro-izquierda y derecha, PAP y PP respectivamente, ocupan el mismo espacio en las primera y segunda dimensiones del mapa analizado. Aun así, hay coincidencia en la ubicación del UP en la izquierda del espectro en ambas estimaciones. El Gráfico VI corrobora la interpretación de la no relevancia de la variable ideología para el caso peruano en particular, exhibiendo una elevada concentración de partidos clasificados como “izquierda” y “derecha” en el centro de la distribución de los puntos ideales en la primera dimensión. Prepondera en ambas dimensiones del Mapa XI la convergencia de posicionamiento de los principales partidos políticos peruanos, con la única excepción del UP en la primera dimensión. Frente a los datos expuestos, el caso peruano presenta un posicionamiento más consensual de los legisladores alrededor de los temas internacionales tratados en plenario.

### G. Factores estructuradores de los puntos ideales en política exterior

De una manera general, la descripción de los seis casos demuestra dos resultados predominantes: baja diferenciación entre el comportamiento legislativo en temas domésticos e internacionales y la coincidencia en la disposición ideológica de los partidos políticos, y la dicotomía entre gobierno y oposición como posibles factores explicativos de los votos de los legisladores de la región en ambas temáticas.

Un comportamiento legislativo pauteado por algo semejante al *bipartisanship* norteamericano no parece tener lugar en los casos seleccionados, excepto en el caso peruano. Las distancias de los puntos ideales de los partidos indican polarización y/o similitud con las disposiciones en el ámbito doméstico, rechazando la posibilidad de una unidad entre los partidos políticos proveniente de una supuesta especificidad de la política exterior. Aun cuando la descripción de los mapas espaciales hecha anteriormente

posibilite alguna inferencia sobre los factores que estructuran los votos de los legisladores en los temas de política exterior, someteremos la interpretación previa a un análisis más sistemático por medio del análisis de regresión. Se estima el siguiente modelo básico<sup>7</sup>:

$$Y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 IDE_{ij} + \beta_2 GOB_{ij} + \beta_3 DES_{ij} + \beta_4 INT_{ij} + \beta_5 TAM_{ij} + \varepsilon_{ij}$$
, donde la variable dependiente  $Y_{ij}$  es el punto ideal del legislador  $i$  en la legislatura  $j$  en una de las dos dimensiones estimadas. Las dos primeras variables explicativas son aquellas apuntadas en el análisis anterior, respectivamente, la localización del partido del legislador en el espectro izquierda-derecha estimada por medio de *survey* de PELA ( $IDE_{ij}$ ) y la pertenencia o no del partido del legislador en la coalición de gobierno ( $GOB_{ij}$ ). Para considerar posibles influencias del distrito electoral en el voto del legislador latinoamericano en temas de política exterior se incluyen dos variables: la tasa de desempleo del distrito electoral en el año de la votación ( $DES_{ij}$ ) y la participación de las exportaciones en el PIB del distrito

7 Antes de rodar el modelo hemos controlado la existencia de multicolinealidad entre nuestras variables, ya que a medida que esta aumenta, las estimaciones de los coeficientes se vuelven inestables y los errores estándar de los coeficientes pueden quedar sumamente amplios. Por medio del Método del Factor de Inflación de la Varianza (FIV) tenemos certeza de la ausencia de este problema en nuestro modelo. Para resolver problemas de posible endogeneidad en el modelo, hemos omitido la variable ideológica (IDE) como variable de control cuando utilizamos la primera dimensión como variable dependiente, por razones obvias. Cuando utilizamos la segunda dimensión como variable dependiente, excluimos la variable gubernamental (GOB) del modelo. Para controlar la existencia de heteroscedasticidad hemos rodado un test de Breusch-Pagan/Cook-Weisberg, que testea la hipótesis nula de que las varianzas del error son todas iguales, frente a la hipótesis alternativa de que las varianzas de error son una función multiplicadora de una o más variables. En este test, un gran cuadrado indica que el problema de la heteroscedasticidad está presente (valor de 1.37), pero no parece ser demasiado serio.

electoral del legislador en el año de la votación ( $INT_{ij}$ ). Como señalan Henisz y Mansfield (2006), el desempleo es el factor macroeconómico con mayor probabilidad de influenciar el voto legislativo en temas de política comercial, una rama importante de la política exterior.

Es esperado que los legisladores provenientes de aquellos distritos con elevadas tasas de desempleo sufran demandas proteccionistas de su electorado, protegiendo la economía local de la competencia extranjera. La variable  $INT$  pretende medir el nivel de internacionalización de la economía del distrito electoral, siendo esperado que las decisiones legislativas puedan sufrir influencia de los sectores

organizados de la economía hacia más o menos integración y cooperación internacional, a depender del grado de internacionalización de la economía distrital. Finalmente, se incluye la variable de control del tamaño del partido político del legislador ( $TAM_{ij}$ ). Como sugieren Hix y Noury (2011), el tamaño del partido político es una importante variable de control en la medida en que partidos mayores pueden votar contra partidos menores.  $B_k$  son los parámetros del modelo a ser estimado y  $\varepsilon_{ij}$  es el término de error. Se presenta el resultado de la estimación del modelo abajo para la primera y segunda dimensiones de los puntos ideales estimados.

Tabla III: Factores estructuradores de los puntos ideales en la política exterior

	Primera Dimensión	Segunda Dimensión
(Intercepto)	-1.918*** (.179)	.990*** (.179)
Log(Ideología_PELA)	.787*** (.068)	-.274*** (.074)
Gobierno-Oposición	.191*** (.041)	-.207*** (.042)
Log(Desempleo)	-.139*** (.036)	.018 (.032)
Log(Internacional)	.054 (.029)	.037 (.026)
Log(Tamaño del Partido)	.132*** (.029)	-.136*** (.029)
Numero de Observaciones	1471	1471
R <sup>2</sup>	0.12	0.05



En la tabla III se reportan los resultados de los puntos ideales estimados para la política exterior de todos los legisladores latinoamericanos de los seis países presentes en nuestra muestra. En la primera dimensión, como era esperado, la ideología del partido político y la pertenencia o no del partido a la coalición de gobierno poseen significancia estadística. También son significativas la variable distrital desempleo y la variable de control tamaño del partido.

Sin embargo, la ideología del partido político domina las otras tres variables explicativas, como los coeficientes estandarizados revelan respectivamente: .31, .12, -.10, .12. En la segunda dimensión, ninguna variable distrital ha revelado significancia. En cambio, las variables ideología y coalición, conjuntamente con la variable de control tamaño de los partidos, presentan significancia estadística. Los coeficientes estandarizados para estas variables en la segunda dimensión son, respectivamente, -.12, -.15 y -.15. Se percibe así que las variables ideología del partido político y la pertenencia o no del mismo a la coalición de gobierno presentan relevancia explicativa frente a la inclusión de nuevas variables en el análisis. Evidentemente que eventos complejos como el voto del legislador presentan múltiples posibilidades de influencia no contempladas en el modelo analizado. Eso se verifica por los bajos valores del  $R^2$  en la primera y segunda dimensiones (0.12 y 0.05,

respectivamente), indicando la necesidad de inclusión de nuevas variables.

No obstante, frente a la indisponibilidad de datos desagregados al nivel distrital en los países analizados, el propósito del modelo estimado es verificar la relevancia de las variables identificadas en el análisis de cada país por un método distinto de la interpretación gráfica.

Se resumen en tres los principales resultados del análisis previo. Primero, la constatación de la influencia de la ideología del partido político, pertenencia a la coalición de gobierno y factores distritales en los votos de los legisladores latinoamericanos en temas de política exterior. Segundo, un grado significativo de similitud entre el posicionamiento de los legisladores en las arenas doméstica e internacional, hecha la excepción del caso peruano. Tercero, la homogeneidad entre los factores estructuradores de las votaciones en las arenas doméstica e internacional, más notablemente la ideología y coalición del partido del legislador latinoamericano, corroborando la percepción de baja diferencia entre el comportamiento legislativo en ambas temáticas. Los resultados indican la no observación de fenómeno similar al *bipartisanship* en las votaciones nominales de los países latinoamericanos analizados y, consecuentemente, la no verificación de una posible unidad interpartidista.

Desde un punto de vista sustantivo, el significado de la relevancia de

las variables ideología partidista y coalición en la estructuración de los votos de los legisladores latinoamericanos en temas de política exterior poseen características distintas. En el caso de la dicotomía entre gobierno y oposición, como señalan Godbout y Hoyland (2008), los partidos opositores tienden a votar contrariamente al partido o partidos del gobierno, independientemente que la propuesta gubernamental sea preferible al *status quo*.

La ideología partidista, expresada por el ordenamiento en el espectro ideológico de la izquierda hacia la derecha, puede ser caracterizada

como un conjunto de proposiciones internamente consistentes que realizan demandas prescriptivas respecto del comportamiento humano (Londregan, 2000). El examen preciso de la traducción del posicionamiento ideológico de los partidos en posturas y decisiones en la conducción de la política exterior requiere una cantidad de votaciones bastante expresiva, además de una serie temporal lo suficientemente larga para capturar patrones de comportamiento estables a lo largo del tiempo. Ese punto presenta un importante aspecto de la agenda de investigación a ser desarrollado.

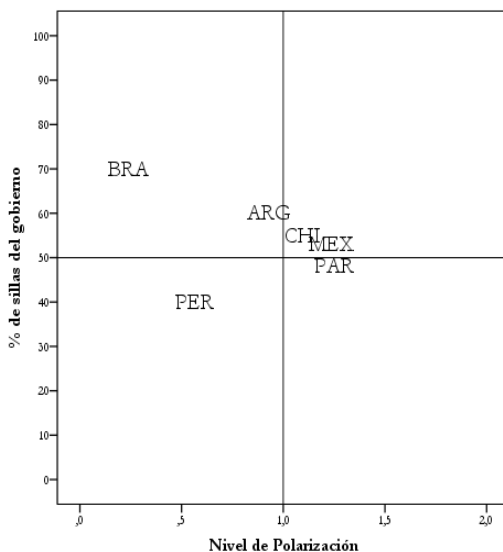
## V. POLARIZACIÓN PARTIDISTA EN LA POLÍTICA EXTERIOR

En esta sección se analizan los niveles de polarización partidista en la política exterior. Para ello, proponemos a continuación una tipología descriptiva, reuniendo dos atributos centrales para la conducción de la política exterior de los países respecto del comportamiento legislativo: el tamaño de la coalición o base de apoyo al gobierno en el legislativo y el nivel de polarización entre los partidos políticos en el plenario, estimado por medio de los puntos ideales de los legisladores en la primera dimensión. En la tipología (Gráfico VII), el eje vertical representa el tamaño de la base de apoyo al gobierno en las legislaturas de los seis países, medida por el porcentaje de sillas que formalmente declaran

apoyo al gobierno. En los casos en que hay más de una legislatura, calculamos el promedio. En el eje horizontal encontramos el nivel de polarización entre los partidos políticos de cada país de la muestra. Se calcula el promedio de todas las distancias entre los principales partidos políticos de la legislatura, donde las distancias son obtenidas por el módulo de la diferencia entre el punto ideal medio de cada país en la primera dimensión estimada por el IDEAL.

Ambos ejes de la tipología representan, por lo tanto, el nivel de polarización partidista y la capacidad de aprobación de las propuestas emanadas del Presidente en temas de política exterior. Aunque no sea nuestro objetivo

Gráfico VII. Tipología Tamaño del Gobierno x Polarización Partidista en la Política Exterior



Fuente: Elaboración propia

desarrollar un análisis de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la formulación de la política exterior, la tipología arriba permite clasificar los países de la muestra en lo que se refiere al grado de riesgo del Presidente al no lograr aprobar sus propuestas de política exterior en los legislativos nacionales. En el eje que representa el nivel de polarización, se nota que las legislaturas cuyos puntos ideales presentan la mayor polarización son la chilena y paraguaya, seguida por la mexicana, argentina, peruana y brasilera. El cuadrante superior izquierdo, donde se encuentran Brasil (BRA) y Argentina (ARG), revela una situación mayoritaria de bajo riesgo

de rechazo de la política exterior del Poder Ejecutivo. Además de niveles de polarización más bajos entre los partidos, la coalición de gobierno goza de mayoría, garantizando la aprobación de la política exterior.

En los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo se encuentran situaciones intermediarias. Chile y México presentan un elevado grado de polarización partidista en las decisiones de política exterior, pero sus presidentes cuentan con mayoría en el Parlamento, además de una disciplina partidista fuerte en el interior de la coalición de gobierno. Aún así, en una situación de gobierno dividido, los presidentes de ambos países

tendrían —manteniendo la polarización constante— grandes dificultades de aprobación de su política exterior. En contrapartida, en el caso peruano, en ambas legislaturas el gobierno no poseía mayoría formal en el Congreso, pero la baja polarización demostrada por los partidos políticos peruanos en la política exterior señala un grado de unidad interpartidista significativo. Así, en la muestra de votaciones analizadas, la aprobación de la política exterior del Presidente peruano es menos vulnerable a un eventual gobierno dividido, siendo esperado

un grado mínimo de consenso en las votaciones de política exterior. En el cuadrante inferior izquierdo, representado por una elevada polarización entre los partidos políticos y la ausencia de mayoría del gobierno en la casa legislativa, se encuentra Paraguay. Este cuadrante revela una situación donde las propuestas del Presidente poseen un riesgo grande de no aprobación, combinando dos variables que pueden fragilizar la credibilidad del país en el ámbito exterior, así como dificultar la aprobación de determinada política exterior.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

El presente artículo ha centrado su análisis empírico en dos aspectos fundamentales: la comparación del comportamiento legislativo de seis países latinoamericanos en temas domésticos e internacionales, y los factores estructuradores del voto de los legisladores en los temas de política exterior. De la comparación concluimos la existencia de una similitud entre el comportamiento legislativo en los temas domésticos e internacionales. Los resultados indican que la política exterior no genera incentivos específicos en la influencia del comportamiento legislativo, asemejándose a las demás políticas públicas. La percepción de unidad en el posicionamiento de los legisladores latinoamericanos en plenario, cuando el asunto

deliberado corresponde a la política exterior del país, no posee respaldo empírico, siendo rechazada la hipótesis de existencia de un fenómeno similar al *bipartisanship* norteamericano. Los partidos políticos latinoamericanos analizados manifiestan divergencias en asuntos internacionales, exponiendo la política exterior al embate político en los legislativos nacionales. Como predomina en las interpretaciones del comportamiento legislativo en la arena doméstica, esas divergencias para el caso de la política exterior también son estructuradas por la ideología del partido político, la pertenencia o no a la coalición de gobierno y factores conectados al distrito electoral del legislador.

La percepción de politización en la política exterior de legislativos latinoamericanos evidencia la importancia de incorporar preferencias partidistas en los estudios de formulación de política exterior en la región. Situaciones de gobierno dividido y elevada polarización partidista aumentan la posibilidad de que el Parlamento actúe como un punto de veto a la política exterior presidencial. También parece

razonable suponer la anticipación por parte del Poder Ejecutivo de la preferencia del legislador mediano en la conducción de la política exterior. El avance de la agenda de investigación sobre el comportamiento legislativo en la política exterior en Latinoamérica depende de la ampliación de la muestra de votaciones y países, logrando sofisticar los modelos de análisis.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, M. (2003). "La ideología de los partidos chilenos, 1994-2002: Rasgos constantes y particularidades". *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 23, No. 2, pp. 68-87.
- Alcántara, M. y Rivas, C. (2007). "Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina". *Política y Gobierno*, vol. 14, No. 2, pp. 349-390.
- Alemán, E.; Calvo, E.; Jones, M. y Kaplan, N. (2009). "Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, No. 1, pp. 87-116.
- Alemán, E. y Saiegh, S. (2007). "Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile". *Comparative Politics*, vol. 39, No. 3, pp. 253-272.
- Aranda, G. y Rivera, J. (2011). "Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile". *Polis*, Vol. 10, No. 28, pp. 359-392.
- Ava, P. y Merke, F. (2011). "Opinión Pública y Política Exterior: La Argentina en Perspectiva Comparada". *Diálogo Político*, vol. 28, No. 3, pp. 203-227.
- Bailey, M. (2001). "Ideal Point Estimation with a Small Number of Votes: A Random-Effects Approach". *Political Analysis*, vol. 9, No. 3, pp. 192-210.
- Bafumi, J.; Gelman, A.; Park, D. y Kaplan, N. (2005). "Practical Issues in Implementing and Understanding Bayesian Ideal Point Estimation". *Political Analysis*, No. 13, pp. 171-187.
- Bjereld, U. y Demker, M. (2000). "Foreign Policy as Battle Field: A study of National Interest and Parties Motives". *Scandinavian Political Studies*, vol. 23, No. 1, pp. 17-36.
- Cantú, F. y Desposato, S. (2012). "The New federalism of Mexico's Party System". *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 4, No. 2, pp. 3-38.
- Carey, J. (2007). "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting". *American Journal of Political Science*, vol. 51, pp. 92-107.

- Carrol, R.; Lewis, J.; Lo, J.; Poole, K. y Rosenthal, H. (2009). "Comparing NOMINATE and IDEAL: Points of Difference and Monte Carlo Tests". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, No. 4, pp. 555-591.
- Carruba, C.; Gabel, M. and Hug, S. (2008). "Legislative Voting Behavior, Seen and Unseen: A Theory of Roll Call Vote Selection". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 33, No. 4, pp. 543-571.
- Clinton, J. y Jackman, S. (2009). "To Simulate or NOMINATE?" *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, No. 4, pp. 593-621.
- Clinton, J.; Jackman, S. y Rivers, D. (2004). "The Statistical Analysis of Roll Call Voting: A Unified Approach". *American Political Science Review*, vol. 98, No. 2, pp. 355-370.
- Conley, R. (1999). "Drealing Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress". *Political Research Quarterly*, vol. 52, No. 4, pp. 785-799.
- Diniz, S. y Ribeiro, C. (2008). "The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate". *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, No. 2, pp. 10-38.
- Edwards, G. (1989). *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. New Haven: Yale University Press.
- Feliú, P.; Oliveira, A. y Galdino, M. (2009). "A Política Externa Chilena e o Espectro Ideológico Político-Partidário: Um Estudo sobre a Câmara dos Deputados do Chile (2002-2006)". *Dados*, vol. 52, No. 4, pp. 835-866.
- Fleisher, R.; Bond, J.; Krutz, G. y Hanna, S. (2000). "The demise of the two presidencies". *American Politics Quarterly*, vol. 28, No. 1, pp. 3-25.
- Follietti, G. (2005). "La participación argentina en Haití: el papel del Congreso". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, No. 1, pp. 37-56.
- Fordham, B. (1998). "Economic Interests, Party and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy". *International Organization*, Vol. 52, No. 2, pp. 359-396.
- Godbout, J-F. (2010). "Parliamentary Politics and Legislative Behaviour". *Presentación de artículo en el Canadian Political Association Meeting*. Asociación Canadiense de Ciencia Política, Montreal, Canadá, 1 a 3 de Julio.
- Godbout, J-F y Hoyland, B. (2008). "Legislative Voting in the Canadian Parliament". *Presentación de artículo en el Canadian Political Association Meeting*. Asociación Canadiense de Ciencia Política, Vancouver, Canadá, 4 a 6 de junio.
- Henisz, W. y Mansfield, E. (2006). "Votes and Vetoes: the Political Determinants of Commercial Openness". *International Studies Quarterly*, vol. 50, pp. 189-211.
- Hix, S. y Noury, A. (2011). "Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures". London: London School of Economics, Working Paper.
- Hix, S. y Noury, A. (2010). "Scalling the Commons: Using MPs' Left-Right Self-Placement and Voting Divisions to Map the British Parliament, 1997-2005". *Presentación de artículo en el encuentro*

- anual de la American Political Science Association*. Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, DC, 1 a 5 de Diciembre.
- Landman, T. (2003). *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. New York: Routledge.
- Lima, M. y Santos, F. (2001). “O Congresso e a Política Exterior”. *Lua Nova*, n°52, pp. 121–150.
- Lima, M. (2000). “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, pp. 265–303.
- Limongi, F. (2006). A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, No. 76, pp. 17–41.
- Lindsay, J. (1994). *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Londregan, J. (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kegley, Ch. y Wittkopf, E. (1995). *American Foreign Policy. Pattern and Process*. New York: St. Martin’s Press.
- King, G. (1986). “Political Parties and Foreign Policy: A Structuralist Approach”. *Political Psychology*, Vol. 7, No. 1, pp. 83–101.
- McCormick, J. y Wittkopf, E. (1990). “Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional–Executive Foreign Policy Relations, 1947–1988”. *The Journal of Politics*, vol. 52, No 4, pp. 1077–1100.
- Meernik, J. (1993). “Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus on Foreign and Defense Policy”. *The Journal of Politics*, vol. 55, No 3, pp. 569–587.
- Mena, A. (2004). “O processo de formulação da política de comércio nas Américas: lições da experiência Mexicana”. *Presentación de artículo en la 45ª Convención Anual de la ISA*. Asociación de Estudios Internacionales, Montreal, Canadá, 17 al 20 de Marzo.
- Poole, K. (2005). *Spatial Models of Parliamentary Voting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poole, K. y Rosenthal, H. (1997). *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.
- Prins, B. y Marshall, B. (2001) “Congressional Support of the President: A Comparison of Foreign, Defense, and Domestic Policy Decision Making during and after the Cold War”. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 31, No 4, pp. 660–678.
- Ripley, R. y Lindsay, J. (1993). *Congress resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Roberts, J. (2007). “The Statistical Analysis of Roll-Call Data: A Cautionary Tale”. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 32, No. 3, pp. 341–370.
- Saiegh, S. (2009). “Recovering a basic Space with Elite surveys: Evidence from Latin America”. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, No. 1, pp. 117–145.
- Saiegh, S. (2005). “The Role of Legislatures in the Policy Making Process”. *Presentación de artículo en el workshop sobre State Reform, Public Policies and Policy*

- Making Process*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 28 de febrero a 2 de marzo de 2005.
- Santos, F. (2006). "Democracia, Legislativo e os Novos Desafios para o Capitalismo Brasileiro". *Análise de Conjuntura OPISA*, n° 9, pp. 1-10.
- Stuhldreher, A. (2003). "Régimen Político y Política Exterior en Argentina: El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)". *Perfiles Latinoamericanos*, n° 22, pp. 79-101.
- Toro, S. (2007). "Conducta Legislativa ante las Iniciativas del Ejecutivo: Unidad de los Bloques Políticos en Chile". *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 27, No 1, pp. 23-41.
- Vela, J.P. (2008). "Sistema Político Mexicano: Desarrollo y Reacomodo del Poder". *Iberoforum*, vol. 3, No. 6, pp. 131-148.
- Warburg, G. (1989). *Conflict and consensus: The struggle between Congress and the President over foreign policymaking*. New York: Harper&Row.
- Zucco, C. y Lauderdale, B. (2011). "Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior". *Legislative Studies Quarterly*, vol.36, No. 3, pp. 363-396.

## VIII. ANEXO

Tabla I – Distribuciones Constitucionales del Poder Legislativo en Política Exterior

Atribuciones en Política Exterior	ARGENTINA		BRASIL		CHILE		MÉXICO		PARAGUAY		PERÚ
	CD	SN	CD	SN	CD	SN	CD	SN	CD	SN	UNI
Aprobar Tratados Internacionales	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Declarar Guerra	X	X	X	X			X	X	X	X	X
Reglamentar Comercio Exterior	X	X			X	X	X	X			
Aprobar Nombres Diplomáticos				X				X		X	
Aprobar Prestamos Extranjeros	X	X		X		X	X	X	X	X	X
Reclutar y Mantener Tropas	X						X	X			
Fijar Fronteras	X	X									X
Aprobar Salida y Entrada de Tropas	X	X	X	X		X		X		X	X
Aprobar la Ausencia del Presidente			X	X		X		X			X