

Partidos políticos y política exterior en América Latina

Political Parties and Foreign Policy in Latin America

Pedro Feliú Ribeiro*

Recibido: 23 de enero de 2018

Aceptado: 11 de octubre de 2018

RESUMEN

Este artículo analiza el comportamiento legislativo en temas de política exterior en cinco países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, México y Paraguay. Se somete a prueba la hipótesis sobre la especificidad de la política exterior al producir un comportamiento legislativo unificado en el Pleno, contrastando con una acentuada polarización en el ámbito doméstico. Para comprobar esta hipótesis, se estiman puntos ideales de los legisladores latinoamericanos en materia de política exterior, comparándolos con el comportamiento legislativo en la política interna. Las conclusiones muestran una semejanza en el comportamiento legislativo en ambas temáticas, siendo los 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; América Latina

ABSTRACT

This article analyzes the legislative behavior on foreign policy issues in five countries of Latin America: Argentina, Brazil, Chile, Mexico and Paraguay. The hypothesis on the specificity of foreign policy is tested by producing a unified legislative behavior in the plenary, contrasting with a marked polarization within the domestic sphere. To test this hypothesis, ideal points of Latin American legislators are estimated in terms of foreign policy, as compared with legislative behavior in domestic politics. The conclusions show a similarity between the legislative behavior in both arenas, indicating as main explanatory factors of the vote in foreign policy the party's ideology and the legislator's belonging or not to the ruling party.

Keywords: legislative behavior; foreign policy; roll call votes; ideal points; Latin America.

* Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de São Paulo, y Centro de Estudios de las Negociaciones Internacionales (CAENI-USP), Brasil. Correo electrónico: <pedrofeliu@usp.br>.

Introducción

Este artículo tiene por objetivo examinar el comportamiento legislativo en temas de política exterior en cinco países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Paraguay. Más específicamente, analiza el grado de polarización de los partidos políticos en las votaciones nominales en materia de política exterior y busca entender los factores que estructuran el voto del legislador latinoamericano en dicha temática. Para cumplir este objetivo se elaboran mapas espaciales con los puntos ideales de los legisladores latinoamericanos en los cinco países mencionados, por medio de los programas estadísticos IDEAL y NOMINATE. Se observa un grado de polarización significativo entre los puntos ideales de los parlamentarios latinoamericanos en los temas de política exterior, de lo cual las dimensiones estructurantes son la pertenencia del partido político del legislador a la coalición de gobierno y 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. La anarquía del sistema internacional atribuiría a los temas relacionados con la política exterior una fuerte demanda por unidad en el interior del parlamento, ya que sería arriesgado para la imagen del partido o de la propia función parlamentaria suscitar cualquier división en el ámbito doméstico que pueda socavar la credibilidad del país en el exterior. Además, el bajo interés electoral de los legisladores y 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 exista una diferencia importante en la naturaleza de la política exterior cuando se le compara con la política doméstica, los resultados empíricos de esta investigación sugieren una semejanza en los comportamientos legislativos en ambas arenas.

El trabajo se ordena de la siguiente manera: en primer lugar, revisamos la literatura relativa al comportamiento legislativo en materia de política exterior de los países latinoamericanos. Incluimos en esta literatura algunos trabajos enfocados en la experiencia del Congreso estadounidense, dado que ofrece una importante contribución para la formulación de nuestra hipótesis. En el segundo apartado se revisan las principales explicaciones del voto del legislador latinoamericano en temas de política pública, en general. En la tercera sección 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 se presentan los resultados, mostrando los grados de polarización de los puntos ideales de los legisladores en los temas internacionales en cada uno de los países examinados. Interpretamos la disposición de los legisladores y parti-

dos 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 apuntando algunas perspectivas para el desarrollo de la agenda de investigación.

Política exterior y el comportamiento legislativo

La tradición teórica clásica en Relaciones Internacionales supone una especificidad de la política exterior. La anarquía del sistema internacional elimina todo peso causal a la política doméstica, postulando la necesidad de un proceso decisorio distinto en el ámbito internacional, en el que se aísla la política exterior de la esfera partidaria y se le circunscribe a la esfera tecno-burocrática (Soares, 2000: 296). Desde el punto de vista 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 análisis del caso estadounidense una importante contribución.

Hay periodos de la historia de Estados Unidos, en especial las décadas de la Guerra Fría (Kegley y Wittkopf, 1995), en los que, como la literatura lo demuestra, existe el bipartidismo (*bipartisanship*),¹ caracterizado por dos elementos: unidad en asuntos exteriores, o sea, soporte político de las mayorías de los dos partidos a los presidentes, y adopción de procedimientos específicos para alcanzar la deseada unidad (McCormick y Wittkopf, 1990). Los niveles de polarización entre los dos partidos presentaban patrones distintos cuando se analizan las votaciones de los temas domésticos e internacionales, estando los primeros sujetos a la polarización partidaria entre republicanos y demócratas y mientras que los segundos se estructuran por el bipartidismo (Edwards, 1989). King (1986) explica la existencia del bipartidismo en la política exterior estadounidense por medio de una base estructural común entre las dicotomías republicano/demócrata y política exterior/política interior. La base estructural de estas dicotomías es la distinción entre “nosotros” y “ellos”, interpretada de la siguiente manera: mi partido/otro partido, Estados Unidos/resto del mundo, que se configuran como manifestaciones de contenido distinto de la misma oposición estructural (King,

¹ Para una visión contraria a la presencia del bipartidismo en el comportamiento legislativo estadounidense durante la Guerra Fría véase, entre otros, Fordham (1998).

1986). Esta última caracteriza la distinción fundamental entre política exterior y doméstica, lo que propicia un comportamiento distinto del legislador en cada uno de los dos ámbitos.

El fin la guerra de Vietnam y de la Guerra Fría son los factores con los que la literatura explica la desaparición del bipartidismo en las decisiones legislativas de la política exterior de Estados Unidos (Ripley y Lindsey, 1993). En el primer caso, las reformas institucionales hicieron que el Congreso nacional fuera menos propenso a proteger las prioridades del Presidente en materia de política exterior, frente a la oposición de los legisladores (Warburg, 1989; Meernik, 1993; Lindsay, 1994). En el segundo caso, el fin de la Guerra Fría redujo los incentivos para mantener una aparente unidad entre demócratas y republicanos en los asuntos internacionales, desapareciendo la diferencia tradicional entre política exterior y política interna (Conley, 1999; Fleisher *et al.*, 2000 y Prins y Marshall, 2001).

Al contrario del caso estadounidense, el comportamiento del legislador latinoamericano en temas de política exterior no ha recibido mucha atención por parte de la literatura especializada, en cuya percepción lo que predomina es una participación débil del Legislativo en los asuntos internacionales. Las principales razones que apunta esta literatura para explicar el comportamiento legislativo unificado y abdicativo en temas de política exterior son el bajo interés electoral de los legisladores en la materia, la baja capacidad institucional del Parlamento para desempeñar un papel más asertivo en la conducción de los asuntos exteriores y la necesidad de resguardar los acuerdos firmados por el Presidente con las naciones extranjeras (Soares 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, señalando que los partidos políticos de la región no sólo poseen posiciones divergentes en temas de política exterior, sino que buscan por diversos mecanismos institucionales influenciar las decisiones del Poder Ejecutivo en la temática (Ortiz Mena, 2004; Follietti, 2005; Diniz y Ribeiro, 2008; Bustamante y Rivera, 2011; López, 2015).

El presente artículo se propone hacer una contribución empírica sobre el comportamiento legislativo en materia de política exterior en cinco países latinoamericanos, analizando el voto de los legisladores en temas de política exterior de dichas naciones. 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 asuntos de política exterior? Se toman como referencias centrales la hipótesis del bipartidismo, formulada para el comportamiento legislativo en la política exterior estadounidense, y la identificación de los factores explicativos del voto del legislador latinoamericano en materia de política exterior. En el primer caso, se comprueba empíricamente la existencia o no de una distinción sustantiva en el comportamiento de los legisladores latinoamericanos cuando tratan temas de política exterior y de política interna. A diferencia del caso estadounidense, los cinco países de la región analizados se caracterizan por tener sistemas

multipartidistas. La observación del bipartidismo en la política exterior de estos países se traduciría en una unidad entre los posicionamientos de las mayorías de los partidos políticos, principalmente los de la oposición. La unidad del posicionamiento de los legisladores en política exterior contrastaría con un ámbito doméstico caracterizado por la polarización entre los votos de los mismos, observándose la especificidad de la política exterior. De esta forma la primera hipótesis de trabajo se formula de la siguiente manera:

H1. Prevalece en los legislativos latinoamericanos un fenómeno similar al bipartidismo estadounidense, es decir, mientras la unidad entre los partidos políticos es la pauta del comportamiento legislativo en las votaciones sobre asuntos referentes al ámbito internacional, la polarización partidaria lo es en los asuntos domésticos.

También se somete a prueba, en las votaciones específicas sobre política exterior, la relevancia de los factores que explican el voto de los legisladores latinoamericanos, los cuales usualmente se atribuyen a los temas domésticos. En los países analizados, las principales variables explicativas del comportamiento legislativo que se destacan en las políticas públicas en general son la dicotomía entre la pertenencia del partido del legislador a la coalición del gobierno o a la 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. Es el caso de Brasil (Limongi, 2006) y Chile (Maureira, 2007).

La ubicación del partido político latinoamericano en el espectro ideológico izquierda-derecha puede ser un buen predictor del comportamiento de los legisladores en el Pleno. Saiegh (2009), al comparar las estimaciones de puntos ideales por medio de encuestas en nueve países latinoamericanos y votaciones nominales, concluye que existe una semejanza importante entre las estimaciones, con un elevado grado de asociación entre la ideología del partido político y el voto del legislador latinoamericano en las políticas públicas en general. Complementariamente, Alcántara y Rivas (2006) analizan los ejes de polarización de la división izquierda-derecha entre los partidos políticos en América Latina a partir de datos de encuesta del proyecto de investigación Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Los autores indican que la imagen de Estados Unidos se constituye como uno de los principales ejes de polarización entre los partidos, señalando esta dimensión de la política exterior latinoamericana como estructuradora de la polarización ideológica. La observación de uniformidad entre los factores explicativos de los votos de los legisladores en los temas do-

mésticos e internacionales sugiere la inexistencia de un fenómeno similar al bipartidismo en los países estudiados, indicando similitud entre los efectos causales del voto del legislador en ambas las temáticas. Planteados los principales contenidos de la literatura, y luego de presentarse las hipótesis derivadas de ella, en la próxima sección se describen los principales aspectos metodológicos del artículo.

Aspectos metodológicos

La elección de los países

El primer aspecto metodológico abordado en esta sección es la elección de los países en nuestro análisis. Se fundamenta en la disponibilidad de acceso y acervo de las votaciones nominales en los sitios web de los respectivos poderes legislativos. Evidentemente, el criterio elegido no es el más adecuado desde el punto de vista de la comparación de pocos casos (n 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 semejanza 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 contrastan los resultados del análisis de cinco casos, contribuyendo empíricamente a la comprensión del comportamiento legislativo en asuntos de política exterior.

El uso de votaciones nominales

A pesar de ser común el uso de las votaciones nominales para medir el comportamiento legislativo, no existe un consenso en la literatura especializada sobre la validez de ese dato para determinar las preferencias de los legisladores. El primer problema asociado con el uso de las votaciones nominales se deriva del hecho de que sólo una parte de las votaciones sea ejecutada por la vía nominal. Debido al posible incentivo que el liderazgo partidario tenga para seleccionar votaciones decididas de manera nominal a fin de inducir la unidad partidaria, la muestra de votaciones nominales puede ser sub-representativa (Carruba, Gabel y Hug, 2008). Además del problema de sesgo de selección, Roberts (2007) apunta la relevancia de las modificaciones a la regla y de los detalles procedimentales para la interpretación y la inferencia estadística en el análisis de las votaciones nominales. Las diferencias en las conformaciones de las muestras de votaciones y en las reglas procedimentales pueden di-

ficultar la comparación entre países. Dada la importancia de la cuestión, en la tabla 1 se resumen los principales criterios establecidos en las respectivas cámaras legislativas de la presente muestra para el registro de las votaciones en la forma nominal.

Tabla 1
 Principales reglas para el uso de votación nominal

Países	Cámara	Registro total	Regla para votación nominal
Argentina	Diputados	No	1/5 de los presentes, legislación específica
Brasil	Diputados	No	Quórum especial, deliberación del Pleno
Chile	Diputados	Sí	Todas las votaciones son registradas en el sistema electrónico
México	Senado	No	Leyes o decretos (incluye tratados internacionales), pedido de 6 senadores
Paraguay	Diputados	No	1/5 de los presentes y nombramientos

Fuente: elaboración propia con base en datos de los reglamentos internos de cada cámara legislativa analizada.

Como se percibe en la tabla 1, sólo Chile registra nominalmente todas sus votaciones, eliminando el sesgo de selección. En el caso mexicano, aunque no se asienten todos los votos, existe la obligatoriedad del registro nominal cuando se tramita un tratado internacional, lo que minimiza los efectos del sesgo de selección, ya que tratados de distintos temas conforman una parte significativa de las votaciones en asuntos de política exterior. Otro aspecto potencialmente problemático en el uso de los votos 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 el Pleno, relatoría en comisiones, entre otros (Aleman *et al.*, 2009). Por su parte, Krehbiel (2000) señala que el uso de votaciones nominales imposibilita saber si el comportamiento parlamentario es producto de la compatibilidad de preferencias de los individuos, 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, resaltando que nuestra investigación analiza una dimensión específica del comportamiento legislativo: el voto. Pese a que los procedimientos legislativos varíen entre las diversas legislaturas en el mundo, una generalización puede realizarse: aquellos proyectos legislativos relevantes deben pasar por

votación en Pleno (Cox, 2005). Las votaciones nominales también son relevantes para los partidos políticos y legisladores, tornando visibles al electorado sus posicionamientos en temáticas estratégicas a sus pretensiones electorales (Feliú y Urdinez, 2017).

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, lo que permite interpretar las dimensiones evaluadas, 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 al resto. Así, la utilidad de un representante referente a una propuesta legislativa específica disminuye en la medida en que su punto ideal se distancia de ella. La idea detrás de este método de estimación es que los congresistas poseen puntos ideales con respecto a un conjunto de alternativas políticas, optando por aquellas políticas en las 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 parlamentario 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 elige 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 comprometimiento regional de los parlamentarios (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 congresistas, así como identificar posibles factores explicativos del voto de los mismos.

Las técnicas de estimación de puntos ideales más utilizadas en la ciencia política² (Bafumi *et al.*, 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

² Para una reconstitución del desarrollo reciente de las técnicas de estimación de puntos ideales véase Carrol *et al.* (2009).

estadísticos, constatando una fuerte correlación entre las estimaciones para Argentina, Chile, México 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 (véase el siguiente apartado). Como el procedimiento bayesiano presenta resultados más robustos para muestras menores (Bailey, 2001), se optó por ese método para el presente análisis.

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 tienen efectos conocidos en entidades extranjeras (Hudson, 2005). 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, y acciones y reglamentaciones referentes a la defensa nacional (Feliú y Urdinez, 2017: 103). 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) y Cámara de Diputados de Paraguay (2003-2008).

La decisión de analizar las votaciones de la Cámara de Diputados y no del Senado se fundamenta en dos puntos: primero, las cámaras de Diputados de los países seleccionados poseen más parlamentarios que el Senado, lo que contribuye a la calidad del análisis estadístico; segundo, como se expone en la tabla del anexo, la distinción entre las atribuciones de las cámaras legislativas en la política exterior de los respectivos países no es muy significativa, por lo que no tiene consecuencias negativas para la conformación de nuestra muestra. Como excepción tenemos el caso de México, en donde sólo el Senado tiene la atribución de aprobar o rechazar tratados y acuerdos internacionales, justificando por ello la elección del mismo.³ La tabla 2 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 legisla-

³ Véase la tabla del anexo para más detalles acerca de la atribución constitucional del Senado y Cámara de Diputados en la política exterior de los cinco países analizados.

dores, de modo que las votaciones cuyo lado minoritario no alcanzó al menos 10% de los votos fueran excluidas.⁴

Tabla 2
Muestra de votaciones

País	Periodo	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

Fuente: elaboración propia con base en datos de Argentina (2018), CEBRAP (2016), Chile (2018), México (2018), Paraguay (2018) y Perú (2018).

Se presentan en la sección siguiente los principales resultados empíricos del artículo por país.

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. Éstas probablemente sean afectadas por un muy diversas influencias, como la ideología personal, la ideología del electorado, presiones 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 mediante el programa IDEAL para las dos primeras dimensiones. Eso se debe a tres factores esenciales que apuntan Hix y Noury (2011): las dimensiones mayores a las dos primeras rara vez son interpretadas claramente; la mejora de las medidas de ajuste es imperceptible en dimensiones más elevadas y la presentación de mapas espaciales de los puntos ideales en dos dimensiones ha sido el estándar en la literatura. Se pasa a la presentación de los seis mapas de los puntos ideales, destacando en

⁴ Las votaciones con un grado mínimo de polarización presentan menor probabilidad de que la disputa alrededor de la política haya sido negociada o acordada antes de que la votación llegara al Pleno, capturando mejor el posicionamiento de los legisladores en la temática analizada (Carey, 2007: 98).

negro los legisladores pertenecientes a la coalición de gobierno y en blanco aquéllos de la oposición. También se resalta 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 cinco mapas, se presenta 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 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 encuesta, 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 de la literatura especializada que estimaron 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 someter a escrutinio la hipótesis principal de unidad entre las mayorías de los partidos políticos en materia de política exterior, así como comprobar la relevancia de dichas variables en el comportamiento legislativo. La confirmación de fenómeno similar al bipartidismo estadounidense en los casos latinoamericanos analizados demandaría la observación de la 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.

Para el caso argentino se utiliza como referencia comparativa el mapa 2, elaborado por Saiegh (2009); la estimación de los puntos ideales de los legisladores fue elaborada por medio de una encuesta aplicada a los mismos en el año 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.

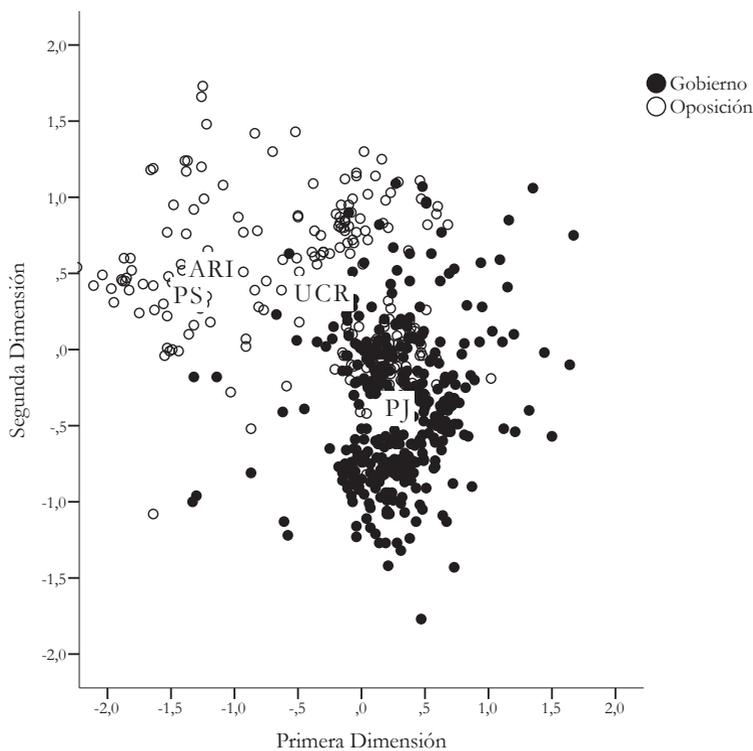
Se nota una significativa semejanza entre el ordenamiento de los promedios partidarios estimados por medio de votaciones nominales de política exterior y los datos de encuesta en ambas dimensiones. En la primera dimensión de ambos mapas el ordenamiento de los promedios de los partidos políticos, de izquierda a derecha, es Partido Socialista (PS), Afirmación para una República Igualitaria (ARI), Unión Cívica Radical (UCR) y Partido Justicialista (PJ), lo que indica la relevancia de la ideología partidista 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,⁵ el posicionamiento de los legisladores en el Pleno está fuertemente constreñido por directrices partidistas. Así, la disposición de los puntos ideales de los legisladores puede ser comprendida en términos partidistas, más específicamente por la clasificación ideológica de los mismos.

Argentina

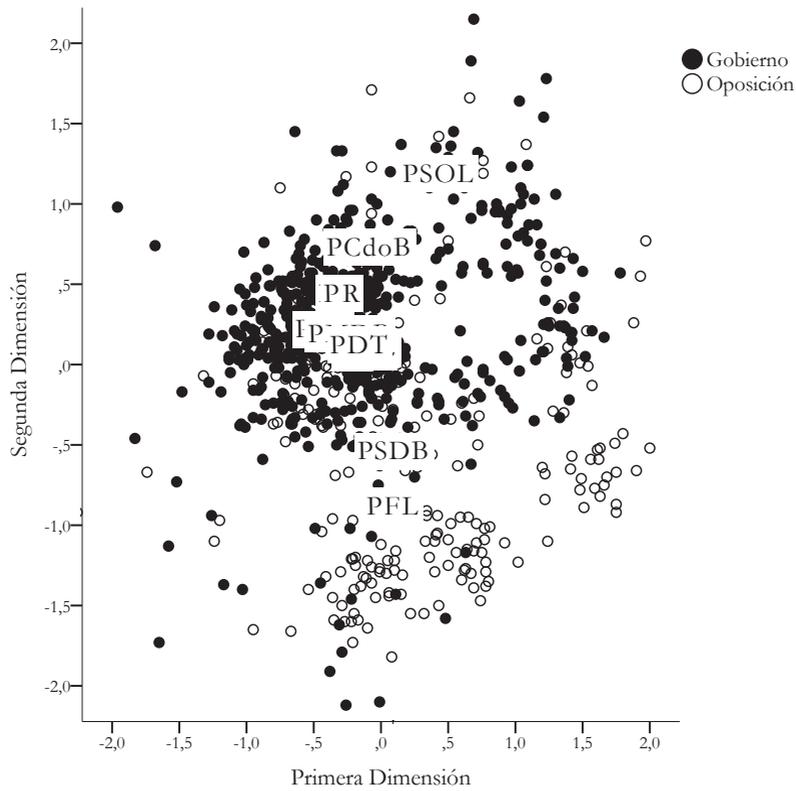
Mapa 1

Puntos ideales en política exterior (2001-2010)



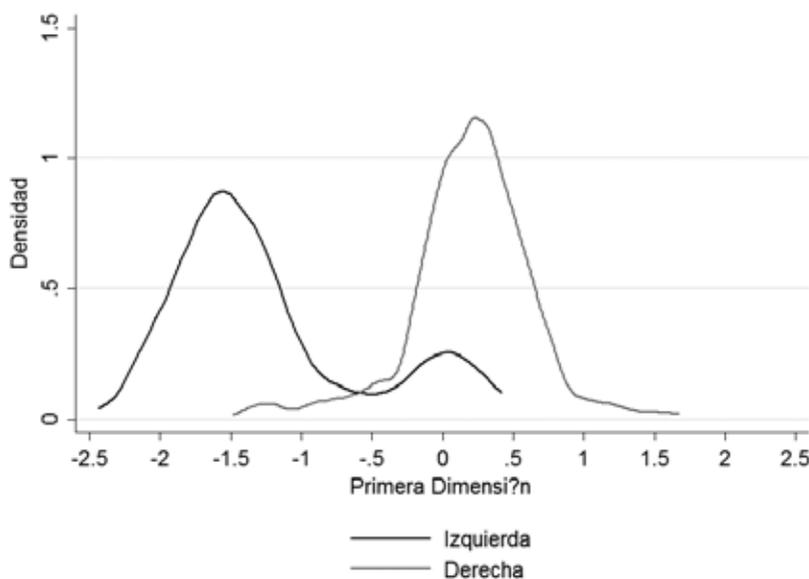
⁵ Los índices de Rice calculados para los dos mayores partidos argentinos en las votaciones de política exterior de nuestra muestra son: 0.91 para el PJ y 0.85 para la UCR.

Mapa 2
Puntos ideales en política interna, estimados por encuesta (2004)



Fuente: Saiegh (2009).

Gráfico 1
Distribución de puntos ideales por ideología



En el gráfico 1, donde se dispone la misma distribución de los puntos ideales en la primera dimensión para la política exterior del mapa 1, destacadas las ideologías de los partidos, se percibe con claridad la polarización entre las curvas de los puntos ideales señalados como izquierda (negro) y derecha (gris). No obstante, como se vislumbra en el mapa 1, la primera dimensión también puede reflejar la dicotomía entre el partido de gobierno PJ (marcado en negro) y los partidos de oposición UCR, PS y ARI (marcados en blanco). 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 de centro-derecha. La segunda dimensión del mapa 1, así como la interpreta Saiegh (2009) en el mapa 2, 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 que existe una fuerte similitud entre el comportamiento legislativo en las temáticas internacionales y domésticas.

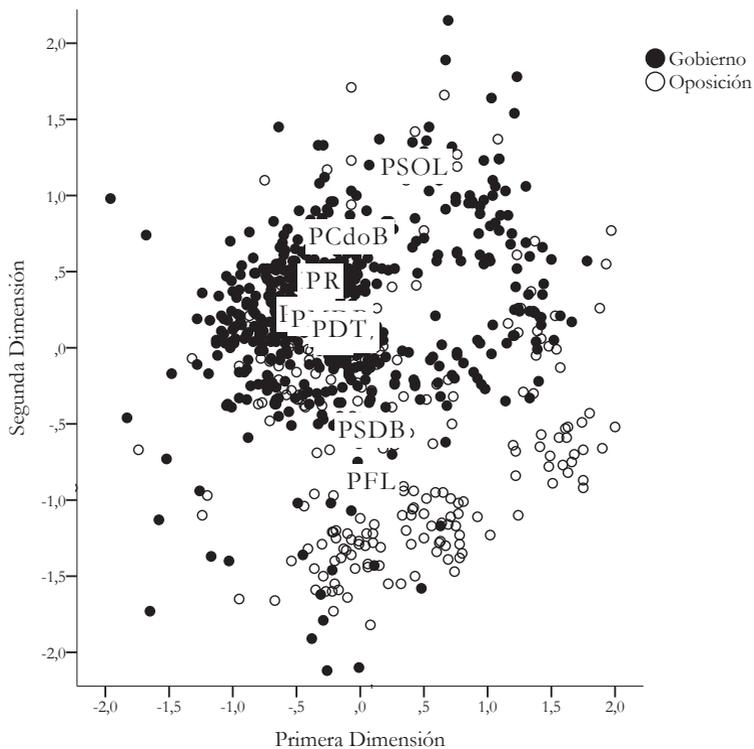
En materia de polarización entre los posicionamientos de los partidos políticos argentinos en el Pleno para los temas de política exterior, el mapa 1 evidencia un grado de polarización moderada. Aunque sea nítida la oposición ideológica y de coaliciones entre los legisladores argentinos, se observa una elevada concentración de puntos ideales en el centro de la primera dimensión, lo que indica cierto 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 como en la internacional. Sin embargo, la distancia entre el ARI y PJ es más significativa, sugiriendo una fuerte polarización en las posiciones de ambos partidos en temas de política exterior. La diferencia entre los picos de las curvas presentadas en el gráfico 1, así como la intersección entre ambas curvas ilustran una polarización moderada en el Pleno de la Cámara de Diputados de Argentina en los asuntos de política exterior. Abajo se presentan los mapas y gráfico referentes al caso brasileño.

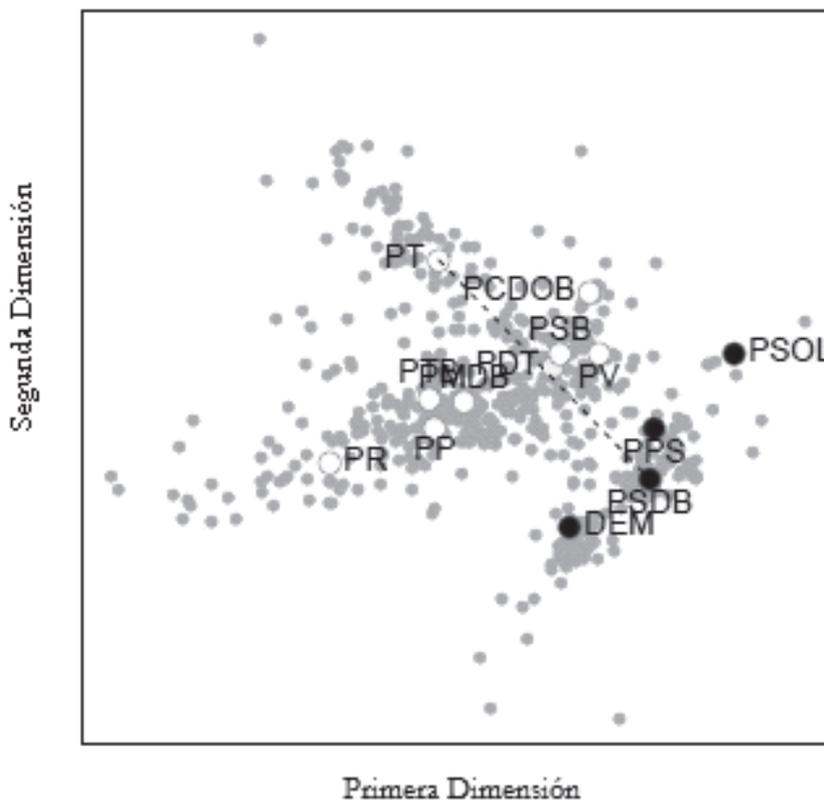
Brasil

Mapa 3

Puntos ideales de política exterior (2003-2010)

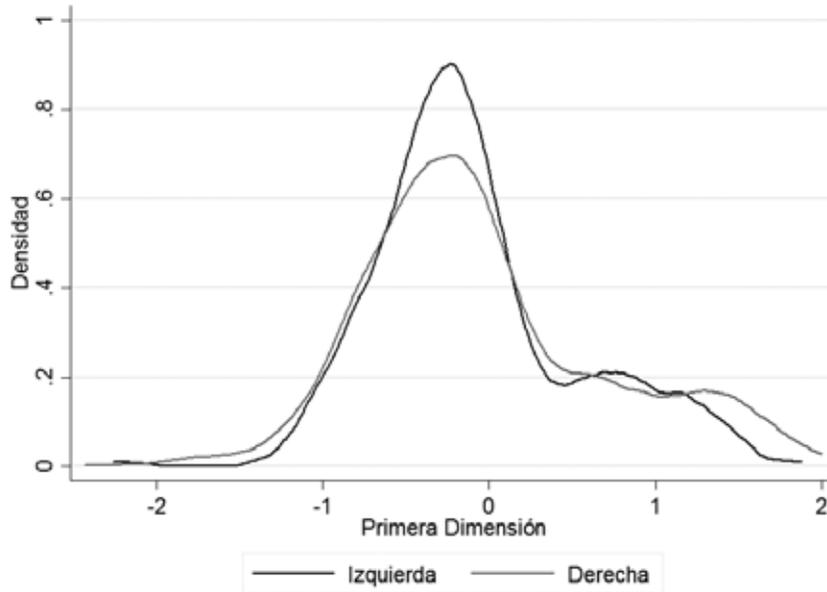


Mapa 4
Puntos ideales de política interna (2003-2010)



Fuente: Zucco y Lauderdale (2011).

Gráfico 2
Distribución puntos ideales por ideología



Para analizar el mapa 3 y el gráfico 2, ambos referentes a la estimación de los puntos ideales de las votaciones en política exterior, se utiliza el mapa 4, estimado por Zucco y Lauderdale (2011) por medio de IDEAL, con todas las votaciones nominales entre 2003 y 2010. El mapa 3 expone los promedios de los partidos que apoyan al gobierno: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da República (PR), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileira (PTB), Partido Comunista do Brasil (PCDOB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Progressista (PP), sobrepuestos en el mapa espacial, lo que dificulta su visualización y destaca la convergencia de las decisiones de los diputados oficialistas brasileños en votaciones de política exterior. En la segunda dimensión del mapa 3 se vislumbra la relevancia de esa dicotomía en la organización de los votos de los diputados en temas de política exterior, alejando los partidos del gobierno del PSDB y PFL, estos últimos integrantes de la coalición de oposición al gobierno. En el mapa 4, 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 a la coalición de gobierno.

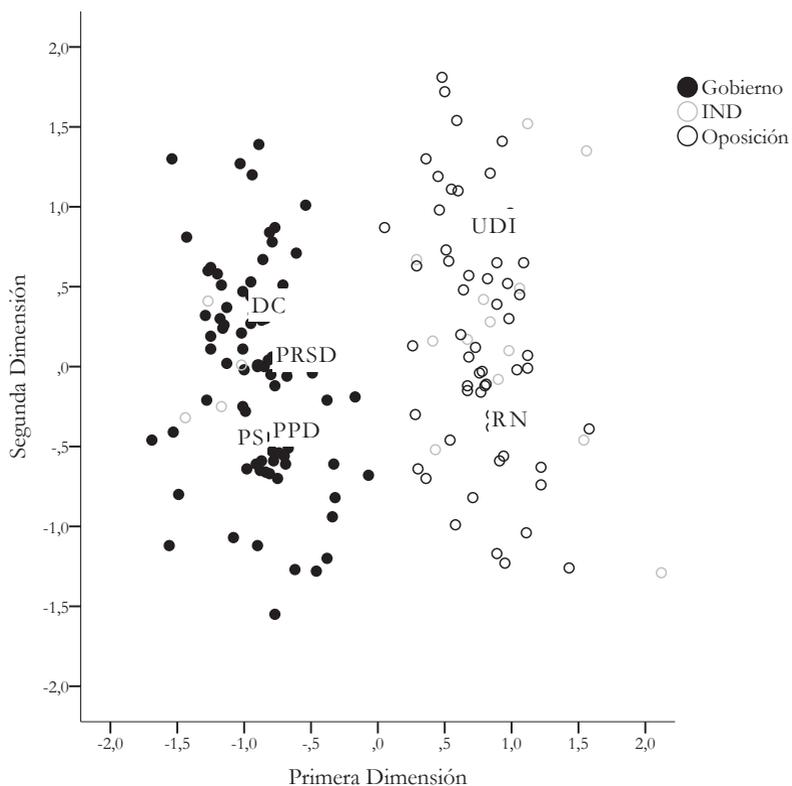
Sin embargo, durante el gobierno del presidente Lula (2003-2010) esta correlación desaparece, por lo que los autores interpretaron la primera dimensión del mapa 4 como representativa de la dicotomía entre gobierno y oposición y la segunda dimensión, representativa de la disposición de los partidos en el espectro ideológico izquierda / derecha. La conformación de la coalición de gobierno en la legislatura analizada presenta una baja cohesión ideológica, que integra partidos tanto de izquierda como de derecha. Sin embargo, como muestra el mapa 4, el hecho de que la ideología partidista ordene a los partidos brasileños en la segunda dimensión revela algún grado de influencia en los votos de los diputados.

La comparación entre los mapas 3 y 4 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 segunda dimensión del mapa de política exterior y en la primera dimensión en el mapa de política doméstica. 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 2, la ideología partidista no distingue el comportamiento de los diputados brasileños. La distribución de los puntos ideales de los partidos clasificados como de izquierda y derecha (negro y gris, respectivamente, en el gráfico 2, para la política exterior es muy semejante, imposibilitando la distinción en los posicionamientos partidarios en el Pleno. En otras palabras, mientras la ideología partidista produce cortes en la política doméstica, las decisiones de política exterior en el Pleno no son pautadas por la ubicación del partido del diputado 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, lo que indica algún grado de similitud entre el comportamiento legislativo en ambos campos temáticos.

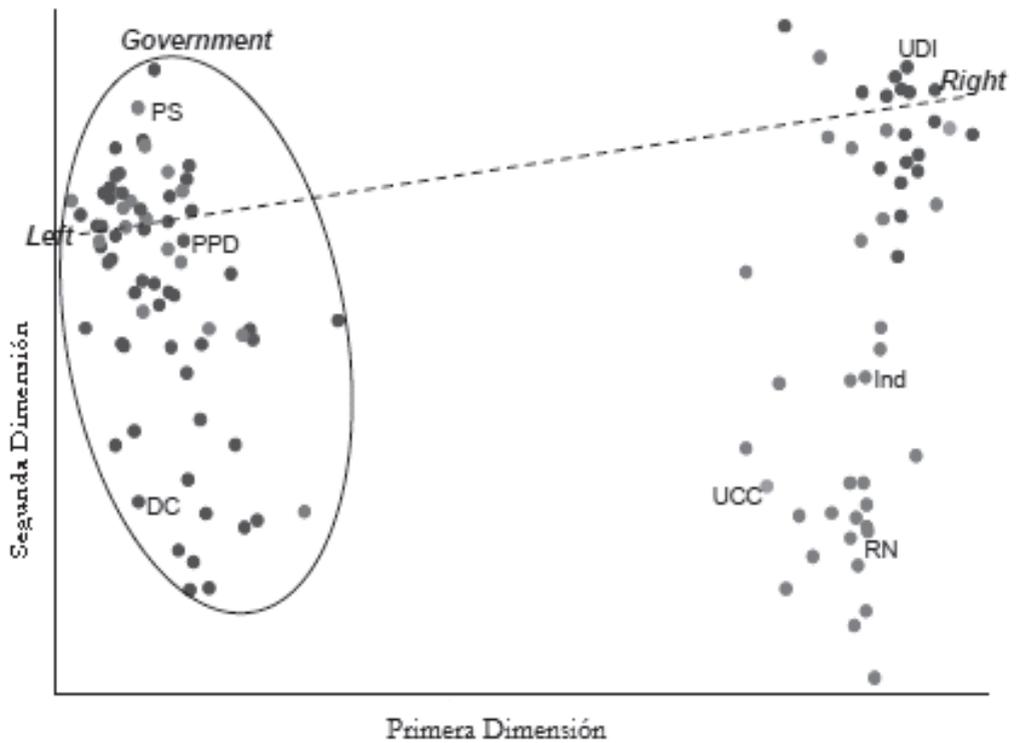
La polarización entre los partidos políticos en Brasil en asuntos de política exterior se muestra más moderada en comparación con la política interna. Los legisladores de los partidos del gobierno (marcados en negro en el mapa 3) se aglutinan entre -0.5 y 0.0 en la primera dimensión, mientras que los partidos de oposición (marcados en blanco) se aglutinan entre 0.0 y 0.5, aunque haya legisladores opositores 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 3 las posiciones de los promedios de los partidos.

Chile

Mapa 5
Puntos ideales de política exterior (1998-2006)

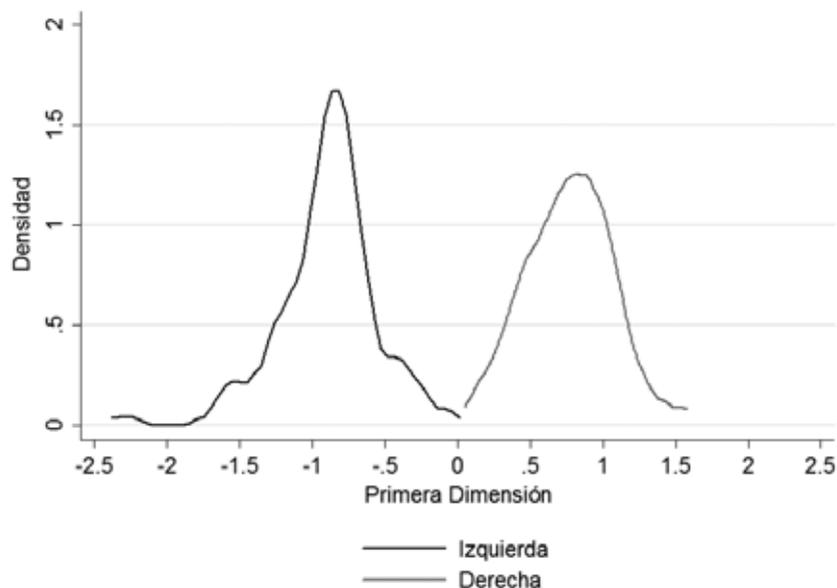


Mapa 6
Puntos ideales de política interna (1998-2000)



Fuente: Hix y Noury (2011)

Gráfico 3
Distribución de puntos ideales por ideología



Para el análisis del caso chileno se utiliza como referencia de la política doméstica el mapa 6, de autoría de Hix y Noury (2011), en donde los puntos ideales de los diputados fueron estimados por medio del programa estadístico NOMINATE, con votaciones nominales de 1998 a 2000. Es relevante señalar que para la muestra de votaciones de política exterior los puntos ideales de los diputados se estimaron también con el programa NOMINATE. La correlación entre las estimaciones de los puntos ideales estimados por medio de los programas IDEAL (mapa 5) y NOMINATE, como sugiere la literatura, es muy alta (0.94), hecho que favorece la comparación entre los mapas 5 y 6.

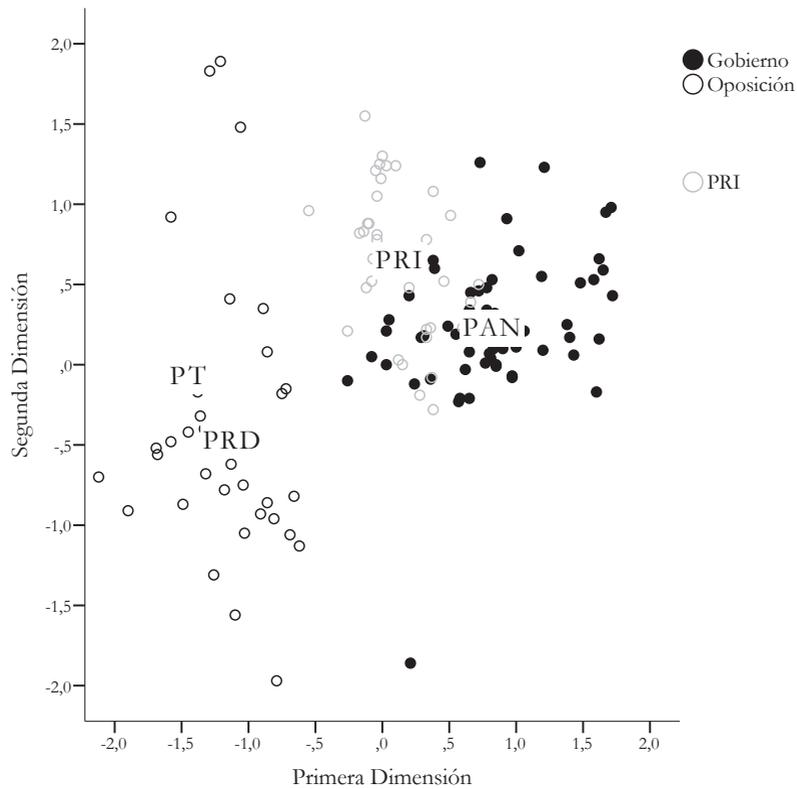
El primer factor observado es la fuerte semejanza entre las distribuciones de los puntos ideales de los legisladores chilenos en las políticas interna (mapa 6) y exterior (mapa 5). Notamos que la primera dimensión en Chile puede corresponder tanto a la dicotomía gobierno / oposición cuanto a la ubicación 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 denominada Concertación (marcados en negro), mientras que el espectro derecho es ocupado por los partidos de la coalición de oposición denominada Alianza por Chile (marcados en blanco); ambas presentan 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 a la coalición de gobierno. La clasificación de las ideologías de los partidos chilenos, efectuada por medio de encuesta (Alcántara, 2003), dispone a los partidos de la siguiente manera, de izquierda a derecha: Partido Socialista (PS), Partido por la Democracia (PPD), Demócrata Cristiano (DC), Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI). Este ordenamiento también se refleja en la distribución de los promedios de los partidos chilenos en el mapa 5, posicionando los de centro-izquierda en la coalición de gobierno, mientras que los de derecha se ubican en la coalición opositora. Además, como se muestra en el gráfico 3, 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 temas de política exterior de los partidos clasificados como de izquierda y derecha. Es interesante notar, en el mapa 5, el comportamiento de los diputados independientes, destacados en gris claro. 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.

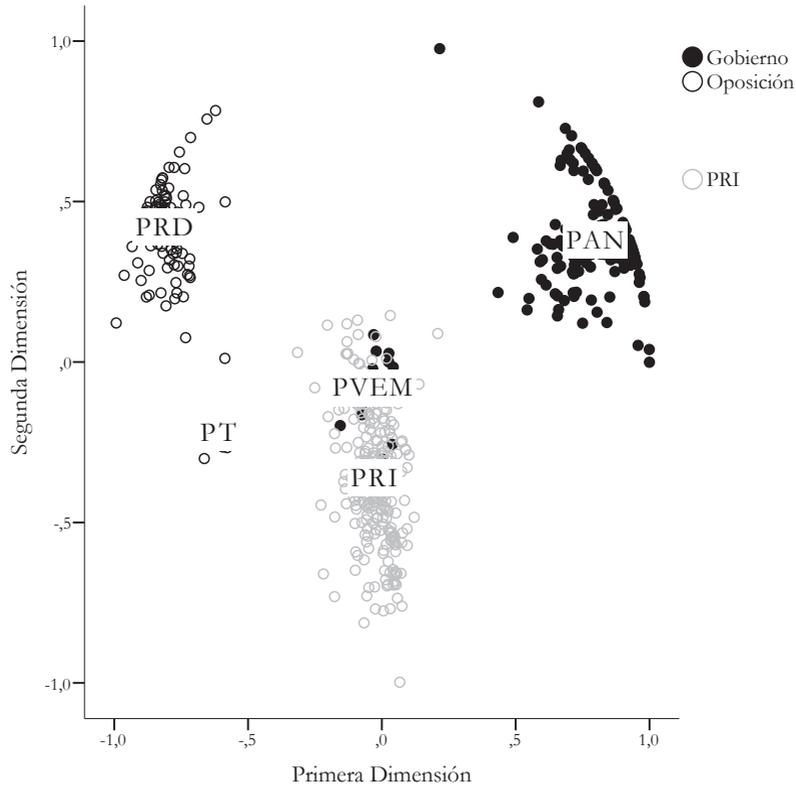
A diferencia de los casos argentino y brasileño, que presentan un nivel moderado de polarización entre los partidos en asuntos de política exterior, los partidos políticos chilenos exhiben una fuerte polarización. La distancia entre los partidos de coaliciones distintas es bastante significativa, mientras que la distancia entre los que pertenecen a una misma coalición es pequeña, resaltando la polarización intercoaliciones y la unidad intracoaliciones. En el gráfico 3 se observa que las curvas destacadas no poseen un área de convergencia, lo que muestra 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 interna. Formulado de otra forma, hay una dimensión que estructura de manera coherente y linealmente los votos de los legisladores chilenos en el pasaje de la arena doméstica hacia la internacional.

México

Mapa 7
Puntos ideales de política exterior (2006-2009)

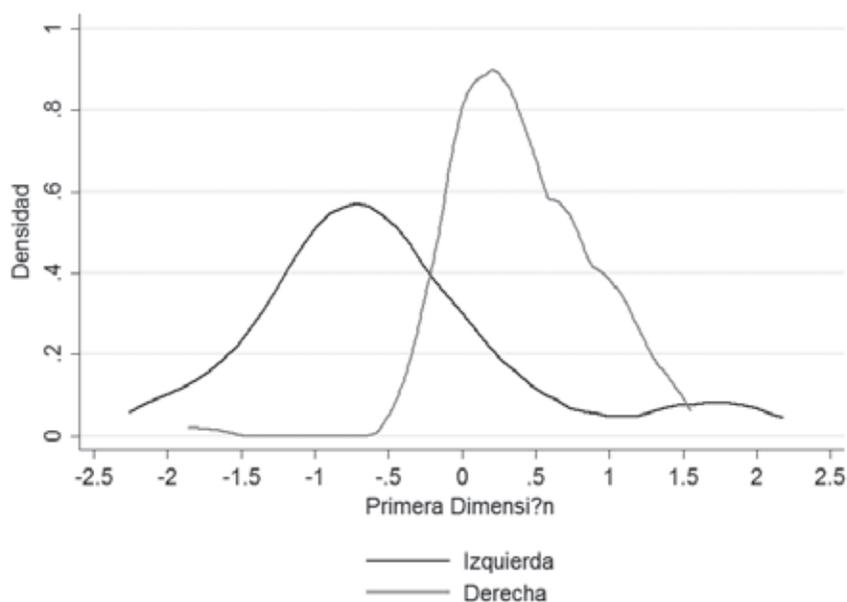


Mapa 8
Puntos ideales de política interna (2006-2009)



Fuente: Cantú y Desposato (2012).

Gráfico 4
Distribución de puntos ideales por ideología



Para el caso mexicano comparamos los mapas de los puntos ideales construidos con votaciones de política exterior para el Senado federal (mapa 7) y votaciones de política interna para la Cámara de Diputados (mapa 8), ambos referentes a la LX Legislatura. Aunque la comparación entre las distintas cámaras legislativas no es la ideal para el propósito del artículo, dada la existencia de múltiples reglas electorales y regimentales, la utilización de la misma legislatura mantiene factores coyunturales constantes, como el de Presidente de la República. Mientras el mapa 7 fue estimado con IDEAL, el mapa 8, cuyas estimaciones son de Cantú y Desposato (2012), fue realizado con NOMINATE. La correlación entre las estimaciones de los puntos ideales de los senadores 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 7 y 8 cuya primera dimensión puede estar asociada tanto con la dicotomía entre gobierno u oposición, como con la ubicación de los partidos en el espectro ideológico. En los dos mapas, el Partido Acción Nacional (PAN), partido del entonces Presidente y principal componente de la coalición de gobierno (marcada en negro), se concentra a la derecha de la primera dimensión. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), a su vez, ocupa el centro de la primera dimensión en ambos mapas, así como el Partido de la

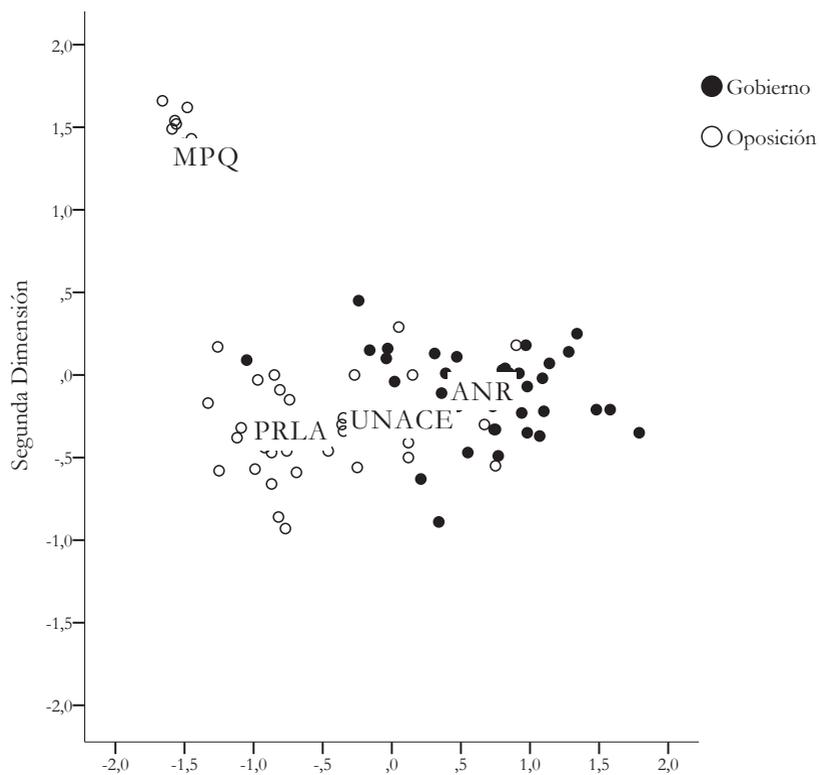
Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT) se disponen en la izquierda de la misma. Segundo, la clasificación ideológica construida por medio del PELA muestra que el PAN es el partido más a la derecha del espectro ideológico, el PRI se encuentra en el centro y el PRD figura como un partido de izquierda. Las distribuciones de los puntos ideales de los senadores mexicanos en temas de política exterior también muestran 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 que el PRD actuó claramente como oposición a las distintas medidas legislativas del Poder Ejecutivo. En ese sentido, la posición centrista del PRI y la postura extrema del PRD corroboran la interpretación citada de coincidencia entre la ideología del partido mexicano y el apoyo al gobierno. El gráfico 4 también contribuye a ese razonamiento, exhibiendo una clara distinción entre las distribuciones entre los partidos clasificados como izquierda (negro) y los partidos considerados de derecha (gris). El área de convergencia de las curvas es representada por el PRI, clasificado como de izquierda (4.46),⁶ pero muy próximo al centro. Así, el nivel de polarización entre los partidos mexicanos es elevado en los mapas 7 y 8, pero, al contrario del caso chileno, el centro de la primera dimensión es ocupado por un partido grande. De esta forma, las distancias entre el partido del gobierno (PAN) y los partidos de oposición (PRD y PT) son significativas, mostrando una polarización acentuada mediada 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. Asimismo, en el caso mexicano no se constatan distribuciones distintas ni niveles menores de polarización partidaria en las votaciones de política exterior, lo que da indicios de que la política exterior no presenta especificidad en relación con las políticas públicas en general en lo que se refiere al comportamiento legislativo en América Latina.

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

Paraguay

Mapa 9
Puntos ideales de política exterior (2003-2008)



Mapa 10
Puntos ideales de política interna (2003)

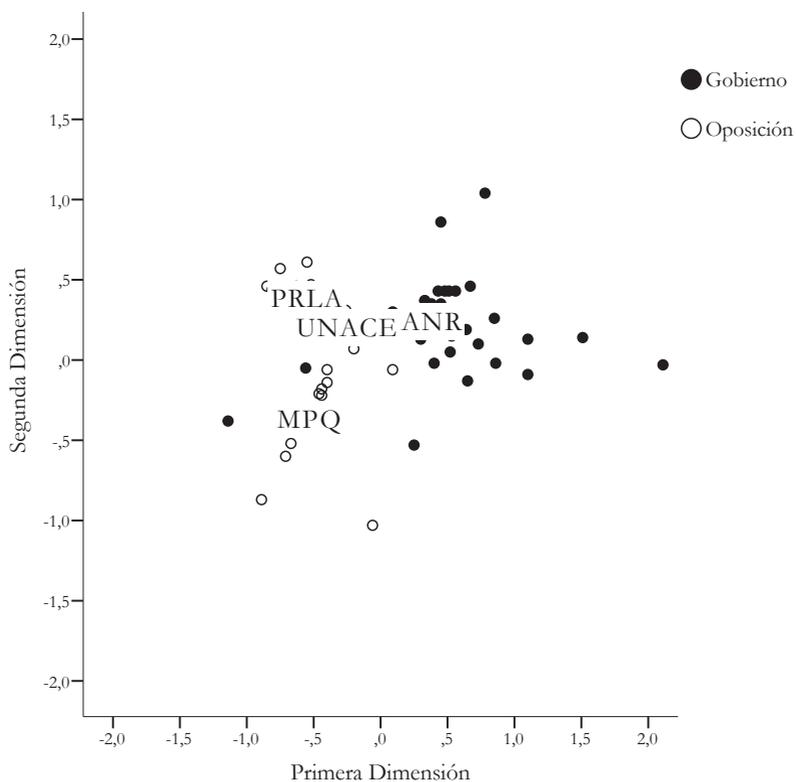
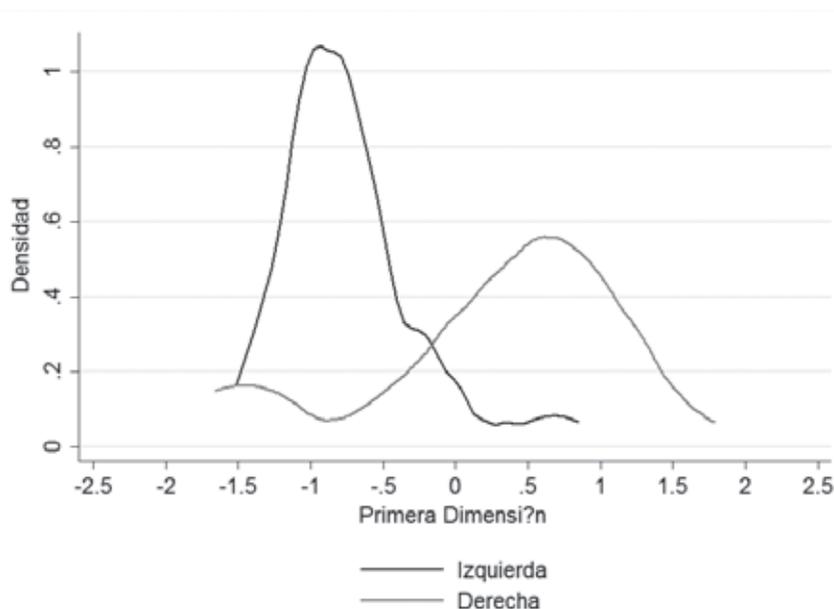


Gráfico 5
Distribución de puntos ideales por ideología



En el caso paraguayo se adopta una estrategia de análisis un poco distinta. Fueron recogidas las votaciones nominales referentes a la política interna (sin las votaciones de política exterior) del año 2003, que obtuvieron un nivel de polarización mayor a 10%, totalizando 327 votaciones. A partir de esas votaciones se construyó, por medio de IDEAL, el mapa 10 con el propósito de comparar el comportamiento legislativo en ambos espacios. No se presenta la distribución de los puntos ideales agregados por ideología del partido político del parlamentario. Conforme a la estimación vía PELA, los dos principales partidos del país, ANR (Partido Colorado) y PRLA (Partido Liberal), son clasificados como de derecha (valores mayores que 5). El análisis de los mapas 9 y 10, referentes a la política exterior e interior, respectivamente, demuestra gran semejanza entre la distribución de los puntos ideales de los diputados paraguayos. Los dos mapas presentan una situación polarizada entre los legisladores del gobierno (marcados en negro) y los legisladores de la oposición (marcados en blanco) en la primera dimensión, sugiriendo la relevancia de esa dicotomía en la estructuración de los votos de los diputados en asuntos de política exterior e interior. 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 de oposición (PRLA, MPQ y UNACE). La segunda dimensión, por su parte, separa

al 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 (negro) y oposición (blanco) en el mapa 10 (política interior), cuando se le compara con el mapa 9 (política exterior). Esto refleja una unidad partidista más grande en el ámbito doméstico en comparación con el internacional. En Paraguay se observa un grado acentuado de polarización entre los partidos políticos en lo internacional y lo interno, lo que revela una situación bipolar de posicionamiento de los legisladores, aun cuando el UNACE, partido disidente del Partido Colorado, ocupe el centro del mapa 9 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 interna e internacional, sugiriéndonos la uniformidad en los factores estructuradores de los votos en ambos campos temáticos.

Factores estructuradores de los puntos ideales en 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:⁷

$$Y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 IDE_{ij} + \beta_2 GOB_{ij} + \beta_3 DES_{ij} + \beta_4 INT_{ij} + \beta_5 TAM_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

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 la encuesta PELA (IDE_{ij}) y la pertenencia o no del partido del legislador a la coalición de gobierno (GOB_{ij}). Para considerar posibles influencias del distrito electoral en el voto del legislador latinoame-

⁷ Antes de correr el modelo se verificó la existencia de multicolinealidad entre nuestras variables, ya que a medida que ésta 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) se constata la ausencia de este problema en el modelo. Para resolver problemas de posible endogeneidad en el modelo, se omite la variable ideológica (IDE) como variable de control cuando se utiliza la primera dimensión como variable dependiente, por razones obvias. Cuando se utiliza la segunda dimensión como variable dependiente, se excluye la variable gubernamental (GOB) del modelo. Para controlar por la existencia de heteroscedasticidad se realiza una prueba de Breusch-Pagan/Cook-Weisberg, que verifica 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 chi-cuadrado indica que el problema de la heteroscedasticidad está presente (valor de 1.37), pero no parece ser demasiado serio.

ricano 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 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 influir sobre el voto legislativo en temas de política comercial, una rama importante de la política exterior.

Es de esperarse que los legisladores provenientes de aquellos distritos con elevadas tasas de desempleo reciban demandas proteccionistas de su electorado para que proteja la economía local de la competencia extranjera. La variable INT pretende medir el nivel de internacionalización de la economía del distrito electoral, esperando que las decisiones legislativas puedan recibir influencia de los sectores organizados de la economía para que haya más o menos integración y cooperación internacional, dependiendo del grado de internacionalización de la economía distrital. Finalmente, se incluye la variable de control del tamaño del partido político del legislador (TAM_{ij}), medido por el porcentaje de bancas que el partido del congresista tiene al momento de la votación. Como sugieren Hix y Noury (2011), el tamaño del partido político es una importante variable de control en la medida en que los partidos mayores pueden votar en contra de los menores. B_k son los parámetros del modelo que ha de ser estimado y ε_{ij} es el término de error. En la tabla 3 se presenta el resultado de la estimación del modelo para la primera y segunda dimensiones de los puntos ideales estimados.

Tabla 3
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 ²	0.12	0.05

Asimismo, en la tabla 3 se reportan los resultados de los puntos ideales estimados para la política exterior de todos los legisladores latinoamericanos de los cinco países presentes en nuestra muestra. En la primera dimensión, como era previsible, 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 tienen 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 dos 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. La homogeneidad entre los factores estructuradores de las votaciones en estas dos esferas, más notablemente la ideología y coalición del partido del congresista latinoamericano, corrobora la percepción de baja diferencia entre el comportamiento legislativo en ambas temáticas. Los resultados indican la no observación de fenómeno similar al bipartidismo en las votaciones nominales en Chile, México y Paraguay. En los casos brasileño y argentino, el grado de polarización entre los partidos en asuntos internacionales es más bajo.

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, aun cuando la propuesta de este último sea preferible al *statu quo*.

La ideología partidista, expresada en 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 de una cantidad de votaciones bastante expresivas, además de una serie temporal lo suficientemente larga para capturar patrones de comportamiento estables a lo largo del tiempo. Ese punto permanece como un importante asunto de la agenda de investigación para ser desarrollado en un futuro.

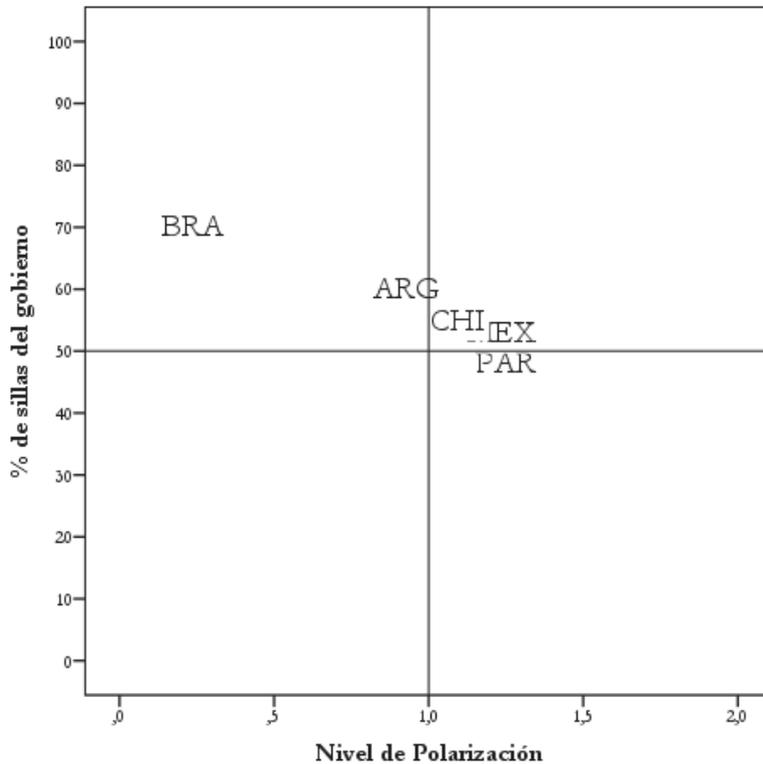
Polarización partidista en la política exterior

En esta sección se analizan los niveles de polarización partidista en la política exterior. Para ello proponemos una tipología descriptiva que reúne dos atributos centrales para la conducción de la política exterior de los países con respecto al 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 Pleno, estimado por medio de los puntos ideales de los legisladores en la primera dimensión. En la tipología (gráfico 6), el eje vertical representa el tamaño de la base de apoyo al gobierno en las legislaturas de los cinco países, medida por el porcentaje de bancas de partidos 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 tanto, el nivel de polarización partidista y el tamaño del partido del Presidente o de los partidos que lo apoyan en el Congreso. Aunque no sea el objetivo desarrollar un análisis de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la formulación de la política exterior, esta tipología permite clasificar los países de la muestra en lo que se refiere a la dificultad del Presidente para negociar 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 la paraguaya, seguida por la mexicana, argentina y brasileña. 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.

Gráfico 6

Tipología tamaño del gobierno x polarización partidista en la política exterior



Fuente: Elaboración propia

En los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo se encuentran situaciones intermedias. 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. Aun así, en una situación de gobierno dividido el Presidente de ambos países tendría, manteniendo la polarización constante, gran dificultad para aprobar su política exterior. En el cuadrante inferior izquierdo, representado por una elevada polarización entre los partidos políticos y la ausencia de mayoría del gobierno en el Legislativo, se encuentra Paraguay. Este cuadrante revela una situación donde las propuestas del Presidente corren un riesgo grande de no ser aprobadas, combinando dos variables que puedan fragilizar la credibilidad del país en el ámbito exterior, así como dificultar la aprobación de política exterior impulsada por el Presidente.

Consideraciones finales

El presente artículo ha centrado su análisis empírico en dos aspectos fundamentales: la descripción del comportamiento legislativo de cinco países latinoamericanos en temas internos e internacionales y la identificación de los factores estructuradores del voto de los legisladores en los asuntos de política exterior. Se concluye la existencia de una semejanza entre el comportamiento legislativo en los temas internos 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 el Pleno cuando el asunto deliberado corresponde a la política exterior del país no encuentra respaldo empírico en la mayoría de los casos analizados. Los casos argentino, chileno, mexicano y paraguayo rechazan claramente la hipótesis de que exista un fenómeno similar al bipartidismo estadounidense. En el caso brasileño, el grado de unidad entre los partidos en temas internacionales es más elevado en comparación con los asuntos internos. Aun así, en muchas votaciones sobre política exterior en el Congreso de Brasil los votos *sí* y *no* son separados en función de la coalición del partido político, en el gobierno o en la oposición. Los votos polarizados en la política exterior de Brasil siguen la misma dicotomía gobierno / oposición presente en el ámbito doméstico. El análisis agregado de los países demuestra que las divergencias en la política exterior son estructuradas por la ideología del partido político, la pertenencia o no a la coalición de gobierno y factores relativos al distrito electoral del legislador.

La percepción de politización en la política exterior de los legislativos latinoamericanos evidencia la importancia de incorporar las preferencias partidistas en los estudios sobre la formulación de la 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 América Latina depende de la ampliación de la muestra de países, para poder hacer más complejos los modelos de análisis.

Sobre el autor

PEDRO FELIÚ RIBEIRO es profesor de Relaciones Internacionales en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo (IRI-USP) e investigador del Centro de Estudios de las Negociaciones Internacionales (CAENI-USP). Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo. Su principal línea de trabajo actual se reifere al análisis de la política exterior en América Latina. Actualmente trabaja sobre las relaciones ejecutivas y legislativas en la formulación de la política exterior en el marco del presidencialismo multipartidista. Sus publicaciones más recientes son: (con Francisco Urdinez y Jan Knoerich) “Don’t cry for me ‘Argenchina’: Unraveling political views of China through legislative debates in Argentina” (*Journal of Chinese Political Science*, 2018); “Sobreviviendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer” (*Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 2018); (con Francisco Urdinez) “¿Hay dos presidentes en Argentina?: un análisis comparativo del apoyo legislativo en las políticas exterior y doméstica (2001-2014)” (*Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 2017).

Referencias bibliográficas

- Alcántara, Manuel Saéz (2003) “La ideología de los partidos chilenos, 1994-2002: Rasgos constantes y particularidades” *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 23 (2): 68-87.
- Alcántara Saéz, Manuel y Cristina Rivas (2006) “The left-right dimension in Latin America party politics” Ponencia presentada en la Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Alcántara, Manuel Saéz y Cristina Rivas (2007) “Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina” *Política y Gobierno*, 14 (2): 349-390.
- Alemán, Eduardo y Sebastián Saiegh (2007) “Legislative preferences, political parties, and coalition unity in Chile” *Comparative Politics*, 39 (3): 253-272.
- Alemán, Eduardo; Calvo, Ernesto; Jones, Mark y Noah Kaplan (2009) “Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points” *Legislative Studies Quarterly*, 34(1): 87-116.
- Argentina (2018) *Diputados Argentina* [en línea]. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Disponible en: <<https://www.diputados.gov.ar/>>.
- Ava, Pablo y Frederico Merke (2011) “Opinión pública y política exterior: La Argentina en perspectiva comparada” *Diálogo Político*, 28 (3): 203-227.
- Bailey, Michael (2001) “Ideal point estimation with a small number of votes: A random-effects approach” *Political Analysis*, 9 (3): 192-210.

- Bafumi, Joseph; Gelman, Andrew; Park, David y Noah Kaplan (2005) "Practical issues in implementing and understanding Bayesian ideal point estimation" *Political Analysis*, 13 (2): 171-187. DOI:10.1093/pan/mpi010
- Bjereld, Ulf y Marie Demker (2000) "Foreign policy as battle field: A study of national interest and parties motives" *Scandinavian Political Studies*, 23 (1): 17-36.
- Bustamante, Gilberto y Jorge Rivera (2011) "Los actores de la política exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile" *Polis*, 10 (28): 359-392.
- Cantú, Francisco y Scott Desposato (2012) "The new federalism of Mexico's party system" *Journal of Politics in Latin America*, 4 (2): 3-38.
- Carey, John (2007) "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting" *American Journal of Political Science*, 51: 92-107.
- Carroll, Royce; Lewis, Jeffrey; Lo, James; Poole, Keith y Howard Rosenthal (2009) "Comparing NOMINATE and IDEAL: Points of difference and Monte Carlo tests" *Legislative Studies Quarterly*, 34 (4): 555-591.
- Carruba, Clifford; Gabel, Matthew y Simon Hug (2008) "Legislative voting behavior, seen and unseen: A theory of roll call vote selection" *Legislative Studies Quarterly*, 33 (4): 543-571.
- CEBRAP (2016) *Centro Brasileiro de Análise e Planejamento* [en línea]. Disponible en: <<https://cebrap.org.br/>>.
- Chile (2018) Cámara de Diputados de Chile [en línea]. Disponible en <www.camara.cl>.
- Clinton, Joshua; Jackman, Simon y Douglas Rivers (2004) "The statistical analysis of roll call voting: A unified approach" *American Political Science Review*, 98 (2): 355-370.
- Clinton, Joshua y Simon Jackman (2009) "To simulate or NOMINATE?" *Legislative Studies Quarterly*, 34 (4): 593-621.
- Conley, Richard (1999) "Dreading presidential fast-track authority: The impact of constituency pressures and political ideology on trade policy in Congress" *Political Research Quarterly*, 52 (4): 785-799.
- Cox, Gary (2005) "The organization of democratic legislature" en Weingast, Barry R. y Donald Wittman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Diniz, Simone y Cláudio Ribeiro (2008) "The role of the Brazilian Congress in foreign policy: An empirical contribution to the debate" *Brazilian Political Science Review*, 2 (2): 10-38.
- Edwards, George (1989) *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. New Haven: Yale University Press.
- Feliú Ribeiro, Pedro y Francisco Urdinez (2017) "¿Hay dos presidentes en Argentina?: un análisis comparativo del apoyo legislativo en las políticas exterior y doméstica (2001-2014)" *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 37 (1): 95-119. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000100005>

- Fleisher, Richard; Bond, Jon; Krutz, Glen y Stephen Hanna (2000) "The demise of the two presidencies" *American Politics Quarterly*, 28 (1): 3-25.
- Follietti, Gilda (2005) "La participación argentina en Haití: el papel del Congreso" *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19 (1): 37-56.
- Fordham, Benjamin (1998) "Economic interests, party and ideology in early Cold War era of us foreign policy" *International Organization*, 52 (2): 359-396.
- Godbout, Jean-François (2010) "Parliamentary politics and legislative behaviour". Ponencia presentada en Canadian Political Association Meeting. Montreal, Canadá, 1 a 3 de julio.
- Godbout, Jean-François y Bjørn Hoyland (2008) "Legislative voting in the Canadian Parliament" Ponencia presentada en la Canadian Political Association Meeting. Vancouver, Canadá, 4 a 6 de junio.
- Henisz, Witold y Edward Mansfield (2006) "Votes and vetoes: The political determinants of commercial openness" *International Studies Quarterly* (50): 189-211.
- Hix, Simon y Abdu Noury (2010) "Scalling the commons: Using MPs' left-right self-placement and voting divisions to map the British Parliament, 1997-2005". Ponencia presentada en el encuentro anual de la American Political Science Association., Washington, DC, 1 a 5 de diciembre.
- Hix, Simon y Abdu Noury (2011) *Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures*. Working Paper. Londres: London School of Economics.
- Hudson, Valery (2005) "Foreign policy analysis: Actor-Specific theory and the ground of international relations" *Foreign Policy Analysis*, 1 (1): 1-30.
- Kegley, Charles y Eugene Wittkopf (1995) *American Foreign Policy. Pattern and Process*. Nueva York: St. Martin's Press.
- King, Gary (1986) "Political parties and foreign policy: A structuralist approach" *Political Psychology*, 7 (1): 83-101.
- Krehbiel, Keith (2000) "Party discipline and measures of partisanship" *American Journal of Political Science*, 44 (2): 212-227.
- Landman, Todd (2003) *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. Nueva York: Routledge.
- Limongi, Fernando (2006) "A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório" *Novos Estudos CEBRAP* (76): 17-41.
- Lindsay, James (1994) *Congress and the Politics of us Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Londregan, John (2000) *Legislative Institutions and Ideology in Chile* Cambridge: Cambridge University Press.
- López, Camilo (2015) "Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)" *Colombia Internacional* (83): 135-169.

- Maureira, Sergio Toro (2007) "Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: Unidad de los bloques políticos en Chile" *Revista de Ciencia Política*, 27 (1): 23-41.
- McCormick, James y Eugene Wittkopf (1990) "Bipartisanship, partisanship, and ideology in Congressional-Executive foreign policy relations, 1947-1988" *The Journal of Politics*, 52 (4): 1077-1100.
- Meernik, James (1993) "Presidential support in Congress: Conflict and consensus on foreign and defense policy" *The Journal of Politics*, 55 (3): 569-587.
- México (2018) Senado de la República [en línea]. Disponible en <www.senado.gob.mx>.
- Ortiz Mena, Antonio (2004) "O processo de formulação da política de comércio nas Américas: lições da experiência Mexicana" Ponencia presentada en la 45ª Convención Anual de la International Studies Association. Montreal, Canadá, 17 a 20 de marzo.
- Paraguay (2018) Honorable Cámara de Diputados [en línea]. Disponible en: <<http://www.diputados.gov.py/ww5/>>.
- Perú (2018) Congreso de la República [en línea]. Disponible en: <<http://www.congreso.gob.pe/>>.
- Poole, Keith (2005) *Spatial Models of Parliamentary Voting* Cambridge: Cambridge University Press.
- Poole, Keith y Howard Rosenthal (1997) *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. Nueva York: Oxford University Press.
- Prins, Brandon y Bryan Marshall (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*, 31 (4): 660-678.
- Ripley, Randall y James Lindsay (1993) *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Roberts, Jason (2007) "The statistical analysis of roll-call data: A cautionary tale" *Legislative Studies Quarterly*, 32 (3): 341-370.
- Saiegh, Sebastian (2009) "Recovering a basic space with elite surveys: Evidence from Latin America" *Legislative Studies Quarterly*, 34 (1): 117-145.
- Santos, Fabiano (2006) "Democracia, legislativo e os novos desafios para o capitalismo brasileiro" *Análise de Conjuntura OPSA* (9): 1-10.
- Soares Lima, Maria Regina (2000) "Instituições democráticas e política exterior" *Contexto Internacional* (22): 265-303.
- Soares Lima, Maria Regina y Fabiano Santos (2001) "O Congresso e a política exterior" *Lua Nova* (52): 121-150.
- Stuhldreher, Amalia (2003) "Régimen político y política exterior en Argentina: El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)" *Perfiles Latinoamericanos* (22): 79-101.
- Vela, Juan Pablo Navarrete (2008) "Sistema político mexicano: desarrollo y reacomodo del poder" *Iberoforum*, 3 (6): 131-148.

- Warburg, Gerald (1989) *Conflict and Consensus: The Struggle between Congress and the President over Foreign Policymaking*. Nueva York: Harper & Row.
- Zucco, Cesar y Benjamin Lauderdale (2011) “Distinguishing between influences on Brazilian legislative behavior” *Legislative Studies Quarterly*, 36 (3): 363-396.

Anexo

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 nombramientos diplomáticos				x				x		x	
Aprobar préstamos 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

Fuente: elaboración propia.

