
Melany Barragán Manjón

Legislative Voting and accountability

John M. Carey. Cambridge: University Press, 2009, 199 pp.

Teniendo como telón de fondo los sistemas políticos de diferentes países de América Latina, Carey aborda uno de los temas clave de la democracia: la *accountability*¹ o responsabilidad política dentro del poder legislativo. Para ello lleva a cabo un exhaustivo análisis sobre los sistemas políticos de diferentes países de Latinoamérica a partir de los datos disponibles sobre las votaciones para la elección de representantes, los procesos de toma de decisiones en la Cámara o el nivel de disciplina interna de los partidos. El hecho de que la investigación se sustente en información que no ha sido recogida expresamente para este estudio provoca que, en algunas ocasiones, no puedan compararse entre todos los Estados las variables objeto de atención en los diferentes capítulos. No obstante, este impedimento se supera teniendo en cuenta que todos los países tienen en común el contar con un régimen presidencialista, lo que permite tomar un punto de referencia que facilite la interpretación de los procesos y actuaciones de los diferentes actores, así como establecer generalizaciones que corroboren o refuten las hipótesis planteadas por el autor.

El objetivo del libro es poner de relieve la existencia de dos modelos de *accountability*: el primero, basado en la responsabilidad individual de los políticos, y el segundo, en la

1. El término *accountability* es de difícil traducción al español. En inglés este concepto implica la siguiente idea: cuando los representantes comunican a sus votantes las acciones que llevarán a cabo si son elegidos; una vez que esta información llega a la ciudadanía, se exponen a recibir un castigo por parte de los votantes en caso de no cumplir de manera responsable con sus promesas. Puede traducirse como "rendición de cuentas". Fuente: http://www.conceptsmethods.org/dictionary_comments.php?idl=9&idt=16&languages=Englih-Spanish&term=Accountability.

cohesión interna de los partidos y la rendición de cuentas colectiva. Estos dos modelos se sustentan en la interrelación existente entre los partidos políticos, sus líderes, los parlamentos y los votantes, así como entre éstos y los mecanismos de cada sistema político para exigir responsabilidades a sus representantes en distintos países de América Latina. La tipología y grado de exigencia de estos últimos determinará el mayor o menor grado de transparencia del sistema y condicionará, a su vez, el comportamiento tanto de los votantes como de sus representantes. Por ello, son la existencia de estas conexiones y los contextos en los que se desarrollan los que favorecen en gran medida que, o bien triunfe la disciplina de partido o bien prime la figura de los miembros de los mismos por encima de los intereses partidistas.

De este modo, casi desde el principio del libro aparece una idea que irá madurando en los diferentes capítulos: uno de los rasgos definitorios de un sistema político es el modo de rendición de cuentas que emplea, focalizando su principal atención en la figura individual del representante o bien en el partido. A este respecto, se prestará un interés especial a los sistemas electorales y a los métodos de registro de votos.

Siguiendo estas premisas, el autor estudia toda una serie de cuestiones que articulan los procesos de exigencia de responsabilidades y la actuación de los diferentes actores citados. Para empezar, en el primer capítulo, hace una introducción en la que define los conceptos clave para entender la investigación, tales como el ya citado *accountability* u otros nuevos como *decisiveness*, el cual es presentado en el libro como la capacidad para tomar decisiones y que éstas se apliquen en la práctica. Este término está íntimamente ligado al de *responsiveness*², al cual también se hará alusión reiteradamente a lo largo del libro. La razón para establecer este marco conceptual es sentar las bases que permitan, a continuación, analizar la relación que dentro de un sistema electoral se establece entre los partidos, sus líderes, los miembros del legislativo y los votantes con el objetivo de explicar cómo éste puede determinar el grado de *accountability* de los sistemas legislativos actuales y la manera en la que éstos responden a las demandas ciudadanas.

Para él, tal y como ya se avanza al comienzo, uno de los rasgos definitorios para clasificar los sistemas electorales es su capacidad para promover la representación individual o la colectiva, así como su correspondiente sistema de rendición de cuentas. Siguiendo este criterio, existen dos tipos de sistemas electorales: aquellos que hacen recaer la responsabilidad sobre el partido en sí, entendiendo éste como un bloque compacto con voz única en el que no hay cabida para disensos internos que se trasladen al espacio público, y los que promueven la rendición de cuentas de manera individual entre los miembros de las formaciones políticas.

Siguiendo esta línea argumental, en el siguiente capítulo se analiza el concepto *collective accountability*, el cual se refiere a los procesos de rendición de cuentas de los partidos

2. El concepto *responsiveness* también es de difícil traducción. Sebastián Mazzuca lo define como el grado en el que el Gobierno responde a las demandas de la ciudadanía. Fuente: http://www.concepts-methods.org/dictionary_comments.php?idl=9&idt=21&languages=English-Spanish&term=Responsiveness.

dentro de los sistemas políticos. La conclusión a la que se llega es que, dentro del contexto latinoamericano, en los últimos tiempos cada vez es mayor el grado de exigencia de responsabilidad individual por parte de los votantes. La razón que se aporta para explicar este fenómeno es el creciente escepticismo existente frente a un modelo centralizado de autoridad con una férrea unidad partidista. Así, sin negar la importancia de que exista disciplina y cohesión dentro de los partidos para su supervivencia, se plantea el problema de establecer un justo equilibrio entre la disciplina de partido y la responsabilidad individual de sus miembros. A este respecto, el autor pone de manifiesto cómo, en la mayoría de las ocasiones, en América Latina los casos de indisciplina dentro de los partidos políticos han sido resueltos con la expulsión de aquellos miembros que se han alejado de las directrices marcadas. No obstante, ha aumentado el número de votantes críticos con este tipo de medidas y cada vez son más los partidarios de una disminución del poder de los líderes de los diferentes partidos en favor de una estructura más pluralista en la que prime el individualismo de sus miembros. En esta línea, cada vez son más las reformas orientadas en este sentido que se están comenzando a llevar a cabo.

Una vez abordado este tema, en los capítulos tres y cuatro Carey centra su atención en otro elemento importante a la hora de analizar el fenómeno de la responsabilidad dentro de los parlamentos: la transparencia. Para estudiar esta cuestión, el autor estudia la situación de quince países latinoamericanos comparándolos con los Estados Unidos de América. En el caso de este último, se pone de manifiesto cómo su larga tradición de registro y publicidad de votos ha creado toda una red de incentivos que ha facilitado la aparición de grupos de presión, competitividad entre líderes y personas demarcadas de las líneas de su partido que ofrecen nuevos proyectos políticos. De este modo, resulta cada vez más complicada la pervivencia de una férrea disciplina de partido que impida la aparición de disensos internos y facilite el pluralismo.

En este sentido, se apunta cómo el grado de transparencia a la hora de administrar y hacer pública la información fruto del registro de votos afecta directamente a la actuación tanto de los partidos como de los políticos. Asimismo, se hace alusión a las ventajas que presentan los métodos electrónicos, resaltándose las facilidades técnicas que proporcionan en lo concerniente a la contabilización de los votos y la posibilidad que ofrecen para hacer accesible la información salvando obstáculos tanto temporales como espaciales. No obstante, en el caso de América Latina, aunque cada vez son menores las dificultades para adoptar este tipo de técnicas, aún hay países en los que no han logrado penetrar. Los motivos son diversos: en algunos países como Venezuela el problema es que no se quieren poner en práctica y, en otros como Argentina, se han adoptado los medios pero no se ha logrado una total transparencia en la publicidad de estos registros. Esta situación da lugar a un escenario en el que existen modelos que priman ante todo la unidad del partido y otros que abren la posibilidad, a través de esta transparencia y publicidad en las preferencias de los votantes, a propuestas y responsabilidad individual. Es la existencia de esta dualidad la que conduce a Carey a plantearse cómo medir y comparar el grado de unidad de un partido.

Para responder a esta cuestión, en el capítulo seis presenta diferentes índices que miden el grado de cohesión de los partidos políticos a partir de la capacidad que tienen sus líderes para imponer disciplina interna y establecer la agenda de los mismos. El primero en analizarse es el Índice RICE, el cual mide el grado de cohesión dentro del partido, teniendo en cuenta tanto los votos otorgados como las abstenciones dentro del mismo en el Parlamento. En segundo lugar, utiliza el índice UNITY, el cual opera de manera similar al anterior pero tomando en cuenta las posiciones internas del partido, como es el caso de que hayan escisiones dentro del grupo. Junto a estos índices, también usa los de RLOSER y ULOSER, los cuales reflejan cuándo un partido pierde apoyos debido a su incapacidad para movilizar a los diputados. Junto a estos índices que miden el mayor o menor grado de cohesión, el autor también dedica su atención a otro aspecto importante: las abstenciones, las cuales representan una ruptura con la unidad y disciplina del partido. Este fenómeno se explica por las propias reglas de cohesión y disciplina dentro del partido.

A continuación, se presentan al lector toda una serie de elementos que permiten detectar el nivel de unidad de partido a partir de una premisa principal: la unidad del partido depende del grado de cohesión, disciplina y control de la agenda. Teniendo esto en cuenta, el autor lanza una primera hipótesis, afirmando que la unidad del partido es mucho mayor en aquellos sistemas en los que los líderes tienen capacidad para monopolizar el control de la agenda y una gran centralización del poder. Su explicación es que este control minimiza en gran medida la posibilidad de fragmentaciones internas o competición entre miembros. Otro aspecto importante a la hora de facilitar la unidad interna es la existencia de preferencias similares dentro del partido, lo cual está ligado a su grado de disciplina y cohesión. A partir de esto, enumera las siguientes hipótesis: la unidad es menor cuando los candidatos en las elecciones legislativas compiten con miembros de sus propios partidos, en el caso de los sistemas federales, en los presidencialistas, en los partidos que se encuentran en la oposición, en los sistemas en los que no hay confianza en las previsiones del voto, en los partidos más jóvenes y en los sistemas legislativos menos fragmentados. Detrás de esto siempre subyace la idea de cómo el sistema electoral puede condicionar el grado de unidad del partido. Así, en las hipótesis citadas, se toma en cuenta cómo el sistema favorece la competitividad dentro del partido y favorece un modelo de *accountability* individual al focalizar la atención más en la figura del representante que en la del papel del partido.

Una vez establecido todo este marco teórico a lo largo de los seis primeros capítulos, en el último Carey cierra su análisis estudiando las tensiones existentes entre los sistemas legislativos que priman la responsabilidad individual y aquellos en los que predomina la colectiva. Para ello, hace referencia a dos aspectos: la transparencia y el grado de unidad del partido. Por un lado, sostiene que la visibilidad del registro de votos es condición necesaria para poder hablar de responsabilidad individual al permitir un análisis que va más allá de la actuación del grupo como ente unitario. Del mismo modo, esta publicidad o accesibilidad a los datos registrados también permite establecer comparaciones entre partidos o coaliciones y no sólo conocer el grado de unidad de los partidos a nivel interno de manera

individual. A partir de esta información se podrá hablar de un tipo u otro de *accountability* y *responsiveness*, al ser el grado de transparencia y unidad de un sistema la que determine la existencia de un modelo de responsabilidad individualista o colectivo.

No obstante, al llegar a este punto el autor es muy cuidadoso y establece una diferencia entre el individualismo legislativo y la responsabilidad individual. Para él, el primero tiene un carácter interno dentro del partido, al hacer referencia a la competencia intragrupo con el objetivo de conseguir votos de manera personal. En cambio, el segundo concepto hace alusión a la conducta del representante frente a los ciudadanos a los que representa. Es esta distinción, junto con el resto de elementos ya desarrollados, la que permite entender el término “responsabilidad” dentro de los sistemas parlamentarios y ponerlos en relación con los diferentes sistemas electorales y el papel de los votantes.

De este modo, se vuelve a una de las ideas avanzadas desde las primeras páginas: el principal elemento distintivo de los sistemas electorales es su capacidad para promover la responsabilidad individual o colectiva. Es en base a esta hipótesis a partir de la cual se construye un marco teórico y se acuden a datos empíricos que permitan reforzar o refutar esta afirmación. Pero esto no es todo, ya que el análisis de John M. Carey también aborda un aspecto a tener en cuenta tanto en nuestros sistemas parlamentarios actuales como en su evolución futura: la importancia de los métodos electrónicos en el registro de votos y el uso de esta información a la hora de establecer modelos transparentes. Así, teniendo como escenario los diferentes sistemas políticos de América Latina, en esta obra se lleva a cabo una interesante aproximación al funcionamiento del sistema legislativo analizando las relaciones entre votantes, sistema electoral, partidos, líderes y responsabilidad tanto individual como colectiva. Su objetivo es facilitar una orientación que permita profundizar en la evaluación de la *accountability* y en las condiciones que deben darse en los diferentes sistemas políticos para poder alcanzar un mayor grado de responsabilidad por parte de partidos y representantes frente a la ciudadanía.