

PREDICTORES DE LA LEALTAD DEL DIPUTADO A LOS LÍDERES DE SU PARTIDO.

Por Roberto de Miguel Pascual
Universidad Carlos III de Madrid

1. Introducción.

Los hechos que conmocionaron el panorama político de la Comunidad de Madrid el pasado mes de junio demandan una explicación científica de la (des)lealtad de los diputados hacia sus dirigentes. La respuesta a esta incógnita no debe apoyarse únicamente en las deducciones que exponen públicamente los propios congresistas, ni tampoco en los análisis que con mayor o menor fiabilidad efectúan los periodistas tras la inclusión de un nuevo caso de deslealtad en la agenda de los medios. La lealtad, entendida como *una intención conductal favorable hacia cualquier demanda de actuación por parte del partido o de sus líderes* (verbigracia, un voto de apoyo en una sesión de investidura), plantea la posibilidad de ponderar el peso relativo de las actitudes, las normas y las creencias que rodean la compostura displicente del diputado y, por supuesto, la estimación de los factores externos que pueden condicionar su indisciplina.

La mayor parte de los partidos políticos de las democracias contemporáneas establecen sus propias reglas de funcionamiento interno, a fin de garantizar la cohesión y la lealtad de sus miembros con o sin cargo parlamentario. Dicha regulación expresa de los comportamientos posibilita, además, la estabilidad estructural de la organización del partido, su funcionamiento eficaz y la consecución de sus objetivos políticos.

No obstante, si entendemos, como Kitschelt, que los partidos "son sistemas organizativos de conflicto con sub-coaliciones de activistas que abogan por diversas estrategias y objetivos"¹, resulta complicado asumir la homogeneidad y la uniformidad estructural de los partidos políticos: los grupos parlamentarios podrían conceptuarse como *una suma de individuos que forman constelaciones de grupos rivales con intereses específicos, pero con voluntad de superar las diferencias y articular esos intereses diferenciados en pos de una meta mayor*.

La complejidad y heterogeneidad de un partido político se perciben a primera vista en sus ámbitos de actuación: el partido funciona como una organización electoral,

¹ KITSCHULT, H., *Logics of Party Formation*, Cornell University Press 1989, p. 47.

como una organización de gobierno y como un grupo legislativo. Se trata de una misma institución política pero con actores, reglas de juego y procesos en ocasiones distintos entre sí y, a veces, enfrentados y con intereses diversos. Pero además, la complejidad de los partidos políticos se manifiesta en la actualidad en el conjunto de incentivos, condicionantes y expectativas que determinan el comportamiento de sus representantes públicos en las cámaras parlamentarias.

El objetivo de mi investigación es, precisamente, dilucidar algunos de los aspectos que posibilitan la predictibilidad y estabilidad de la estructura organizativa del partido en el Parlamento y, en última instancia, el cumplimiento de las obligaciones legislativas demandadas por el grupo político.

Para ello, he extraído y probado una serie de hipótesis procedentes de tres corrientes de investigación alternativas, amén de complementarias, relativas a la conducta cohesiva de los parlamentarios: la explicación institucionalista centrada en el control del partido sobre la carrera del parlamentario; la explicación sociológica, que ve la lealtad y la cohesión como una función de las normas sociales dentro de la organización del partido; y la explicación comunicativa, que profundiza en los aspectos de la socialización del parlamentario a través de la interacción regular con otros miembros del partido.

2. La perspectiva Institucionalista.

La perspectiva institucionalista de la lealtad del diputado parte del supuesto de que los diputados son actores racionales que maximizan su conducta en el seno del grupo parlamentario: buscan la reelección y el ascenso a la cúpula del partido, dos objetivos que en ocasiones pueden resultar contradictorios. En los sistemas parlamentarios actuales, donde la actuación del diputado es cada vez más autónoma de las bases del partido y de su organización central², la carrera profesional del diputado es potestad exclusiva de los líderes de los partidos. De ese modo, los diputados se enfrentan a menudo con el dilema de disentir de la línea del partido para preservar sus expectativas electorales o, por el contrario, de ajustarse a la línea del partido esperando que su lealtad les asegure el ascenso o la permanencia. Para los institucionalistas, la

² KATZ, R. y MAIR, P., "The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization" en CROTTY, W. (ed.): "Political parties in a changing age", *The American Review of Politics*, vol. 14, 1993, pp. 593-618.

cohesión y la lealtad de los parlamentarios a sus grupos es, en gran medida, el producto de la racionalización de esta disyuntiva.

Los líderes de los partidos y los diputados sin cargo gubernamental tienen preferencias y motivaciones muy distintas acerca de los (potenciales) resultados de su acción política. Asimismo, las estructuras institucionales condicionan en gran medida la valoración y persecución que hacen los parlamentarios de los tres objetivos que, según Müller y Strøm, constituyen el motor de su conducta política³: *policy* (influencia), *office* (beneficios) y *votes* (autoconservación). El modelo institucional-racionalista de la lealtad del diputado parte del análisis de la interacción de estos objetivos o, lo que es lo mismo, del análisis de cómo racionaliza el congresista los beneficios intrínsecos del cargo derivados de poseer influencia en la arena legislativa.

En España, como en la mayoría de los regímenes parlamentarios occidentales, el gabinete ministerial, y el Presidente del Gobierno en particular, disfrutan de los mayores beneficios del cargo (salario, beneficios, publicidad, prestigio, etc.) y, si son capaces de establecer un pacto de servidumbre con la mayoría de las divisiones internas del partido, obtienen prácticamente el control total sobre la agenda legislativa. De ese modo, ninguno de los miembros electos del Parlamento español posee un alto grado de influencia política si su función es meramente nominal en cargos legislativos inferiores. El monopolio que detenta el gabinete ministerial sobre los incentivos selectivos y los beneficios derivados de la legislatura limita seriamente los márgenes de maniobra de los cargos no ejecutivos, así como sus opciones de intercambio de influencia política por promoción. En el caso español, "el escaso interés del trabajo parlamentario, en parte, está motivado por el histórico papel secundario atribuido a esta institución en nuestro sistema político. Este rasgo lo comporten otros sistemas parlamentarios, cuando el ejecutivo ejerce hegemónicamente la iniciativa legislativa y las relaciones con los grupos de interés. Esta situación incrementa la escasa relevancia pública del quehacer parlamentario"⁴.

Desde Max Weber sabemos que el grado en que las comunicaciones son aceptadas en una organización depende del grado de autoridad legitimada del superior

³ Vid. MÜLLER, C. y STRØM, K., "Political Parties and Hard Choices", en Müller y Strøm (eds.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Choices*, Cambridge University Press, Nueva York, 1998.

⁴ LÓPEZ NIETO, L., "Notas sobre los políticos: opiniones de alcaldes y diputados españoles sobre su quehacer", *WP* núm. 179, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000, p.

jerárquico⁵. Puesto que la dirección de las órdenes es vertical, es decir, desde la cima de la estructura de autoridad hacia los miembros del partido situados en las zonas inferiores, la situación del diputado en los canales de interacción parlamentaria podría indicar el grado de legitimidad que ostenta frente a sus compañeros de legislatura, y también su lugar con respecto a la emisión de órdenes o directivas del líder. Cuanto más alejado se encuentre de los centros decisores y comunicativos, más alejado se encontrará de la influencia política, el cargo y la reelección. A *sensu* contrario, cuanto mayor sea su proximidad comunicativa a las élites del partido, mayores serán sus expectativas de ascenso y, por tanto, menores las probabilidades de disentir de la línea del partido.

3. La perspectiva sociológica.

La perspectiva sociológica sin embargo, se resiste a entender la cohesión partidista en términos de elección racional⁶. Para los sociólogos de las organizaciones, la lealtad del diputado (y, por ende, la cohesión del partido) dependería de la socialización de éste en las normas de fidelidad y solidaridad que priman en el grupo político. El enfoque sociológico deshecha así la idea de que los parlamentarios son "actores estrategas⁷" en pos de la autoconservación. Se trata, en cambio, de investigar las restricciones que el partido representa, en forma de red informal de autoridad, o el conjunto de normas sociales diseñadas para fomentar un espíritu de lealtad y concordia entre sus cargos públicos⁸. En su caso, la identificación con la línea ejecutiva del partido y el control de éste de las rutas de acceso al ministerio, o al "ministerio en la sombra", permite a los líderes imponer de forma no coactiva los valores de lealtad y solidaridad, sin perjuicio de una regulación paralela de los dispositivos sancionadores de la indisciplina.

Las evidencias de esta tendencia a la auto-regulación de la conducta son comunes en el ámbito anglosajón. Kornberg, por ejemplo, descubrió que una mayoría significativa de diputados canadienses "se sentían orgullosos de pertenecer al partido, poseían unas actitudes muy favorables hacia el mismo, mostraban preocupación por

⁵ Vid. WEBER, M., *Teoría de las organizaciones sociales y económicas*, FCE, México, 1977.

⁶ Vid. SEARING, D., *Westminster's World: Understanding Political Roles*. Harvard University Press, Cambridge, 1994.

⁷ Vid. SCHARPF, F.W., "Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism", en *Policy Research*. Westview, Boulder, 1997.

⁸ CROWE, E.W., "The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons", *Legislative Studies Quarterly* 11, 1986 pp. 161-185.

alcanzar los objetivos de su grupo político, y valoraban positivamente la eficacia funcional de la norma de cohesión"⁹.

Este autor argumenta que la adhesión de los diputados a la norma cohesiva es voluntaria, y que la influencia que es capaz de ejercer el partido sobre ellos radica no en el miedo a las sanciones o en la esperanza de recompensas a la lealtad, sino en su disposición favorable a tolerar esa influencia.

Hobby llega a una conclusión similar con respecto a los diputados de Nueva Zelanda: La lealtad no puede fundamentarse exclusivamente en criterios instrumentales o contractuales. Los diputados asumen la lealtad y la cohesión del partido como producto del consenso sobre los objetivos, las creencias y los intereses que, originalmente, determinaron su afiliación al partido¹⁰.

No obstante, es importante no obviar la evolución propia de los partidos políticos hacia la eliminación de los asertos doctrinarios tradicionales de sus programas y discursos, en relación directa con las demandas del electorado, lo que determina también la socialización del diputado en la neutralidad ideológica y el centrismo. Este componente de la socialización, retratado por numerosos autores contemporáneos, afecta no sólo a los valores y creencias del diputado, sino al conjunto de afiliados del partido, y constituye un elemento decisivo de la cohesión. De ese modo, cabe esperar que la eliminación paulatina de las expectativas de ascenso o pervivencia de los miembros más extremistas del partido, vía democracia interna o prescripción directa del líder, sirva de acicate para que el diputado ajuste su noción de lealtad al principio de neutralidad ideológica. A la inversa, el partido que albergue facciones enfrentadas en su interior, lógicamente, presentará mayores disidencias y menor cohesión.

4. Rasgos diferenciales del modelo de investigación: el Modelo de Lealtad del Diputado.

La síntesis de los enfoques que he desarrollado en los apartados anteriores justifica la incorporación de sendos conjuntos de factores institucionalistas y sociológicos al modelo explicativo de la lealtad del diputado. A lo largo del presente

⁹ KORNBERG, A., *Canadian legislative behavior. A study of the 25th Parliament*, Reinhart & Winston, Nueva York, 1967, p. 34.

¹⁰ HOBBY, M., "The Crack of the Whips, Party Cohesion and Institutional Consensus in the New Zealand Parliament, 1936-85.", University of Canterbury Press, Christchurch, 1987, p. 245.

apartado especificaré cuáles son esas contingencias y sus hipotéticos efectos sobre la variable dependiente "lealtad a los líderes".

Con objeto de incluir en un mismo marco teórico explicativo el conjunto de dimensiones o factores que podrían influir en la lealtad y la cohesión parlamentarias, propongo un modelo estructural fundamentado en las hipótesis generales esbozadas en los epígrafes previos.

- **Hipótesis del modelo de lealtad del diputado.**

El enfoque institucional presupone que la lealtad del diputado es una función del grado de influencia política que es capaz de ejercer el diputado y de su posición en la jerarquía del partido. Cabe esperar, entonces, que la lealtad a los líderes del partido se encuentre condicionada por la frecuencia con la que contacta con los grupos de interés de la sociedad y que las decisiones que tome, en correspondencia con sus aspiraciones políticas, sean producto, indirectamente, del acercamiento comunicativo a los cargos ejecutivos del partido. Esta relación podría demostrar, igualmente, que el mayor o menor interés del parlamentario por las labores propias de su cargo estén motivadas por su lejanía o proximidad respecto de las redes de autoridad del partido, al ser el ejecutivo el principal motor de la iniciativa legislativa y de las relaciones con los grupos de interés.

El enfoque sociológico arroja una serie de conclusiones complementarias de mi modelo teórico. De acuerdo con los autores mencionados, los líderes imponen de forma no coactiva los valores de lealtad y solidaridad, sin perjuicio de una regulación paralela de los dispositivos sancionadores de la indisciplina. Con ello, los líderes del partido consiguen la autodisciplina del diputado y su fidelidad a los valores imperantes en el seno de la organización de partido. Como se expuso anteriormente, la mayoría de los diputados españoles asume los postulados de su partido, como condición esencial de la competición electoral. Es decir, los diputados han interiorizado los ideales de los líderes del partido (o la ausencia de los mismos) y los respetan indiscriminadamente en sus tomas de decisiones. La lealtad, por tanto, depende directamente del grado de radicalismo ideológico lo que, a su vez, determinará los beneficios o su capacidad de influencia política.

Nos hallamos pues, ante varias hipótesis auxiliares:

H1. *La lealtad del diputado depende directamente de la relación (o de la frecuencia comunicativa) que mantiene con los altos cargos ejecutivos del partido.*

H2. *La lealtad del diputado es también una función del grado de radicalismo ideológico. Por tanto, cuanto mayor es el radicalismo ideológico, mayor es el grado de lealtad del diputado.*

H3. *El contacto o frecuencia comunicativa con representantes de los grupos de interés ejerce un efecto indirecto significativo sobre la lealtad a través de la ideología. Por ello cuanto mayor es el contacto con los grupos de interés, mayor es el grado de radicalismo ideológico y mayor la lealtad del diputado a sus líderes.*

H4. *Es posible invertir la dirección de los efectos sobre cada uno de los constructos latentes del modelo, de modo que la lealtad sea también predictora del contacto con los grupos de interés, del radicalismo ideológico y del contacto con los altos cargos ejecutivos del partido.*

- **Metodología.**

Mi modelo de investigación se centra, por tanto, en las relaciones que emergen de la constelación de actores e instituciones del Parlamento español como factores explicativos del fenómeno de la unidad de los partidos políticos. Para ello recorro a la técnica de análisis de ecuaciones estructurales con variables latentes que, como su propio nombre indica, requiere la constatación empírica de la influencia de un conjunto de variables sobre los conceptos inobservados que reducen la realidad empírica u observada. Las variables observadas proceden del fichero de datos correspondiente al estudio nº2250 (Élites Parlamentarias: Encuesta a Diputados de las Cortes Generales)¹¹ del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

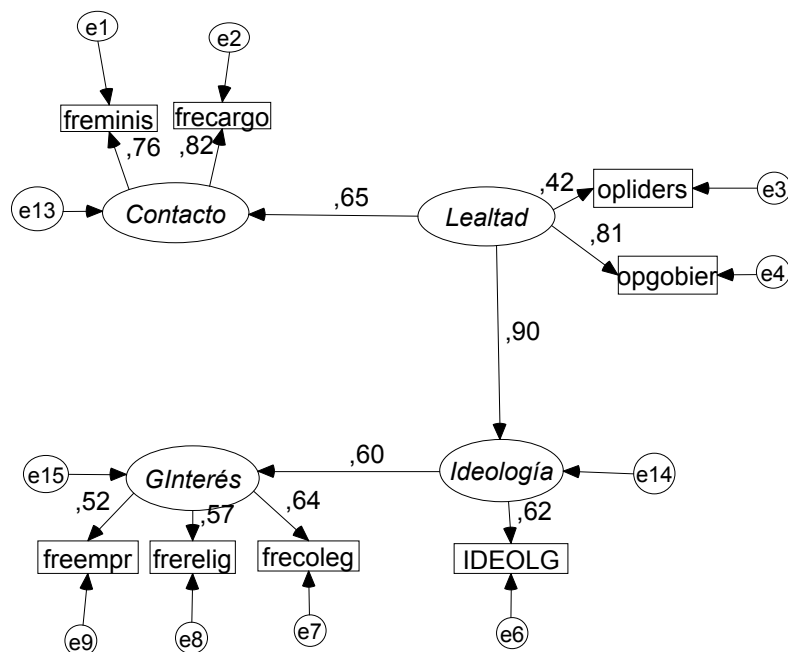
Como primer paso en la determinación de estas dimensiones, se empleó la técnica estadística del análisis factorial exploratorio. Esta técnica se utiliza asiduamente en ciencias sociales para identificar un número relativamente pequeño de factores (dimensiones o constructos generales) que describan relaciones entre un número alto de variables. A efectos de este análisis, el factorial exploratorio se usa para perfilar o dotar

¹¹ El estudio fue realizado entre diciembre y septiembre de 1997 mediante la técnica de cuestionario autocumplimentado. La muestra consta de 156 casos.

de base empírica a las dimensiones subyacentes no observables, o latentes, que presentan los datos de la muestra.

Una vez identificadas las variables latentes sobre las que planteo el modelo de ecuaciones estructurales, procedo a su análisis factorial confirmatorio con el programa estadístico AMOS (versión 4.01). Los resultados obtenidos permiten validar, en parte, la capacidad explicativa de los indicadores sobre las variables latentes del Modelo de Lealtad del Diputado.

Gráfico1. Modelo de Lealtad del Diputado.



5. Discusión y limitaciones de los resultados.

En términos generales, los datos sobre diputados españoles validan las hipótesis del Modelo de Lealtad del Diputado. Los resultados del análisis confirman los efectos significativos de la ideología, del contacto con los grupos de interés y del contacto con altos cargos ejecutivos del partido como elementos explicativos de la lealtad del diputado.

No obstante, la discusión de estos resultados sería incompleta si no se ponderara el peso real que evidencian las covariaciones de los constructos manejados, en términos

de relación causa-efecto. Estos son los efectos directos e indirectos (estandarizados) sobre la variable dependiente Lealtad:

Efectos directos

Ideología → Lealtad (0,897)

Contacto → Lealtad (0,654)

Efectos indirectos

Ginterés → Lealtad (0,540)

La ideología es el factor que ejerce mayor influencia directa sobre la lealtad del diputado a sus líderes. Lo hace en sentido positivo, ante lo cual debemos asumir que un diputado con fuertes creencias ideológicas tiene una probabilidad menor de discrepar de las decisiones de su partido que un diputado neutro en materia ideológica. Esto falsaría no sólo la hipótesis que aquí se ha planteado, sino también los postulados politológicos sobre la progresiva desideologización de los partidos políticos contemporáneos (en sus modalidades de *catch-all* o *cartel parties*). A pesar de que el ascenso y la socialización del diputado "casan mal" con el sectarismo, los líderes pueden confiar plenamente en sus acólitos más radicales.

En segundo lugar, podemos observar que la frecuencia de contactos interpersonales con los altos cargos ejecutivos (del partido o del gobierno) predice satisfactoriamente la lealtad del diputado, amén de figurar como el segundo factor en importancia en la estimación de los efectos totales sobre la variable dependiente (0,654). De nuevo, la relación es positiva y aumenta casi un punto la probabilidad de que un diputado sea leal a su partido. Cabe cuestionarse, sin embargo, en relación con la incapacidad definitoria del constructo *Contacto*, si los lazos que unen a los diputados con los altos cargos ejecutivos se deben a su continuidad en las comisiones legislativas, en las que se desarrolla gran parte de la actividad parlamentaria, y si su intervención en éstas se realiza con fines de capacitarse para futuros cargos. Hipotéticamente, contactar con los altos cargos ejecutivos del Estado (en genérico) podría ampliar las expectativas de promoción del diputado, pero no es posible inferir esta relación con los datos utilizados.

En tercer lugar, centrado ya en el análisis de los efectos indirectos, se puede observar que el factor con mayor peso indirecto sobre la variable latente Lealtad es la vinculación (comunicativa) a grupos de interés. La relación entre ambos constructos es positiva y, por tanto, es de esperar que la lealtad del diputado dependa del grado en que éste contacta con aquéllos, pero con matices: los grupos de interés a los que se refiere el

constructo (organizaciones religiosas, empresariales y colegios profesionales) han de compartir algún rasgo en común que intermedie en la ecuación. La definición que he propuesto es demasiado general y el investigador interesado puede inferir dicho rasgo en su propia experiencia empírica. Una conjetura completamente arbitraria que podríamos efectuar a este respecto es que dichos grupos de interés se encuentran tradicionalmente vinculados con los partidos conservadores, por lo que su influjo sobre la lealtad del diputado (más aún en el caso de los parlamentarios de partidos progresistas) quizás proceda del "contagio de la derecha"¹² que ha experimentado el diputado español. Otra posibilidad sería incorporar estimadores de los incentivos selectivos al modelo.

Por último, el modelo de ecuaciones estructurales propuesto es de carácter recursivo (o reversible) por lo que podemos afirmar que la lealtad funciona, a su vez, como variable explicativa del contacto con los altos cargos del partido, del grado de radicalismo ideológico y el contacto con los grupos de interés.

En suma, la lealtad de los diputados a sus líderes políticos está condicionada porque forman parte de organizaciones en las que prima el imperativo de fidelidad al líder; pero también por las estrategias de ascenso y la valoración de los beneficios inherentes a la profesionalización de la política, lo que, en última instancia, les lleva a mostrar diferencias en sus labores legislativas, con el riesgo de ver limitadas sus expectativas de su futuro político (o, por el contrario, de mejorarlas).

BIBLIOGRAFÍA

- CROWE, E.W., "The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons", *Legislative Studies Quarterly* 11, 1986 pp. 161-185.
- EPSTEIN, L., *Political Parties in Western Democracies*, Sage, Nueva York, 1967.
- HOBBY, M., "The Crack of the Whips, Party Cohesion and Institutional Consensus in the New Zealand Parliament, 1936-85.", University of Canterbury Press, Christchurch, 1987, p. 245.
- KATZ, R. y MAIR, P., "The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization" en CROTTY, W. (ed.): "Political parties in a changing age", *The American Review of Politics*, vol. 14, 1993, pp. 593-618.
- KITSCHOLT, H., *Logics of Party Formation*, Cornell University Press 1989, p. 47.
- KORNBERG, A., *Canadian legislative behavior. A study of the 25th Parliament*, Reinhart & Winston, Nueva York, 1967, p. 34.
- LÓPEZ NIETO, L., "Notas sobre los políticos: opiniones de alcaldes y diputados españoles sobre su quehacer", *WP* núm. 179, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000, p.
- MÜLLER, C. y STRØM, K., "Political Parties and Hard Choices", en Müller y Strøm (eds.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Choices*, Cambridge University Press, Nueva York, 1998.
- SCHARPF, F.W., "Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism", en *Policy Research*. Westview, Boulder, 1997.
- SEARING, D., *Westminster's World: Understanding Political Roles*. Harvard University Press, Cambridge, 1994.
- WEBER, M., *Teoría de las organizaciones sociales y económicas*, FCE, México, 1977.

¹² Vid. EPSTEIN, L., *Political Parties in Western Democracies*, Sage, Nueva York, 1967.