

Observatorio de la Representación Política

Boletín n. 1

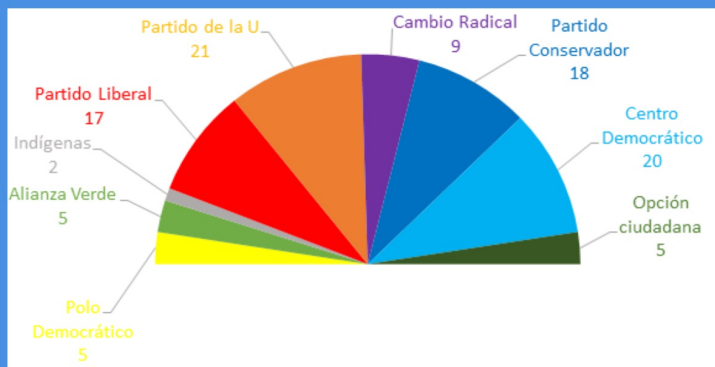
Comportamiento de bancada en el Senado (2014-2017)

Este primer informe del Observatorio de la Representación Política (ORP) de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales analiza el comportamiento de bancadas del Senado de la República a lo largo de lo que va de la legislatura 2014-18. Existe la idea ampliamente difundida en la opinión pública de que los partidos colombianos son altamente incoherentes en el ámbito programático, lo que se traduce en una acción dispersa en el Congreso. No obstante, este juicio tiene que ser matizado en función de diversas variables como el partido, el origen de los proyectos, el tema, entre otros.

Este informe se fundamenta en un índice de cohesión complejo que toma en cuenta 3 posiciones posibles, el voto a favor, en contra, y la abstención frente a un determinado proyecto. Para este cálculo se ha considerado la abstención como una tercera posición posible de manera a considerar como cohesionada la posición de un partido que se abstendría en bloque frente a un proyecto, pero no cohesionada la posición de otro cuyos senadores presentes votarían todos a favor (o en contra), pero con una proporción substancial de los mismos que no tomarían parte a la votación. Esta postura metodológica es siempre debatible, dada la imposibilidad práctica de distinguir entre las distintas modalidades de abstención (por ejemplo, como simple ausencia el día del voto o como una postura política asumida) pero nos parece que nos permite dar cuenta de manera más fina del comportamiento de las bancadas. Este índice se calculó por cada partido en cada proyecto votado en el Senado desde el principio de la legislatura, en 2014. También se calculó por proyecto haciendo el promedio ponderado en función del número de miembros de cada bancada. Finalmente, se calculó por tema haciendo el promedio del índice de cohesión para los proyectos que traten de un mismo tema.

La fórmula matemática utilizada fue $ICI = (\max[Si, Ni, Ai] - \frac{1}{2}[(Si+Ni+Ai) - \max[Si, Ni, Ai]]) / (Si+Ni+Ai)$ donde Si es el número de voto a favor sobre un proyecto particular, Ni el número de voto en contra, y Ai el número de abstención. Si todos los miembros de la bancada votan lo mismo (o se abstienen), el resultado es 1, si se dividen en tres grupos iguales entre las tres opciones, el resultado es 0.

Composición del Senado



El Senado se compone de 3 partidos que conforman la coalición de gobierno: el Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U), el Partido Liberal y Cambio Radical.

2 partidos de oposición: Centro Democrático y el Polo Democrático Alternativo.

3 partidos que no hacen parte de la coalición pero apoyan a menudo el gobierno sobre ciertos temas: el Partido Conservador, la Alianza Verde y Opción Ciudadana.

Finalmente, debe considerarse a los dos senadores indígenas

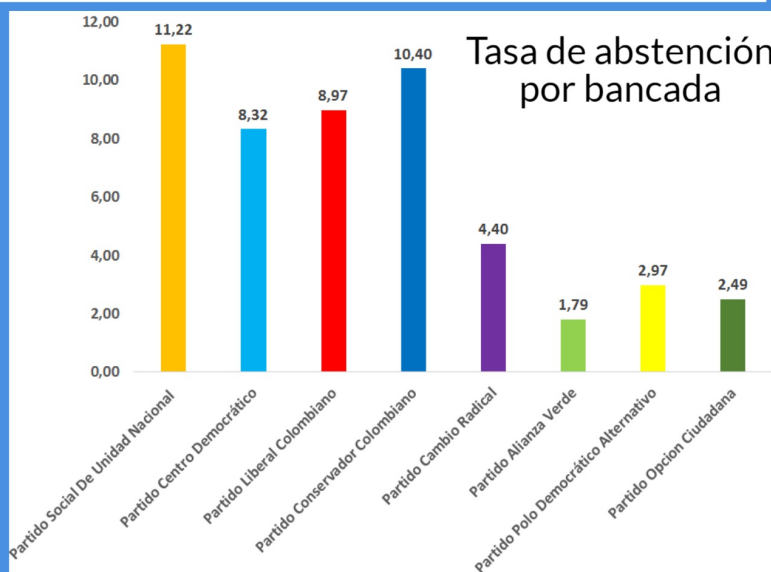
Índice de cohesión por bancada

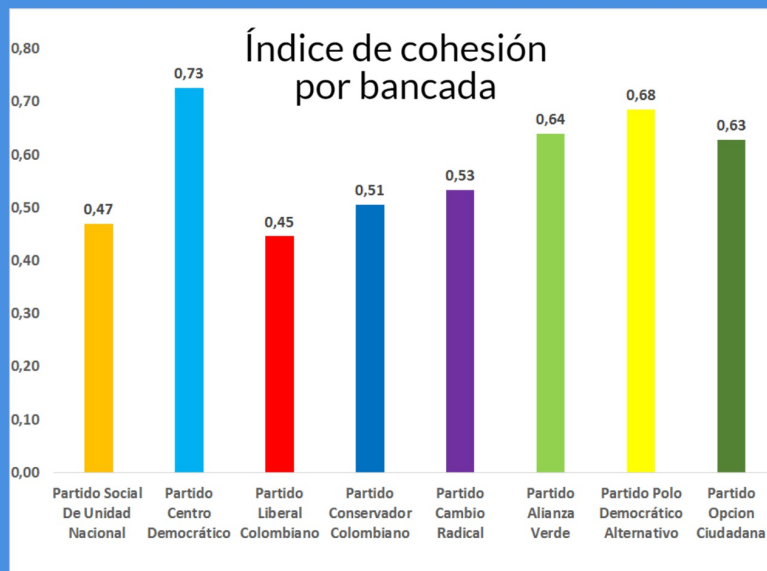
Para analizar la cohesión de los partidos que se puede evidenciar a partir de los proyectos presentados y aprobados hasta el momento para la vigencia del 2014 - 2018, es importante considerar primero el papel que juega la abstención, que entra en el cálculo de nuestro índice de cohesión.

El Partido Social de Unidad Nacional presentó el mayor promedio de abstención a la hora de votar los proyectos durante las plenarias. De igual manera, los partidos Conservador, Centro Democrático y Liberal sostienen altos porcentajes de abstención, en comparación con los demás, que no pasan del 4,40%.

Los partidos grandes son por tanto más propensos a la abstención.

Tasa de abstención por bancada



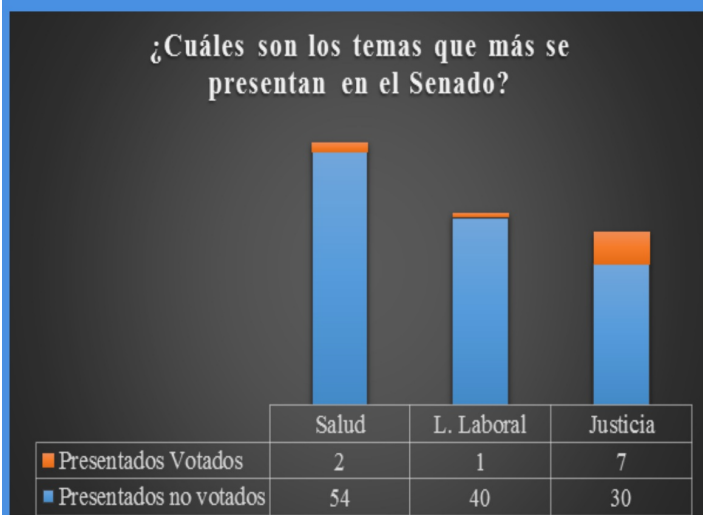


El partido más cohesionado resultó ser el Centro Democrático, seguido del Polo Democrático Alternativo, la Alianza Verde y Opción Ciudadana, mientras que el Partido Liberal es el menos cohesionado, detrás del Partido de la U.

En el caso del Centro Democrático, el índice de cohesión no se vio afectado de manera negativa por la abstención, aun siendo una de las cuatro más altas del Senado, lo que muestra un uso político de bancada de la abstención. En el caso de los demás partidos, la cohesión se mantuvo alta para aquellas bancadas cuyos promedios de abstención fueron bajos.

En general, podemos observar una tendencia a una mayor cohesión de los partidos de oposición, y una mayor indisciplina en la coalición de gobierno.

La cohesión partidista por tema



Las temáticas que evidencian menor nivel de cohesión en los partidos son las de juventud, transporte y movilidad, y medio ambiente, no tanto porque sean temas en que los senadores adoptan posiciones distintas en una misma bancada, sino porque generan un alto grado de abstención o inasistencia de los parlamentarios.

A la inversa, los temas de paz y conflicto, claves en esta legislatura, así como los temas comerciales y de reforma política generan una gran disciplina partidaria. Los senadores participan ampliamente y votan en bloque sobre estos temas.



Los senadores son muy dados a presentar iniciativas vinculadas a asuntos laborales y de salud. Sin embargo, para llegar a la plenaria del Senado, los proyectos no sólo deben haber sido aprobados en una de las Comisiones, sino que además tienen que ser referenciados en el orden del día de las sesiones de la plenaria.

Así, en general, los asuntos o temas en los que más proponen los Senadores, no necesariamente reflejan las temáticas que son efectivamente votadas en comisión o plenaria. Los asuntos de corte jurídico, los temas financieros y los tratados internacionales son los que realmente llegan a ser votados con más facilidad en la plenaria del Senado, lo anterior, debido en gran parte a que son los que más interesa al gobierno.



Índice de cohesión por proyecto : algunos ejemplos

Proyecto	Índice de cohesión	Porcentaje de Abstención
PL S 27/15 Estatuto de ciudadanía juvenil	0.379902	45%
PL S 108/15 Acuerdo con Francia sobre protección recíproca de inversiones	0.3078898	50%
PL S 01/16 Referendo adopción	0.5088702	23%
Proposición de Paz - Acuerdo Final	0,8986928	27%

Aunque el Estatuto de Ciudadanía Juvenil obtuvo 56 votos a favor, y ninguno en contra en la plenaria del Senado, el bajo índice de cohesión de este proyecto (0.30) es el resultado de la inasistencia a nivel global en todos los partidos, que alcanzó un 45%, lo que evidencia un alto grado de indisciplina legislativa al interior de las colectividades, quienes no lograron convocar a sus miembros a la respectiva sesión del senado. Esto hace que este proyecto haya suscitado la menor cohesión partidaria de toda la legislatura, detrás del acuerdo sobre protección de inversiones con Francia.

Otro es el caso de la cohesión en proyectos vinculados a familia y género, como con la propuesta presentada por la Senadora Viviane Morales para prohibir la adopción a parejas homoparentales y personas solteras. Esta iniciativa, aunque apareció quizás como la más polémica de la legislatura en los medios, tuvo un nivel medio de cohesión partidista, que responde a las divisiones al interior del Partido de la U, el liberalismo y Cambio Radical, pero esta vez, con un porcentaje de abstención relativamente bajo. En casos como este, la baja cohesión se debe a temas ideológicos, que dividen ciertas bancadas, lo que es compensado por una amplia participación y el hecho de que ciertos partidos tienen posiciones de bancada fuertes al respecto (en este caso, Centro Democrático y los conservadores, a favor, y Alianza Verde y el Polo en contra). Así, podemos ver que los temas más polémicos no son necesariamente los que generan más indisciplina entre las bancadas, cuando son los que podrían justificar más "casos de consciencia".

Finalmente, el tema del acuerdo de paz fue, como vemos en la tabla, el que más cohesión generó. Los partidos se pronunciaron en bloque y con alta participación, o una abstención en bloque como en el caso de Centro Democrático.

Los comportamientos adversos a la bancada por senador: casos destacados

Senadores Indisciplinados	Votos (76)	% Voto Contra Partido	% Abstención
Sofía Alejandra Gaviria	36	22%	53.2%
Bernabé Celis Carrillo	36	11%	53.2%
Juan Manuel Corzo Román	29	10%	63.3%
Senadores Disciplinados	Votos (76)	% Voto Contra Partido	% Abstención
Myriam Alicia Paredes Aguirre	66	0	14.3%
Antonio José Navarro Wolff	64	0	16.9%
Manuel Mesías Enríquez Rosero	60	0	22.1%

Los tres senadores más indisciplinados presentan simultáneamente un porcentaje alto de abstención. Sofía Gaviria se destacó por su oposición a los proyectos de ley referentes a los diálogos de Paz, que el liberalismo apoyó. Juan Manuel Corzo y Bernabé Celis tomaron posiciones contrarias a sus bancadas sobre el proyecto de la marihuana medicinal. Se resalta la posición de Corzo quien se opuso a su partido votando a favor del proyecto. Por su parte, Celis se opuso a la participación electoral de jóvenes y al pago de primas a trabajadores domésticos, contra la posición de su partido.

Los senadores más disciplinados, al otro extremo, no votaron nunca en contra de la mayoría de su bancada, y además, tuvieron tasa baja de abstención.

Conclusión

La lógica de la ley de bancadas según la cual los congresistas de un mismo partido tienen que votar de la misma manera en el Congreso está lejos de verificarse en la práctica. La excepción de conciencia prevista por la ley parece más la regla que una excepción, sobre todo si tomamos en cuenta la abstención como una posición en sí, tal como lo hemos hecho en este ejercicio.

Ahora bien, las variaciones que se registran al respecto nos enseñan varias cosas sobre el funcionamiento concreto de la política en el Congreso.

En primer lugar, a pesar de la famosa “mermelada”, es decir, de los incentivos que el gobierno puede utilizar para obligar los senadores a votar sus proyectos, los partidos de oposición demuestran una cohesión notablemente más alta que los de la coalición mayoritaria, siendo la abstención la manera más usada por los senadores oficialistas para romper la disciplina.

En segundo lugar, la falta de cohesión es la regla para los temas considerados poco importantes, pero se vuelve en realidad excepcional sobre los temas más sensibles, en los que el gobierno presiona más. Estos últimos temas son, por tanto, los que más definen los partidos, y para esta legislatura se trata sobre todo de los relacionados con la paz.

Este boletín ha sido realizado por el
semillero del Observatorio de la
Representación Política durante el
primer semestre de 2017.

El análisis se hizo sobre la base de los
proyectos que han sido objeto de voto
en la plenaria del Senado entre 2014 y
marzo de 2017.

Dirección
Yann Basset

Investigador del Observatorio
Andrés Mauricio Pérez

Asistentes de investigación
Maria Juliana Pico
Ricardo Sánchez

Miembros del semillero

Cristian Barrios
Andrés Echenique
Lina Franco
Nathalia Parada Rodríguez
Wilmer Pascuas
Laura Juliana Polanco Velandia
Karen Vega Franco

