

CAPÍTULO PRIMERO

TÉRMINOS, CONCEPTOS Y FACTORES EXPLICATIVOS
DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA 13

I. Cohesión y disciplina partidista	13
II. Factores estructurales	16
1. Reglas electorales	16
2. Reglas internas de los partidos	23
3. Reglas internas del Congreso	25
III. Factores partidistas	31
1. Afinidad ideológica	31
2. Lazos clientelares y geográficos	32
3. Liderazgo de partido	34
IV. Gobernabilidad	36
V. Factores que explican la disciplina en México	37

CAPÍTULO PRIMERO

TÉRMINOS, CONCEPTOS Y FACTORES EXPLICATIVOS DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

I. COHESIÓN Y DISCIPLINA PARTIDISTA

Tras los procesos de democratización en algunas regiones del mundo, el interés de algunos estudiosos por abordar temas relacionados con su consolidación, estabilidad, institucionalización y gobernabilidad, entre otros, ha llamado la atención de quienes se dedican al análisis de los partidos políticos para abordar cuestiones específicas relacionadas con la disciplina y la cohesión partidista.

Varios han sido los conceptos empleados para referirse a la cohesión y a la disciplina parlamentaria. Entre ellos podemos mencionar la unidad, la coherencia o la lealtad como sinónimos de cuestiones que a primera vista parecerían indistintas, pero que de acuerdo a los diferentes niveles de análisis en torno al tema, se han ido desarrollando definiciones y ámbitos de medición diversos para cada uno de ellos, empezando por la cohesión y la disciplina como conceptos cuya relación es difícil de desenganchar (Ruiz y García, 2001).

Un posible motivo para la confusión es que en primer lugar, las definiciones comparten aspectos relacionados con el comportamiento individual y colectivo de los miembros de los partidos. En segundo lugar, como el común denominador es el comportamiento, las unidades de análisis se confunden cuando se trata de explicar la dirección del voto de los legisladores. Y en tercer lugar, el ámbito en el que se desarrolla dicho comportamiento son las asambleas parlamentarias o cámaras legislativas. De ahí que la confusión se origina por “la falta de especificación de la unidad de análisis” (Ruiz y García, 2001).

Ciertamente, todas estas nociones son conceptos muy cercanos entre sí, no obstante, las diferencias entre ellos se identifican cuando los autores sugieren la unidad de análisis: comportamiento individual o colectivo.

Tabla 1
Definiciones y conceptos relacionados con la cohesión
y la disciplina

<i>Concepto</i>	<i>Unidad de análisis</i>	<i>Definiciones</i>
Cohesión	Comportamiento partidista	Grado de homogeneidad de los miembros de un partido en el ámbito legislativo (voto) o en el ámbito de gobierno (coaliciones) (Sartori, 1994; Ruiz y García, 2001)
Disciplina	Comportamiento individual	Acatamiento de los miembros del partido (independientemente de sus preferencias) a las instrucciones de su líder. (Bowlé, Farrell y Katz, 1999)
Unidad	Comportamiento partidista	Grado de interrelación entre cohesión y disciplina (Morgenstern, en prensa)
Lealtad	Comportamiento individual	Frecuencia en el cambio de etiqueta partidista por parte de los miembros de un partido (Ruiz y García, 2001)
Coherencia	Ideas compartidas de los miembros de los partidos	Grado de congruencia en las posturas ideológicas y programáticas de los miembros de un partido (Ruiz y García, 2001)

Pese a la ambigüedad de los conceptos, es posible distinguir entre comportamientos (individuales o de grupo) cuando se habla de disciplina y lealtad o cuando nos referimos a cohesión o unidad. Lo mismo sucede cuando se distinguen las ideas comunes de los miembros de un partido respecto a sus comportamientos o a las estrategias que dependen de los partidos.

En el caso de las definiciones, se observa una mayor interrelación entre disciplina, cohesión y unidad, pues son interdependientes, es decir, la unidad es resultado de la cohesión y la disciplina; la cohesión es resultado de los intereses comunes, y la disciplina es producto del control ejercido por los líderes sobre sus miembros. En cambio, la lealtad se refiere a un comportamiento que depende de las preferencias del individuo. A diferencia de la lealtad, la coherencia aborda el tema de las ideas com-

partidas y la postura de los miembros de un partido frente a ciertos temas o al programa de su partido. Incluso puede existir una combinación de todos estos elementos en uno solo, en cuyo caso se considera que la disciplina es una y depende del grado de imposición del partido.

Por ejemplo, Sartori señala que la disciplina tiene cuatro variantes o formas de votación:

La disciplina obligatoria que es dictada desde el centro del partido, la disciplina espontánea o cohesión que se basa en la convicción o creencia de los miembros de un partido, la disciplina racional como consecuencia del interés propio y la disciplina por difusión o intercambio de información que resulta de la necesidad de unirse con otros partidos (Sartori, 1994:207).

Bajo esta última concepción, el papel del partido es fundamental en el comportamiento de sus agremiados, ya que de acuerdo con el grado de obligatoriedad y responsabilidad del partido es la incidencia de la disciplina.

Ozbudun (1970) distingue entre disciplina y cohesión, y coincide con el resto de los autores en referirse a la primera como un acto que implica obligaciones y sanciones en el caso de no acatar la resolución del partido, mientras que la cohesión es —como en el caso de Sartori— un acto espontáneo que muestra la unidad del grupo, es por ello que la disciplina se adapta (como medida de coerción) cuando el partido tiene poca cohesión y esta es innecesaria cuando la unidad es mucha.

No obstante las diferencias y similitudes, el estudio identifica una definición compartida de ambas concepciones. En este sentido, la cohesión se refiere al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria, mientras que la disciplina es entendida como el acatamiento de los miembros de un partido (independientemente de sus preferencias individuales) a las instrucciones o a la influencia de su líder (Bowle, Farrel y Katz, 1999; Casar, 2000; Ruiz y García, 2001; Morgenstern, 2001; Ugalde, 2002).

Aunque la línea divisoria entre conceptos es bastante difusa, cuando se trata de conocer las causas que motivan la disciplina, las diferencias entre opiniones se tornan más ambiguos aún. La pregunta de por qué los miembros individuales deciden cooperar apoyando con su voto las decisiones del partido en el Congreso ha tenido una variedad de respuestas.

La mayoría de concepciones comparten una o más variables explicativas, como la dimensión ideológica, el control de los recursos por parte de los líderes o las reglas electorales. Por ejemplo, Bowle, Farrell y Katz (1999) afirman que la unidad de los partidos depende de dos factores: la lucha electoral a la que son sometidos los individuos y los incentivos parlamentarios de los legisladores que ganan las batallas electorales.

La mayoría de las explicaciones se relacionan con los diferentes casos empíricos, que han sido sujetos de estudio y que cuentan con contextos en común o diferentes. Los casos son múltiples y pareciera ser que las explicaciones se dan dependiendo del país y el contexto en el que se desarrollan. Los argumentos observados por los diferentes autores se pueden clasificar en tres grandes líneas: la primera identifica los factores estructurales o las reglas del juego compartidas por los actores individuales y colectivos; la segunda comprende los factores partidistas que se relacionan con la afinidad ideológica, su capital político, su liderazgo y su nivel de competitividad, y la tercera línea se identifica con la gobernabilidad.

II. FACTORES ESTRUCTURALES

Los factores estructurales son el conjunto de reglas formales bajo las que se rigen las acciones de los actores individuales y colectivos. Las reglas influyen sobre la disciplina en la medida en la que favorecen u obstruyen la cooperación de los legisladores con sus partidos. Las reglas electorales, las reglas internas de los partidos y las reglas internas del Congreso, son identificadas por los diferentes autores en diversos países, porque producen distintos efectos en los comportamientos de los individuos y sus partidos, según se trate del sistema electoral adquirido, el grado de influencia de los líderes en las nominaciones y el control de recursos de parte de los líderes.

1. *Reglas electorales*

Las reglas electorales son procesos institucionales que alteran la relación de los legisladores con el poder de los líderes políticos en determinadas candidaturas (Morgenstern, 2001). Bajo algunos sistemas, los legisladores controlan sus destinos políticos y electorales, en algunos otros, responden a la influencia de los líderes, ello depende de quién con-

trola la selección de los candidatos, los recursos asignados para el financiamiento de los partidos, el tipo de reelección (limitada o ilimitada), y la rendición de cuentas, entre otros factores.

Los sistemas electorales son mecanismos de selección de representantes nacionales o locales, éstos combinan una tipología amplia de procesos bajo los cuales la selección de candidatos puede consistir en una concentración de facultades otorgadas a los partidos o a las personas, dependiendo de las reglas bajo las cuales se rige el sistema.

Pese a que los sistemas son múltiples y variados, se pueden identificar dos grandes tipos: los mayoritarios y los proporcionales. Los primeros son aquellos en los que existen distritos electorales con un solo representante, en que el ganador de la contienda por ese distrito resulta el ganador absoluto. En cambio, los sistemas proporcionales comparten el triunfo de acuerdo con un porcentaje electoral, y listas que presentan al votante los nombres de los candidatos de los partidos representantes de circunscripciones que abarcan amplias extensiones territoriales y distritales. Estos sistemas, en combinación con ciertos mecanismos de elección, producen efectos en el comportamiento de los legisladores y las estrategias adquiridas por los partidos postulantes.

Tabla 2
Efectos del sistema electoral en la disciplina

<i>Sistema electoral</i>	<i>En combinación con:</i>	<i>Efecto</i>
Mayoritario	Con responsabilidad individual*	Disminuye la disciplina
	Sin responsabilidad individual	Incrementa la disciplina
Proporcional	Listas abiertas	Disminuye la disciplina
	Listas cerradas	Incrementa la disciplina

* Rendición de cuentas, residencia obligatoria, reelección ilimitadas.

A. *Sistemas mayoritarios*

En los sistemas mayoritarios, el peso de la persona es importante, ya que la elección se hace en distritos de un solo representante, quien normalmente pertenece a la comunidad que los eligió, o si las reglas lo exigen, el candidato debe probar un mínimo de arraigo en el distrito. Esto genera

mayores compromisos con el electorado y, por tanto, la actuación de los representantes en las cámaras tiende a favorecer a sus electores antes que a sus partidos.

Las reglas electorales en sistemas mayoritarios que favorecen la rendición de cuentas de los legisladores para con sus votantes, son otro factor que afecta la disciplina parlamentaria de los partidos. La consecuencia de adoptar estas medidas es una mayor individualización del legislador. Esta tendencia ha sido favorecida por las múltiples reformas políticas en algunos países en América Latina, por ejemplo, la residencia obligatoria (México y Venezuela), la rendición de cuentas y el derecho a ser nuevamente nominado por el mismo distrito a petición del 10% de los votantes en su distrito (Venezuela). Estas reformas anticipan el conflicto que podría suscitarse en el momento en que el liderazgo del partido y las aspiraciones individuales de los legisladores se enfrenten, cuando estos últimos dependan más de su responsabilidad individual que de la partidista (Carey, 2001).

Según Carey (2001), concebir la representación como responsabilidad y transparencia tiene como consecuencia la alteración del balance de los recursos que la disciplina induce y la responsabilidad individual de los legisladores, en detrimento de la lealtad hacia el partido en la toma de decisiones. Una de las razones para la adopción de tales medidas ha sido la larga insatisfacción que los partidos políticos causan a la población en general. Esta frustración ante los partidos políticos latinoamericanos ha marginado en parte no sólo a las agrupaciones partidistas, sino también a las legislaturas, dándole mayor potencial de representación a los poderes ejecutivos y a los representantes individuales. En consecuencia, “la mayoría de las democracias latinoamericanas surgen como sistemas de partidos débiles, poco institucionalizados y con serios problemas de gobernabilidad” (Carey, 2001).

Si a estas características se suma la reelección, sobre todo ilimitada, el compromiso con los votantes se incrementa aún más, porque el interés del legislador por conservar su curul lo convierte en un agente de intereses locales, de ahí sus dificultades para debatir programas nacionales. No obstante, este efecto se reduce cuando la reelección es limitada o no consecutiva; sistema que elimina el incentivo de los legisladores a representar preferencias locales, porque los compromisos adquiridos en campaña se anulan por los compromisos con el partido para promover su carrera

política hacia otro puesto de representación, en la burocracia partidista o en la administración pública nacional o local (Shugart, 2000).

B. Sistemas de representación proporcional

Los sistemas de representación proporcional, por su parte, favorecen la cooperación de acuerdo con el sistema de listas, el cual puede ser cerrado o abierto. Un sistema cerrado produce votos colectivos, porque se elige a los candidatos en el orden determinado por el partido. Uno abierto produce candidatos individuales y, por lo tanto, votadores personales, porque al no existir un orden de rango determinado, se deja a los votantes expresar una o más preferencias marcando nombres en las listas (Morgenstern, 2001).

Un sistema cerrado tiene pocas posibilidades de manipulación del votante sobre las listas, éste tenderá a votar por el partido, por el símbolo antes que por el individuo, situación que favorece la cohesión. En cambio, si las listas son abiertas, el votante puede influir en los nombres, situación que fomenta el clientelismo y los votos personales (Shugart, 2000; Morgenstern, 2001).

El clientelismo se alimenta de las promesas de campaña que influyen cuando las demandas de bienes públicos son fuertes, específicas, cuando las comunidades son pequeñas y pobres, cuando los candidatos cuentan con una experiencia a escala municipal, y cuando el sistema de decisiones está fragmentado más que integrado (Ames, 2001).

Brasil sobresale por las consecuencias que las reglas electorales han producido en el comportamiento de sus legisladores. Uno de los factores más negativos para su gobernabilidad es la combinación que resulta de un sistema de partidos múltiple y polarizado con un sistema de representación proporcional y listas abiertas. El efecto de este fenómeno ha sido que existan líderes sin influencia en la nominación de candidatos, así como intereses parroquiales y clientelares; en consecuencia, la disciplina dentro de la arena legislativa ha sido baja y negativa.⁷

⁷ El fenómeno es más palpable entre los partidos que pertenecen a la centro derecha y a la derecha más extrema, y disminuye entre los que se encuentran a la izquierda del espectro, que registran altos niveles de cohesión, porque su compromiso con un programa ideológico los convierte en partidos más “reales” y, por tanto, más institucionalizados. Sin embargo, estos partidos representaron, hasta 1999, el 10% de la geografía elec-

Pese a que se argumenta que la representación de este tipo es más fiel a los electores, el tipo de sistema electoral adoptado por Brasil ha generado comportamientos individuales en detrimento de los colectivos. Se ha privilegiado lo que Mainwaring (1999) denomina “candidato nato”, quien tiene el derecho de reaparecer en la misma posición de la lista para la siguiente elección. Los efectos no sólo se han limitado a una baja disciplina e incremento en la fragmentación de los partidos, sino que también se ha producido una debilidad institucional en el sistema de partidos.⁸

De ahí la afirmación de Mainwaring: el sistema de partidos en Brasil es altamente indisciplinado, debido principalmente a la regla electoral de listas abiertas y a la baja institucionalización de los partidos.⁹

C. Sistemas de financiamiento

Junto a los mecanismos electorales, los sistemas de financiamiento incluidos en las reglas electorales son importantes en la medida en que las campañas políticas de los legisladores están en estrecha relación con la configuración de los partidos, sus miembros y la política parlamentaria (Fernández-Llebrez, 1997:171).

Quien controla los canales por los que fluye el dinero, controla la organización. El dinero puede llegar de muchas maneras, los casos extremos son por un lado, el de la fuente única de financiamiento externo y, por el otro, la existencia de aportaciones de cuotas de los afiliados, grupos de presión, sindicatos, etcétera. En el primer caso, la fuente externa controla la organización, en el segundo, nadie se encuentra en posición del control y éste pasa a manos de aquellos actores que están al frente de

toral, y casi siempre se encontraban en la oposición, de ahí que su influencia fue mucho menor (Mainwaring, 1999).

⁸ Los sistemas de partidos son institucionalizados cuando: la competencia partidista es estable, cuando los partidos están fuertemente identificados con la sociedad y reflejan las diferentes posiciones en su interior, cuando los actores políticos acuerdan la legitimidad de los partidos, y cuando la organización es importante (Mainwaring, 1999).

⁹ Los factores estructurales no son los únicos que explican la baja disciplina parlamentaria de los legisladores en Brasil, existen factores macrohistóricos que prevalecieron en el periodo anterior a 1945 y que repercuten en el comportamiento colectivo de los actores. Los factores macrohistóricos se refieren a diversas características políticas y sociales: 1) la oposición de las elites gubernamentales a los partidos; 2) la debilidad de la sociedad civil, de los individuos y los partidos frente al poder del Estado, 3) la importancia de los localismos, y 4) la subordinación de los partidos a los poderes individuales.

las operaciones de recolección de fondos (Panebianco, 1994). Así, dentro de las legislaciones electorales que regulan la participación de partidos y candidatos en las contiendas electorales, se concibe a los partidos como instrumentos públicos o privados, y esto es reflejo del tipo de financiamiento al que están sujetos.

El financiamiento privado es producto de los recursos económicos que recibe el partido a través de cuotas de afiliados, donativos, préstamos y subvenciones, lo que produce mayor dependencia entre los representantes y sus contribuyentes. En la mayoría de las democracias occidentales, este tipo de apoyo es regulado a fin de reducir el impacto de los intereses particulares en las acciones de los legisladores (Fernández-Llebrez, 1997).

Otra forma de financiamiento es la que reciben los partidos mediante la subvención estatal de sus gastos electorales y de sus actividades ordinarias o periodos interelectorales. El otorgamiento de este tipo de subvención ocurre de acuerdo con los resultados electorales obtenidos. La distribución del financiamiento depende de la importancia jurídica que algunos países otorgan a los partidos políticos, a los grupos parlamentarios o a los candidatos individuales. Por ejemplo, en Inglaterra, los candidatos reciben directamente la financiación y no los partidos. En algunos otros existen modalidades mixtas que tienen efectos diferentes en la manera como votan los legisladores.

Si la totalidad de los recursos está centralizada en el partido, la dependencia de los representantes con sus agrupaciones políticas aumenta y, con ello, la disciplina. Si los recursos se otorgan al grupo parlamentario, será al líder de la fracción a quien corresponda distribuirlos y, de esta forma, se reducen los riesgos de votos personales a favor de los colectivos. Cuando los recursos son otorgados individualmente a los candidatos, éstos obtienen mayor autonomía de sus partidos y sus grupos parlamentarios, por lo tanto, sus votos corresponden a los compromisos adquiridos con su electorado, sobre todo, porque sus cálculos se basan en el futuro de sus carreras políticas cuando los sistemas electorales combinan distritos de un sólo miembro, listas abiertas y reelección ilimitada en combinación con rendición de cuentas.

D. *Reelección*

Respecto a la reelección, la literatura sugiere que este tipo de regla es un incentivo en la carrera del legislador, dado que altera la relación de

los miembros con el poder de los líderes en el interior de las asambleas. Como los legisladores son “naturalmente ambiciosos” y sus acciones van encaminadas a promover sus carreras, éstos se enfrentan a un doble dilema: “Si votan con el partido perderán soporte personal y el partido ganaría con la cooperación; si votan en contra del partido, esta acción favorecerá a los electores a expensas de la reputación del partido” (Morgenstern, 2001: 10).

Un comportamiento de este estilo depende de las ambiciones (estáticas o progresivas) del legislador y de la competencia para acceder a los cargos. Cuando los legisladores deciden extender su estancia en el Congreso, su ambición es estática; en este caso, la lealtad hacia el partido no es tan relevante, porque la promoción de su carrera depende más del electorado que lo vota para ser reelecto y ganar la curul, y menos del partido que lo postula para el distrito que representa.¹⁰ No obstante, el peso del electorado se reduce cuando el legislador compite a nivel intrapartido por la reelección, pues la posibilidad de continuar con el cargo disminuye en la medida en la que el partido intervenga en la preselección.

Cuando el representante decide no conservar su curul, pues el puesto no es lo suficientemente atractivo para sus ambiciones, la carrera del legislador es más bien progresiva. En Argentina, pese a que la ley concede a los legisladores la posibilidad de reelegirse, sólo entre el 15 y el 29% de ellos permanece en el cargo, el resto busca ascender en sus carreras políticas (Jones, 2002). De ahí que los niveles de disciplina en Argentina sean tan altos como en México, donde las ambiciones políticas del legislador se relacionan fundamentalmente con la cláusula de no-reelección inmediata, más que con la baja estima de su carrera. Por ejemplo, entre 1997 y 2000, 23% de los diputados, así como 64% de los senadores entre 2000 y 2003, han sido legisladores previamente.

Bajo estas circunstancias, los legisladores actuarán de manera que sus destinos políticos y electorales respondan a la influencia de sus electores o sus partidos, según sus intereses. No obstante que la reelección fomenta el voto personal, éste no es automático; si la nominación está en manos de los líderes y el financiamiento es centralizado, rara vez el representante actuará individualmente. Por el contrario, que la reelección se prohíba no es garantía de voto colectivo: los legisladores al ver truncada su carrera política, en especial si el partido no tiene una

¹⁰ Tal es el caso de los legisladores norteamericanos y chilenos, cuyo nivel de reelección es cercano al 90% y 78%, respectivamente.

permanencia en la competencia electoral, disminuirán su disciplina; tal es el caso de Costa Rica, donde la cláusula de no-reelección no produce legisladores disciplinados como en el caso mexicano; por el contrario, sus niveles de indisciplina son relativamente altos en comparación con México, donde, bajo el mismo esquema institucional, los comportamientos son diferentes.

En suma, los sistemas electorales determinan parte de la cohesión interna de los partidos en el parlamento, y ésta se incrementa en la medida en que las reglas internas de los partidos y de las asambleas favorecen y fomentan el liderazgo del partido.

2. Reglas internas de los partidos

La estructura organizativa y las normas formales de los partidos constituyen un referente en la interacción de los actores en el ámbito interno; serán las estructuras las que canalicen, limiten o incluso prefiguren las luchas internas y la competencia intrapartido. Es decir, las reglas definen los juegos de poder y son la principal fuente de promoción que incorpora diversos procedimientos de participación y competencia, de control sobre las candidaturas y recursos, y de formulación de políticas (Vilas Nogueira, 1997).

Es innegable que los líderes del partido disfrutan de una amplia capacidad de control y manipulación, sin embargo, su poder tiene límite. La libertad de maniobra de los líderes depende del control que posean los distintos actores sobre los recursos. En un partido donde los grupos internos se encuentren fuertemente organizados (facciones), el control sobre los recursos estará disperso y el partido será poco cohesionado. En cambio, un partido con grupos internos débilmente organizados (tendencias), el control de los recursos estará más concentrado en la élite dominante, y por tanto, el partido será más cohesionado (Panebianco, 1994).

Por ejemplo en Uruguay el “doble voto simultáneo” es una causa de fraccionalismo dentro de los partidos en el Congreso. Este sistema produce candidatos de múltiples partidos que pueden competir por los mismos puestos. Los votos de los partidos y de las facciones se celebran conjuntamente. Los electores votan al mismo tiempo por todos los candidatos a la presidencia, al senado, y a la Cámara Baja, de hecho, algunos partidos presentan varios candidatos, y el partido ganador es el que acumula más votos entre todos sus candidatos presentados por las fraccio-

nes. En este sentido, los partidos mantienen poco control sobre las nominaciones, porque será la suma de los votos de las facciones la que le dé la victoria al partido.

Pese a que en la mayoría de las constituciones los partidos políticos son considerados organismos de interés público, la idea generalizada es que cuanto más abierta sea la organización, es decir, cuanto más tenues sean las fronteras entre afiliados y no afiliados, los vínculos del partido con sus militantes se reducirán y éstos serán más proclives a adoptar posiciones individuales antes que colectivas y viceversa. Cuanto más marcadas sean las fronteras entre unos y otros, las posibilidades que los seguidores tienen de obtener beneficios disminuyen, ya que el desequilibrio resultará del juego de poder a favor del líder. En este sentido, los partidos que emergen y desean participar en el gobierno tienden a ser más abiertos, pues la búsqueda de votos motiva la admisión y participación en los procesos de selección internos (como cargos al interior del partido) y externos (nominación de candidaturas), tanto de militantes como de quienes no lo son.

En cambio, si el partido es relevante y competitivo en la mayor parte de los puestos de elección, la organización tendería a cerrar sus procedimientos de participación y admisión. Los derechos de los miembros a elegir y ser elegido se concederían sólo a aquellos que cumplan ciertos requisitos, como un mínimo de antigüedad, pago de cuotas y lealtad hacia la organización política. Algunas veces estos derechos se conceden sólo a elites cuyos miembros se presentan como delegados de los afiliados. En Brasil, por ejemplo, los partidos de izquierda se identifican como organizaciones cerradas y, por tanto, más cohesionadas, mientras que los partidos de derecha son considerados abiertos e indisciplinados.

Además de ser organizaciones más o menos abiertas a la participación de sus militantes y simpatizantes, los partidos se caracterizan por el grado de centralización o descentralización en los métodos de selección de candidatos.

Los métodos descritos por Jones (2002:163) son tres: 1) arreglo entre elites locales o nacionales, 2) elección por asamblea y 3) celebración de primarias. El primer caso se refiere a la imposición de nombres en la lista de candidatos por parte de las elites nacionales o locales. La influencia de la elite del partido nacional en la selección de candidatos es mayor cuando su presidente es también presidente de la nación; cuando los líderes locales no están lo suficientemente unificados, la habilidad de la elite lo-

cal para imponer a sus candidatos se reduce. En cambio, los distritos o entidades federales donde los líderes del partido están unificados (generalmente bajo la hegemonía de un individuo, por ejemplo un gobernador), la tendencia es una lista controlada por la élite local.

La elección por asamblea engloba aquellos procesos en los que la lista es producto de una asamblea integrada por delegados elegidos directamente por los miembros del partido. Algunos partidos celebran asambleas en dos ámbitos: nacional y provincial. Este método es funcional para aquellos países cuyas entidades federales o provincias gozan de una amplia autonomía respecto a las autoridades nacionales, pues los líderes de las provincias constituyen un elemento capaz de equilibrar el juego de poder.

Finalmente, la celebración de primarias incluye la elección directa de los candidatos que ocuparán los lugares en la lista. En el escrutinio compiten por las candidaturas una o más listas. Las primarias pueden ser abiertas cuando participan afiliados y no afiliados, o cerradas cuando la elección se restringe a los miembros del partido. Mientras que los primeros dos métodos incrementan la cohesión por el grado de apropiación de las nominaciones en manos de los líderes, el último la inhibe, ya que la competencia por las candidaturas dentro del mismo partido refuerza la relación del candidato con sus electores y debilita la relación con la organización y, por tanto, su lealtad se enfrenta al dilema de ser representante del electorado que lo eligió o del partido que lo postuló.

Aunque las diferencias son sustantivas entre uno y otro método, no todos los partidos practican métodos exclusivos, normalmente la asignación de candidatos depende de las circunstancias políticas y de competencia en las que se localizan. Los partidos argentinos, por ejemplo, practican los tres métodos y la selección de uno u otro depende de su fortaleza a escala nacional y provincial.

3. Reglas internas del Congreso

No obstante que las reglas electorales producen ciertos comportamientos entre los integrantes de las Asambleas representativas, las reglas internas del Congreso dotan de ciertas atribuciones a los miembros de las fracciones, lo que garantiza la organización centralizada del gobierno interno de las asambleas. Este hecho provoca que los comportamientos sean más bien predecibles con base en las recomendaciones hechas por

los líderes de los partidos. En consecuencia, las reglas y atribuciones otorgadas a los líderes refuerzan la cohesión entre los miembros de los grupos parlamentarios.

Serán los líderes legislativos quienes:

fomenten la disciplina al ser los guardianes del proceso legislativo, ya que se encargan de agilizar, demorar o incluso bloquear importantes decisiones políticas; son constructores de coaliciones para conseguir la aprobación de leyes y otras resoluciones parlamentarias; son negociadores que influyen en el contenido, y la calidad de la legislación; son comunicadores y formadores de opinión; portavoces de minorías; facilitadores de la participación de los distintos intereses sociales en el proceso legislativo, code-terminadores de los patrones éticos del comportamiento político general y monitores del proceso de implementación por el Poder Ejecutivo de las políticas públicas (Prats i Catalá, 2000:249).

De ahí que cualquier programa de fortalecimiento legislativo dependa del manejo de los recursos por parte de los líderes para favorecer la cooperación.

En casi todas las legislaturas, algunos miembros gozan de prerrogativas especiales de procedimientos. Por ejemplo, en el Congreso de los Estados Unidos, el orador y otros líderes partidistas, junto con los miembros del comité, tienen un considerable control sobre la agenda legislativa. En los sistemas parlamentarios la atribución del primer ministro para llamar a elecciones antes del tiempo preestablecido, y el voto de confianza son mecanismos que previenen la inestabilidad de la organización. A este respecto, el liderazgo del Congreso en América y del primer ministro en las democracias parlamentarias son funcionalmente equivalentes.

En este sentido, los mecanismos más comunes que favorecen la cooperación entre los miembros del grupo parlamentario son: el patronazgo y la instalación de comisiones por parte del líder parlamentario (en México); la oficina del “látigo” en los sistemas parlamentarios (*whips office*); las votaciones nominales, el manejo del voto de parte de los líderes del partido (como el voto ponderado en México), la competencia entre el partido ganador y el perdedor, así como el tamaño de la mayoría, entre otros.

Al respecto Limongi y Figueiredo (2000) afirman que si bien las reglas electorales fomentan la indisciplina de los partidos en Brasil, las reglas internas del Congreso corrigen tales desviaciones. Al medir la cohesión partidista mediante el índice de Rice, los autores encontraron que siete de los

partidos más grandes registraban altos niveles de cohesión, que iban del 75.7% al 96.0%.

Este hecho se explica porque en Brasil la ley le otorga al presidente de la nación amplios poderes legislativos (como el derecho de exclusividad de iniciar leyes y la facultad de decretar) disposiciones que conceden al Ejecutivo la habilidad de controlar la agenda legislativa (86% de las iniciativas legislativas provienen del Ejecutivo).

Además, el colegio de líderes controla otro tanto de la agenda mediante las prerrogativas que le da el requisito de “urgente” a la iniciativa (55% de las enmiendas fueron consideradas urgentes). Tal situación obliga a los legisladores a analizar las resoluciones de las iniciativas en comisiones y a votar inmediatamente en el Pleno.

En este sentido, la afirmación de los autores es que la gobernabilidad se produce si el presidente coopera con los líderes de aquellos partidos que tienen la mayoría de asientos, asegurando condiciones por beneficios en las oficinas ministeriales, a cambio de soporte legislativo para el presidente.

Al mismo tiempo que los líderes gozan de prerrogativas legales que les proporcionan facultades extraordinarias que facilitan la cooperación, los grupos parlamentarios también previenen las “ineficiencias electorales”. Si bien es cierto, la combinación de diversos mecanismos en las reglas electorales fomenta la indisciplina; las sanciones y recompensas expedidas por los líderes de los partidos en el Congreso son lo suficientemente fuertes para contrarrestar la tendencia a la fragmentación y producir partidos legislativos con altos niveles de unidad en las votaciones (Ames, 2000).

Los partidos y sus miembros ajustan sus decisiones a los diferentes contextos a los que se enfrenta el partido y los recursos que controla. Un partido posee importantes recursos, desde el monopolio de la representación (cuando se prohíben las candidaturas independientes), hasta la administración de importantes subvenciones financieras. De ahí la afirmación de que las bancas de la fracción parlamentaria son propiedad de éste (Nacif, 2001).

La oportunidad de los legisladores de organizar fracciones parlamentarias independientes de la organización central del partido, se reduce en la medida en que éste monopoliza y distribuye los incentivos y estímulos políticos relacionados con las expectativas de nominaciones en futuras

elecciones, el financiamiento de las campañas y el nombramiento a puestos en comisiones, entre otros.

Como la fracción parlamentaria controla el flujo de legislación de los comités al piso de debates y coordina las votaciones mayoritarias en el pleno, la organización de la bancada partidista tiende a ser altamente centralizada, porque es en la organización del partido donde se controla el futuro político de todos los miembros de la fracción, incluidos los líderes de la bancada. De esta manera, éstos operan como agentes de sus respectivas organizaciones y se convierten en principales de sus agentes. De esta forma, el principal diseña mecanismos de incentivos y sanciones que evitan la deslealtad entre los legisladores.

Los incentivos pueden ser de dos tipos: los selectivos, que otorgan recursos materiales y status a sus miembros, y los colectivos, que se relacionan con la identidad, solidaridad e ideología de un partido (Panebianco, 1994). Este razonamiento intenta comprender los juegos de poder verticales y horizontales que dan lugar a la formación de intercambios entre líderes y legisladores, orientándolos hacia la captación de beneficios cuya distribución fomenta o desalienta ciertas pautas de acción. Así “la organización llega a ser ese sistema de reglas que crea vínculos y oportunidades para los diversos actores organizativos” (Panebianco, 1994:19).

Por su parte, las sanciones se refieren a la segregación del grupo; desde el retiro de apoyo político, hasta la expulsión del partido (Ugalde, 2002). En este sentido, los legisladores difícilmente asumirán el papel de desertores, porque los obstáculos institucionales son muy costosos para quien desea enfrentar al partido.

Por ejemplo, en la India, el castigo por abandonar al partido es la pérdida del escaño. En algunos otros lugares, como en México, la prohibición de candidaturas independientes dificulta la continuidad de una carrera política. La migración de un legislador hacia otro partido es una forma de desertar, sin embargo, ésta depende del capital político del legislador, aquellos individuos con amplia notoriedad y éxito electoral tendrán más oportunidades de ser admitidos en partidos con bajas expectativas electorales y menos rigurosos en los requisitos para ser nominado (por ejemplo requisito de antigüedad, pago de cuotas o la pertenencia a un puesto jerárquico dentro del partido).

Finalmente, las salidas en bloque, ya sea para migrar a otro partido o para formar uno nuevo, dependen de las oportunidades estructurales de

conformación, como la obtención del registro (Sartori, 1994; Jones, 2002). Pese a los altos costos de las sanciones, los partidos en general, toleran un nivel de desacuerdo con la línea seguida por el partido, sin llegar al extremo de la expulsión, pues la imposición de los líderes significaría socavar la legitimidad de la unidad del partido y eventualmente la del gobierno.

El papel de la fracción parlamentaria en la solución de los problemas de acción colectiva que enfrentan los legisladores en el proceso de toma de decisión es fundamental, porque será a ésta a quien se delegue el poder para negociar las posibles contingencias dentro de los comités y en el piso de debates.

La fuerza del partido depende de cuán importante sea la recomendación del voto que sus líderes hacen a los delegados en votaciones competitivas y no competitivas. Cuando las votaciones nominales no son competitivas, normalmente los partidos están del mismo lado, y el resultado de éstas es altamente predecible porque los líderes del partido alcanzan consenso. En este caso, la disciplina no es tan importante porque el riesgo de desertión es bajo. Cuando las votaciones son competitivas, los grupos responden a la recomendación de los líderes si el resultado es crucial (Ames, 2001).

En este sentido, la cooperación no es producto de las amenazas de sanciones o promesas de recompensas, sino que guía a los diputados para responder a la solidaridad del partido y a aquellos que simplemente necesitan saber cómo está votando éste. Pero si la recomendación no importa, son otros los factores que determinan la cooperación o la decisión del diputado.

En los sistemas parlamentarios, el voto de confianza crea incentivos para que las coaliciones dominantes voten juntas en tópicos de política que de otro modo las separarían. El factor clave que crea el voto cohesionado es que los votos en los presupuestos son tratados como si fueran de quien controla el acceso en periodos futuros. Consecuentemente, las mayorías legislativas captan más de la renta del Congreso que la minoría (Diermeier y Federsesen, 1996).

El procedimiento del voto de confianza permite que una coalición predominante proponga un presupuesto sin permitir enmiendas al mismo y, además, liga la adopción del presupuesto con la supervivencia de la coalición. Esto crea un incentivo para todos aquellos que obtienen ganancias del gobierno actual y que votan por las propuestas oficiales.

El procedimiento de confianza crea un lazo entre votar un presupuesto y votar en la coalición predominante. Dado que la membresía en la coalición predominante es variable en los periodos futuros (permite la captura de rentas futuras explotando el poder de proposición), los miembros de esta coalición se defenderán para prevenir el rechazo de una propuesta.

Los legisladores que no están en la coalición predominante ganan al derrotar el presupuesto con el procedimiento de confianza añadido, porque ellos ahora podrán ser parte de una nueva coalición predominante. Esto significa que en cualquier periodo un orador seleccionado tiene menos que ofrecer a los miembros de la coalición para ganar su apoyo en una propuesta política. Consecuentemente, ellos son incluidos en las coaliciones políticas, mientras que los legisladores que no están en la coalición predominante son excluidos de ellas. El resultado es que el voto de confianza no sólo crea voto cohesionado, sino que también permite que las coaliciones predominantes capturen más de los beneficios distributivos del procedimiento legislativo.

Una diferencia central en el comportamiento legislativo entre el Congreso de los Estados Unidos y los sistemas parlamentarios es el voto cohesionado. Los miembros de las coaliciones parlamentarias persistentemente votan juntos en diversos tópicos políticos, mientras que las coaliciones en el Congreso de los Estados Unidos son muy específicas, cambiantes y el soporte del voto depende del tema por tratar; por lo tanto, algunas veces se rompen las líneas partidarias.

En este sentido, el voto cohesionado se da en una serie de votos en diferentes tópicos, en los que las preferencias de los legisladores cambian con respecto al tema. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos algunos tópicos liberal-demócratas tienen puntos en común con los republicanos conservadores (por ejemplo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte); en otros temas, tales como el gasto en la educación, las preferencias suelen seguir más las líneas partidistas. El efecto de las políticas de preferencia con respecto a temas en particular es tal, que desde la perspectiva de un propositor el conjunto de legisladores cuyos votos son más fáciles de obtener, cambia de tema a tema

Las reglas internas del Congreso, a diferencia de las reglas electorales, son mecanismos que en algunos casos contrarrestan los efectos de indisciplina producidos por los límites al control del liderazgo partidista. No obstante, en otros casos, las reglas internas son promotoras del caos e incrementan la incertidumbre del proceso y aparentemente la alta discipli-

na, por lo menos en México, sólo se produce bajo ciertas circunstancias a las que se somete el voto.

III. FACTORES PARTIDISTAS

A pesar de que las reglas de representación moldean el comportamiento de los miembros de los partidos políticos en el Congreso, éstos mantienen otros vínculos que se relacionan con reglas informales en las que se identifican los actores individuales y colectivos respecto a las posturas ideológicas adoptadas por la organización, a las ambiciones políticas proyectadas y a la capacidad del partido para dirigir a sus miembros en épocas electorales.

1. *Afinidad ideológica*

La ideología se refiere a un sistema común de ideas y valores entre los miembros de un grupo político, y tiene la función de guiar los comportamientos políticos colectivos (Morgenstern, en prensa; Román Marugán, 1997). Esta última característica, guiar los comportamientos políticos colectivos, facilita el acuerdo entre los miembros de un mismo grupo, por tanto, la disciplina se reduce porque la cohesión es mucho mayor, por lo que un “partido ideológico” da como resultado un partido más o menos unificado.

No obstante, la ideología puede ser identificada también con tendencias y facciones dentro de los grupos políticos, y su consecuencia es la lucha interna antes que la unidad del partido. La consecuencia de un partido fraccionado por conflictos ideológicos es el debilitamiento del liderazgo y, eventualmente, de las coaliciones gubernamentales.¹¹

Ruiz y García (2001) efectuaron un estudio para medir la coherencia ideológica y programática¹² de 25 partidos legislativos en América Latina.

¹¹ Se debe aclarar que los conflictos ideológicos no son la única causa de la división interna de los partidos, ésta también puede atribuirse a la falta de movilización interna y al acceso interno de las fracciones a los recursos económicos.

¹² La coherencia ideológica es una medida que ubica a los miembros de los grupos parlamentarios en una dimensión izquierda/derecha, y se relaciona con la valoración de los legisladores respecto a temas que tratan el divorcio, el aborto, valores cristianos en política, derechos humanos, fuerzas armadas. Por su parte, la coherencia programática engloba las predisposiciones de los miembros de las asambleas en temas económicos fundamentalmente (Ruiz y García, 2001).

El resultado de la investigación revela que Chile y Argentina son países con altos niveles de coherencia ideológica, mientras que la incoherencia se detectó entre algunos partidos de Ecuador, Guatemala y Venezuela.

Las explicaciones a estos resultados se localizan en el perfil ideológico del partido, en la edad del grupo político, y en el grado de desarrollo económico de los países. Los partidos más coherentes se ubicaron a la izquierda del espectro ideológico, y la incoherencia se localizó entre los partidos ubicados a la derecha. El resultado de la medición se debe en parte a que mientras que los partidos de derecha en la mayoría de los países de la región gozaron de ciertas prerrogativas y prebendas que contribuyen a fomentar el clientelismo, los de izquierda tuvieron un impacto electoral mucho menor porque, por un lado, sufrieron las prohibiciones de algunos regímenes autoritarios, y por otro, su resistencia a participar en elecciones debilitó su capacidad competitiva y los ubicó como partidos de oposición que carecían de las dádivas otorgadas por el gobierno a los partidos de derecha.

La edad es otro elemento generador de coherencia; aquellos partidos con una larga historia adquieren una estructura ideológica y programática más asentada que aquellos de reciente creación, ya que sus militantes, al tener experiencia previa en el ámbito legislativo, tienden a ser más coherentes que quienes carecen de ésta. Por último, el grado de desarrollo económico también incide en la coherencia, pues los países con más desarrollo económico (Chile y Argentina) fueron aquellos cuyos partidos mantuvieron cierto grado de coherencia en contraste con los de bajo desarrollo socioeconómico (Guatemala, El Salvador y Venezuela). Es decir, la coherencia ideológica y programática es una medida de unidad del partido que los miembros comparten o no, dependiendo de la postura ideológica y programática, y de la antigüedad del grupo político.

2. Lazos clientelares y geográficos

Los lazos generados por los recursos clientelares dependen de las exigencias del electorado y de las preferencias comunes de políticas y de la influencia de la dirigencia de los partidos en el Congreso. Los diputados difieren del partido cuando los intereses de sus representados difieren de la posición del mismo. Estos diputados necesitan hacer “favores” a sus votantes a cambio de su permanencia en el puesto electoral. Por tanto, el dominio electoral es una variable que determina la autonomía del legislador.

Los vínculos establecidos por el legislador en su carrera política son consecuencia de las demandas de los ciudadanos a cambio de su permanencia en el puesto electoral, y se traducen en lazos geográficos y clientelares.

La explicación que da Power (2000) al caso brasileño es que, bajo el régimen militar, los políticos y la legislatura perdieron poder de decisión, dándose al Ejecutivo. Consecuentemente, la carrera legislativa se convirtió en la menos deseable. Así, muchos de los legisladores, al tener pocas alternativas, optaron por prácticas clientelares.

Los incentivos para el clientelismo individual no operan uniformemente en toda la clase política. El clientelismo estuvo fuertemente inducido por aquellos grupos que apoyaron a los militares y se beneficiaron de los accesos privilegiados a los recursos estatales, y fue menor entre aquellos excluidos de los círculos de poder y patronazgo quienes, por tanto, concentraron sus energías en el activismo opositor.

De ahí que los partidos de oposición, sobre todo los ubicados a la izquierda del espectro ideológico, fueron los más disciplinados; para Power, esto se debió a su baja participación de los beneficios políticos y clientelares, es por ello que cuando se decidió votar la reforma institucional en 1989, los menos proclives a soportar el rediseño fueron aquellos beneficiados del clientelismo, es decir, la derecha, mientras que los menos beneficiados apoyaron la reforma que realizaba el papel de los partidos y del Congreso, al incrementar la responsabilidad y reducir los fondos para las prácticas clientelares.

Los lazos generados por los recursos clientelares se refuerzan o debilitan dependiendo del área geográfica de control. El efecto geográfico depende de la distribución de la agrupación representada, la cual incluye desde agrupaciones étnicas, religiosas, culturales, hasta rurales y urbanas. Este factor es un agente que permite diferenciar entre comportamientos y representantes de las diferentes áreas de control geográfico. John Tishiyama demuestra que las áreas de reclutamiento, para la Rusia poscomunista en 1995, fueron importantes para el resurgimiento del Partido Comunista en su conjunto.

En ese año, el volumen de apoyo electoral para ese partido vino de pequeños poblados y áreas rurales. En este sentido, Tishiyama elabora una escala de candidatos reclutados por el Partido Comunista de la Federación Rusa (KPRF) destacando los de las áreas rurales de los de las áreas urbanas. Ya que los primeros deberían ser más independientes política-

mente hablando y menos dependientes de los recursos del partido que los candidatos reclutados en áreas urbanas, ello por el capital político ofrecido por su liderazgo local, el autor concluye que los candidatos reclutados por el KPRF en 1995 fueron significativamente más notables que aquellos reclutados en 1993, es decir, los que poseían un cierto capital político.

Esta estrategia de reclutamiento, según el autor, sirvió como punta de lanza para la recuperación electoral del KPRF, sin embargo, esto fue contraproducente para el partido, pues su estrategia electoral fue en detrimento de la cohesión partidista, porque mientras más independientes del partido, los legisladores mantuvieron una tendencia de división interna entre el centro “moderado” del partido y las organizaciones locales más radicales en áreas rurales y pequeñas ciudades. Es decir, los lazos geográficos en el caso de Rusia generaron tensiones entre los agentes rurales y urbanos del partido.

3. *Liderazgo de partido*

El liderazgo del partido se relaciona con la existencia de un centro de decisión capaz de unificar a los distintos subgrupos y establecer compromisos. En este sentido, sus relaciones con los grupos de apoyo, con su facción parlamentaria y el ciclo electoral son factores que influyen en la disciplina partidista.

Para Panebianco (1994), todo partido se halla conectado con una pluralidad de grupos, asociaciones y organizaciones que contribuyen con recursos que intercambian por beneficios. La fuerza de los grupos depende de la capacidad de control de los beneficios otorgados por la organización política. Esta situación genera tres relaciones:

1. El partido controla a la(s) organización(es) cuando hay una fuerza de dependencia de ésta respecto al partido, por ejemplo, cuando la asociación carece de recursos para intercambiar.
2. Cuanto el partido y la asociación tienen ventajas equivalentes, las segundas son un componente de la coalición dominante del partido, por tanto, el intercambio es equilibrado. Por ejemplo, los partidos en el gobierno tienen más posibilidades de desarrollar relaciones de intercambio equilibrado (como los sectores en el PRI).
3. El partido necesita de los recursos del grupo, cuando se produce intercambio desigual en favor de la(s) asociación(es).

Si bien lo anterior es cierto, los motivos electorales pueden llegar a fortalecer la presencia individual de los legisladores; la necesidad de un gobierno exitoso, o por lo menos eficiente, responsabiliza al partido para formar acuerdos en torno a una agenda y asegurar el apoyo de la mayoría de los miembros. Por supuesto que los comportamientos variarán dependiendo de la posición del partido y de los incentivos ofrecidos en las épocas electorales.

Cuando las elecciones se acercaban, los intereses de las facciones en procurar escaños para sus propios miembros se incrementan en detrimento de la vida partidista, esto ocurrió con las facciones del partido del Presidente. Dado que éstas actúan independientemente, su comportamiento muestra la valoración de las ganancias al cooperar o no hacerlo (Morgenstern, 2000).

Uno de sus comportamientos es que las facciones del partido presidencial cierran filas después de las elecciones para sacar ventaja de los beneficios presidenciales (como cargos en el gabinete). Al inicio de cada periodo, éstas demandan pagos, puesto que su voto contribuye a la victoria, lo cual da unidad dentro del partido. No obstante, cuando el periodo llega a su fin, sobre todo si no existe reelección presidencial como en Uruguay, el presidente en turno no tiene nada que ofrecer, y es entonces cuando se inicia la lucha intrapartido por el nuevo liderazgo (Morgenstern, 2000).

Por su parte, en la oposición —durante el primer periodo—, al no haber incentivos que mantengan la línea dentro de las facciones, la disciplina disminuye, no obstante que ésta aumenta cuando se acercan las elecciones, pues la preocupación por ganarlas crea un incentivo de valor agregado para cooperar. Por ejemplo, en Uruguay una vez que el espíritu de cooperación necesario para debilitar la dictadura empezó a desvanecerse, los incentivos electorales impulsaron a las facciones a la competencia. Morgenstern (2000) descubrió que durante la presidencia de Sanguinetti (1985-1990) la disciplina fue “casi perfecta” (según el índice de Rice, 90%). Con La Calle (1990-1995), ésta disminuyó a 54%. En tanto, el partido de oposición continuó con altos niveles de disciplina.

En otras palabras, el liderazgo del partido depende de la libertad de maniobra de los líderes y las condiciones de la organización para resistir la indisciplina.

IV. GOBERNABILIDAD

Tal parece que los partidos mantienen un fuerte vínculo con las ambiciones personales de sus dirigentes por conseguir cargos públicos, sin embargo, al formar gobierno adoptan una serie de comportamientos. Para Ugalde (2002) la disciplina es un instrumento que mitiga los riesgos de los gobiernos divididos en esquemas multipartidistas. La disciplina es relevante por dos razones: para entender la relación Ejecutivo-Legislativo y para encontrar mecanismos que aminoren los problemas de gobernabilidad que han surgido con las experiencias de gobiernos divididos.

Si los partidos se encuentran muy fragmentados y escasamente disciplinados, se corre el riesgo de que los legisladores prefieran que el Presidente tome la iniciativa mediante la creación de leyes por decreto, que son decisiones menos consensuadas que acaban debilitando el sistema de frenos y contrapesos en la relación Ejecutivo-Legislativo.

De hecho, la estabilidad política será el resultado de grandes coaliciones legislativas que toman en cuenta al presidente como instancia de veto, por lo que la mayoría legislativa deberá alcanzar la mayor cantidad de compromisos con el presidente en el caso de desacuerdos de ambas posiciones.

Cuando un régimen no puede adaptarse a los cambios repentinos del *statu quo*, y por tanto no funciona, significa que el gobierno no es capaz de crear leyes significativas (estabilidad política), es decir, existen diferentes *veto players* con preferencias altamente divididas (Nacif, 2001).¹³

Esto explica la baja longevidad de los gobiernos multipartidistas, que además —en términos de Sartori— se encuentran polarizados. Simultáneamente, la ausencia de liderazgo produce un vacío que puede ser llenado por una serie de actores no políticos, como jueces. Es por eso que los judiciales y algunas veces los burócratas, se vuelven más importantes en países con gobiernos multipartidistas.

Agregar más *veto players* significa menos control del gobierno en la agenda legislativa. En países con un alto control sobre la agenda, la ne-

¹³ La diferencia entre instancias y actores es que mientras los primeros se identifican con los actores institucionales con poder de veto como el Poder Legislativo o el Ejecutivo, ambos facultados para bloquear una decisión, los actores con poder de veto son las personas (legisladores, presidente) u organizaciones (partidos y comités legislativos) que ocupan una instancia de veto. De ahí que las instancias con poder de veto, al estar fraccionadas, es decir, al existir multipartidismo, incrementan el número de actores con poder de veto que pueden ejercer su dominio en el gobierno (Shugart, 2000:156).

gociación de los partidos por una coalición termina con pocos *veto players*, porque los gobiernos pueden utilizar ese control para producir los resultados que quieran. Controversialmente, en países que no tienen un control de la agenda, los partidos formarán grandes coaliciones para asegurarse el control de las legislaciones y evitar las pérdidas en las batallas legislativas con unos pocos votos.

En este sentido, Cox y MaCubbins (1993) conciben tres formas distintas de comportamiento del partido que evitan la sobrerrepresentación de legislación particular a favor de legislación en busca de beneficios colectivos.

1. Como coaliciones para votar en el Congreso. Los partidos al tener poca influencia en las comisiones, antes de las votaciones en pleno, se valen de la disciplina en las votaciones nominales como una medida de fuerza.
2. Como coaliciones de procedimiento, que son aquellos partidos que organizan a la Cámara, hacen las reglas y establecen comisiones, pero raramente asumen la responsabilidad de las políticas.
3. Como partidos legislativos condicionados, en que los líderes dependen del apoyo de los diputados de la organización sobre la base de caso por caso (Ames, 2000:34).

En un sistema de gobierno unificado, el presidente estimula la disciplina. En uno de gobierno dividido, son varios los actores que intervienen en la estimulación, como en el caso de los *veto players*.

No obstante las desventajas que supone la multiplicidad de actores institucionales y personales con poder de veto, Shugart (2000: 157) considera que esto es una ventaja para la democracia, ya que, si bien la toma de decisiones se vuelve más lenta y compleja cuanto mayor sea el número de personas que ejercen poder de veto, más amplia habrá de ser la coalición encargada de promulgar leyes y por tanto, los cambios acordados serán más duraderos y transparentes.

V. FACTORES QUE EXPLICAN LA DISCIPLINA EN MÉXICO

En el caso mexicano se ha trabajado con supuestos muy fuertes, en particular por el fenómeno PRI. Los diputados del Partido Revolucionario Institucional obedecían las instrucciones del partido legislativo, por

interés propio en el futuro de su carrera política, por la cláusula de no reelección inmediata, por la monopolización del mercado electoral y por el liderazgo presidencial del partido.

Sin embargo, y a pesar de que algunos de esos factores desaparecieron desde 1997 —la monopolización del mercado electoral y el liderazgo presidencial— los priístas, al igual que el resto de los partidos, continuaban siendo disciplinados.

Casar (2000) y Mena (2001) estudian el comportamiento de los partidos mexicanos a partir de las votaciones nominales. Ambas comparten la idea de que la cooperación entre los legisladores de la Cámara de Diputados de 1997 al 2000 fue bastante alta, pues bajo el uso del índice de Rice, medida con la que se calificó la disciplina, los niveles fueron considerablemente altos. Casi la mayoría de los partidos obtuvieron porcentajes altos de cohesión, de hasta .99 en promedio como la más alta y .91 como la más baja.

Además, Casar encontró que el multipartidismo, al tiempo que no varió los índices de disciplina entre los partidos, tampoco supuso una baja en la tasa de eficiencia legislativa, y pese a que la producción reglamentaria del Ejecutivo disminuyó en comparación con otras legislaturas, la autora observó que la tasa de aprobación de las iniciativas originadas por el presidente no disminuyó como se esperaba. Esto porque las alianzas entre partidos fueron exitosas, sobre todo la coalición que incluía a todas las fracciones parlamentarias para aprobar este tipo de propuestas. Es decir, los datos muestran que en general la disciplina es alta y la cooperación del Congreso —hasta ese momento— hacia las propuestas del Ejecutivo marcaban una tendencia favorable para la gobernabilidad.

Las explicaciones al respecto se localizan en los siguientes factores que influyen en la disciplina parlamentaria de los partidos en México.

- Las reglas electorales
- El sistema de financiamiento
- Las reglas internas de los partidos
- Las reglas internas del Congreso
- El liderazgo del partido

Para Mena (2001), por ejemplo, las fuentes de la disciplina serán las reglas electorales (sistemas de representación proporcional y listas cerradas y el principio de no-reelección inmediata), el sistema de partidos

(número efectivo de partidos en la Cámara), las reglas internas de los partidos (sistemas de nominación de candidatos y disposiciones estatutarias para la disciplina), las reglas internas del Congreso (elección de líderes parlamentarios, facultades y control de recursos).

Por su parte, Nacif (2002) anticipa cuatro elementos:

- 1) Los líderes de los partidos políticos controlan los mecanismos de nominación, así como los recursos para premiar o castigar a los congresistas.
- 2) Los legisladores son agentes de las dirigencias nacionales, en las que los líderes de las respectivas fracciones fungen como monitores que garantizan el contrato entre principal y agente.
- 3) La organización centralizada del gobierno interno del Congreso da a los líderes instrumentos para premiar o castigar la disciplina.
- 4) La cláusula de no-reelección inmediata.

Ugalde (2002) concuerda con las explicaciones anteriores y sugiere que la disciplina se explica por el conjunto de reglas de juego contenidas en los siguientes códigos vigentes:

- Reglas electorales (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)
- Reglas internas del Congreso (Ley Orgánica del Congreso)
- Reglas internas de los partidos (Estatutos)

Las primeras reglas asignan recursos a los partidos políticos para su funcionamiento y para el financiamiento de campañas electorales. Las segundas organizan la composición de las cámaras, además de dotar de atribuciones a ciertos miembros de las fracciones. Por último, los estatutos son los compromisos que asumen los legisladores con sus partidos, así como los mecanismos de postulación a candidatos.

Bejar (2002) por su parte, coincide al afirmar que la disciplina es producto del diseño institucional, cuyos procedimientos afectan el comportamiento de los legisladores. Tales mecanismos se vinculan con la designación de candidaturas y el aseguramiento de una carrera política de largo alcance; el monopolio de la representación partidista al prohibir las candidaturas independientes; la distribución de financiamiento público; las sanciones a las que se sujeta el representante una vez que decide abandonar el partido por el cual fue electo; la prohibición del mandato

imperativo; la facultad de los grupos parlamentarios para organizar el trabajo legislativo; la designación de líderes legislativos con facultades extraordinarias para impulsar acuerdos, agilizar el trabajo legislativo, proponer la integración de comisiones, formular la agenda legislativa y exponer al escrutinio del coordinador el juicio de los legisladores en el momento de emitir su voto nominal.

Tomando en cuenta los factores analizados para casos empíricos específicos, los autores que estudian el fenómeno asumen que la disciplina parlamentaria de los partidos en México depende fundamentalmente de factores estructurales definidos en los códigos de la Constitución, la ley electoral, los reglamentos de organización interna del Congreso y los estatutos que organizan la acción de los partidos representados en el Legislativo.

No obstante que los análisis encuentran una fuerte relación entre los factores estructurales y la disciplina, éstos se olvidan de mencionar que tras las muestras de unidad de los partidos se localizan además, por un lado, la institucionalización del Poder Legislativo, entendida como el fortalecimiento de las condiciones para ejercer las funciones de representación, control, deliberación y producción de leyes, y por el otro, las condiciones en las que el legislador es partícipe de la disciplina, es decir, sus ambiciones en relación con su carrera o trayectoria política y sus preferencias en función de la naturaleza o características de las iniciativas votadas. El primer aspecto se desarrolla en el siguiente capítulo, mientras que el segundo se analizará en los capítulos tres al cinco.

A modo de conclusión, se puede decir que los factores que influyen en la disciplina parlamentaria de los partidos se relacionan con tres aspectos fundamentalmente: el primero se identifica con los factores estructurales compartidos por las instancias y actores políticos que participan en el juego electoral, es decir las reglas electorales y sus diferentes combinaciones, las reglas internas de los partidos y el acceso a la participación de sus afiliados, las reglas internas del congreso y la capacidad de los liderazgos para prevenir las deficiencias electorales; el segundo se refiere a las preferencias de los partidos en relación con su afinidad ideológica, con los lazos geográficos y clientelares, y con el liderazgo del partido en función de su nivel de recompensa y sanción para con sus legisladores. El tercero se relaciona con la gobernabilidad en sistemas en los que la multiplicidad de actores requiere de un instrumento disciplinario para mitigar los riesgos que suponen los gobiernos divididos, sobre todo en la región latinoamericana.