

CONCLUSIONES

Uno de los objetivos de la investigación fue identificar cómo la disciplina, entendida como el acatamiento de los miembros de un partido a la influencia de su líder, es producto de la estructura institucional que limita o motiva el comportamiento estratégico de los diputados, respecto a sus aspiraciones y principios políticos, cuyo control determina los juegos de poder entre la coalición dominante y la base partidista.

En este contexto, el estudio identificó cómo la disciplina parlamentaria de los partidos políticos en México era un fenómeno producto de:

- 1) El predominio de un solo partido, ya que el mercado electoral, la rotación de cargos y las carreras políticas de los representantes estaban en manos de la dirigencia partidista.
- 2) Los poderes metaconstitucionales del presidente, referidos a las prerrogativas informales.

Hasta ese momento se puede decir que la disciplina era una constante, sin embargo, la pluralidad (como consecuencia el escenario de gobierno dividido), hizo de la disciplina una variable cuyos efectos se vinculan con el cambio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo por un lado, y entre los partidos y sus legisladores, por el otro.

Respecto a la relación Ejecutivo-Legislativo, el fortalecimiento de la pluralidad política y la pérdida del monopolio de un solo partido, produjeron cambios en la toma de decisiones legislativas: ésta pasó de una jerarquía concentrada en la figura presidencial a la colegiada representada por las coaliciones partidistas (20% de las iniciativas se aprobaron por coaliciones de dos partidos y 40% fueron respaldadas por todos los partidos). Se revaloraron las facultades legislativas, sobre todo las de control y supervisión. Se observa un incremento en la producción legislativa de parte de los partidos, incluido el partido en el poder, no obstante que su eficacia aprobatoria fue reducida.

En cuanto a la relación partidos-legisladores, se establecieron reglas para fortalecer la contienda electoral y las condiciones de equilibrio entre partidos, así como cambios en las prácticas de nominación interna de los partidos y las reformas a los órganos internos del Congreso, quienes valoraron el peso de los líderes de los partidos sobre el resto de los legisladores.

En este sentido, la disciplina se entiende como el acatamiento de los miembros de un partido a las instrucciones o a la influencia del líder, mientras que la variabilidad de la misma dependerá del grado de imposición del partido, respecto a la trayectoria y experiencia política del legislador y de la recomendación de los líderes en cuanto a la naturaleza o características de las iniciativas votadas. Ambos, enmarcados en un complejo de estructuras institucionales que limitan y motivan el comportamiento de los legisladores y sus partidos.

En términos generales, la disciplina parlamentaria es un fenómeno que difiere por las interpretaciones de los autores respecto a la unidad de análisis, es decir, la diversidad en las posturas depende de la ubicación de la observación, ya sea en los comportamientos colectivos o individuales de los actores que participan en los juegos de poder.

En la mayoría de los estudios prevalece el comportamiento colectivo como resultado de los intereses comunes. En este sentido, las explicaciones encontradas al respecto se pueden dividir en dos vertientes: en factores estructurales y factores partidistas. Los primeros engloban el conjunto de reglas formales bajo las cuales se rigen los actores individuales y colectivos. Los segundos, abarcan el conjunto de reglas informales que se relacionan con actitudes y valores de los actores individuales y colectivos, respecto a las posturas ideológicas adoptadas por el partido, a las ambiciones políticas proyectadas y a la capacidad del partido para dirigir a sus miembros en una dirección u otra.

Los factores estructurales influyen en la disciplina parlamentaria en la medida en la que limitan o motivan la cooperación de los legisladores con su partido. Las reglas electorales tienen efectos en la disciplina. Un sistema proporcional con escrutinio de listas cerradas facilita el control del centro del partido sobre la periferia, porque el lugar de los nombres en la lista está predeterminado por los líderes nacionales del partido y no puede ser alterado por el votante. Por su parte, los sistemas mayoritarios favorecen la descentralización al decidir en la nominación, en la medida en que se confiere mayor poder a la periferia (Sartori, 1994; Shugart, 2000; Ames, 2000; Morgenstern, 2001).

La reelección ilimitada hace a los legisladores menos dependientes de sus partidos, pues deben su carrera al electorado que los reeligió, sobre todo, si existen requisitos de residencia obligatoria o si los ciudadanos cuentan con derechos para nominar a los candidatos. La no-reelección elimina el incentivo de los legisladores a representar preferencias políticas de los votantes, por lo que, cualquier campaña personal es anulada por la del partido (Carey, 1999; Mainwaring, 1999; Shugart, 2000; Morgenstern, 2001).

La disciplina aumenta o decrece en la medida en la que se distribuye el sistema de financiamiento. Si los recursos son centralizados por el partido, los representantes dependen más de sus agrupaciones si los recursos se otorgan a los candidatos individuales, éstos obtienen mayor autonomía de sus partidos y sus grupos parlamentarios (Fernández-Llebregz, 1997).

Las reglas internas de los partidos constituyen un referente en la interacción partido-legislador. La selección interna de los candidatos incorpora diversos procedimientos de participación, competencia y control sobre las candidaturas. Las elecciones primarias abiertas motivan la participación de los electores en la selección de los candidatos, lo que reduce el control del partido en la nominación. La celebración de elecciones primarias cerradas centraliza la nominación en el partido. La elección por asamblea es un proceso mediante el cual se eligen delegados que a su vez eligen a los candidatos, o si la selección es muy centralizada, la elección por asamblea es en realidad una preselección ratificada por las elites nacionales (Vilas Nogueira, 1997; Jones, 2002).

Los partidos que integran coaliciones ganadoras, se valen de la disciplina en votaciones nominales; los partidos pequeños, dependen del apoyo individual de sus legisladores (Cox y MaCubbins, 1993). Las reglas internas del Congreso garantizan la centralización o no del gobierno interno de las asambleas. La adopción de sistemas electrónicos aumenta la responsabilidad individual del legislador más que la partidista. Las iniciativas que pasan por un proceso de doble aprobación sufren dos efectos: el voto de paquetes legislativos incrementa la disciplina; la modificación del paquete en votaciones particulares reduce la disciplina. El requisito de “urgente” en la tramitación de iniciativas otorga ciertas ventajas a los líderes de los grupos parlamentarios para votar por los miembros de la fracción (voto ponderado). La centralización del reparto de recursos y cargos en manos de los líderes asegura el control partidista sobre los miembros de la fracción (Carey, 1999 y 2001; Mainwaring, 1999; Limongi y Figueredo, 2000; Heller y Weldon, 2001).

Los factores partidistas representan el conjunto de reglas informales en las que se conjugan posturas ideológicas, ambiciones políticas y liderazgo del partido. La afinidad ideológica se refiere al sistema común de ideas y valores compartidos por los miembros de un grupo político. La ideología o incentivos colectivos incrementa la unidad del partido, en tanto que los partidos electorales fomentan el clientelismo; por tanto, el voto del partido en el Congreso no es cohesionado, ya que depende de las preferencias del legislador y no del partido. Es decir, las motivaciones ideológicas aseguran la línea partidista entre los miembros de una fracción (Panbianco, 1982; Diermeier y Federesen, 1996; Rodríguez y García, 2001).

Las prácticas clientelares aseguran un capital político al representante. Los partidos privilegiados por sus accesos a los recursos estatales incrementan el clientelismo y el voto personal del legislador. Los partidos con baja participación en los beneficios clientelares tienden a ser más disciplinados (Ames, 2000; Power, 2000).

Los lazos geográficos refuerzan o limitan la dependencia del partido. Las áreas rurales y las pequeñas ciudades cuentan con capital político propio, por tanto, dependen menos de los recursos del partido. Las áreas urbanas compuestas por miembros oficiales del partido, funcionarios o autoridades políticas que normalmente no cuentan con una carrera política previa, dependen más de los recursos y de la organización.

En México, el grado de disciplina es alto, lo mismo que la cooperación de los legisladores con las propuestas del Ejecutivo. Las explicaciones al respecto se localizan fundamentalmente en los factores estructurales que limitan o motivan el comportamiento de los diputados. Las reglas electorales, el sistema de financiamiento, las reglas internas de los partidos y las reglas internas del Congreso, así como la relación Ejecutivo-Legislativo son la fuente de la disciplina (Casar, 2000; Mena, 2001; Nacif, 2002; Ugalde, 2002; Bejar, 2002).

Si bien las fuentes de la disciplina en México se localizan en los factores estructurales, éstos a su vez son producto de un proceso institucional en el que se fortalecieron instancias y actores políticos antes desplazados por la autoridad presidencial.

La pluralidad política fortaleció la competencia electoral que se tradujo en un incremento de las experiencias de alternancia partidista y, con ello, la transformación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y entre los partidos y sus legisladores.

El fortalecimiento electoral de los partidos trajo como consecuencia la negociación de diversas reformas electorales que les otorgaron amplios criterios de selección, y condiciones de competencia en la integración de los órganos legislativos. El sistema electoral es un sistema mixto en el que se conjuntan la representación proporcional de listas cerradas en distritos amplios por un lado, y la representación uninominal en distritos regionales por el otro. De acuerdo con la literatura, el primer sistema favorece la disciplina, mientras que el segundo la obstruye. Sin embargo, esta tendencia divisoria se diluye para el caso mexicano en la medida en la que este tipo de sistema se combina con diversas reglas como la no-reelección inmediata, que genera una rotación constante en los cargos de elección, lo que permite a las dirigencias de los partidos una mayor intervención en los procesos de selección. Lo mismo sucede con el sistema de financiamiento, el cual se otorga a los partidos, quienes a su vez centralizan y distribuyen los recursos.

En este sentido, los tres principales partidos –PRI, PAN y PRD– sufrieron transformaciones en sus estatutos en los que se aseguraron el control de las nominaciones en manos de la elite nacional del partido (PRI y PRD) y de la elite estatal (PAN). Las reformas internas integraron reglas para la distribución de recursos y el manejo de las campañas, así como reglas internas que responsabilizan al legislador con su partido.

Esta situación reforzó el liderazgo del partido dentro y fuera del Congreso. Dentro de las Cámaras se reforzó la figura del líder de la fracción como el legislador que posee facultades exclusivas, controla y distribuye los recursos y cargos de dirección al interior del Congreso, y diseña la agenda legislativa del partido.

Tales medidas fortalecieron la capacidad de los partidos para mitigar los riesgos de los gobiernos divididos, es por ello que la disciplina facilitó, por un lado, la relación con el Ejecutivo y, por el otro, incentivó a los legisladores a cooperar con el partido para la formación de coaliciones.

El resultado se traduce en la disminución de obstáculos para la producción legislativa del Ejecutivo (no obstante, se incrementó la de los partidos) así como el incremento de la cooperación de todos los grupos en la formación de coaliciones ganadoras, sobre todo la formada por el PAN y el PRI, y la que incluye a todos los grupos parlamentarios. Es decir, los partidos que integraron coaliciones ganadoras, como el PAN y el PRI, se valieron de la disciplina como un instrumento de gobernabilidad (Cox y MaCubbins, 1993).

Así, los diputados mexicanos se identifican con la disciplina más que con la indisciplina. Si bien la disciplina se eleva a causa de los factores estructurales previamente explicados, éste es un comportamiento colectivo que se relaciona con la unidad de análisis observada: el partido político. En la investigación, se propuso integrar estos mismos factores y algunos otros al comportamiento de los individuos. Esto porque en el esquema propuesto, el individuo es un actor inmerso en una multi-institucionalidad relacionada, por un lado, con las reglas impuestas a todos por igual, y por el otro, su relación con las reglas no escritas que definen los mecanismos de ascenso en la carrera política del legislador y en los principios políticos de éste respecto a la naturaleza de las iniciativas votadas. Así, las variables seleccionadas fueron relevantes al mostrar que las posiciones del individuo oscilaban en función de sus atributos personales, su experiencia o trayectoria política y las características de las iniciativas.

En conjunto, se puede decir que las trayectorias de los legisladores fueron ascendentes, la mayoría llegó por primera vez a la Cámara, de ahí que la mayoría se destaque por ser menor de 44 años. El ámbito de postulación fue la asociación más que la representación popular, por lo que la mayoría de ellos iniciaron su carrera política fuera del partido como luchadores sociales, con excepción del PAN, lo que los convierte en dependientes de los recursos del partido.

En términos generales, los legisladores que integraban los partidos grandes tuvieron un comportamiento disciplinado, entre 76% y 86%, mientras que los diputados que componían los grupos parlamentarios de partidos pequeños disminuyeron su disciplina hasta poco más de 50%, es decir, los partidos de coaliciones ganadoras fueron más propensos a la disciplina, frente a los partidos pequeños.

Al correlacionar la disciplina con cada una de las variables, se encontró que la disciplina de los legisladores variaba (en pequeñas proporciones) según la experiencia adquirida en los tres ámbitos examinados. En los políticos notables, la variabilidad se dio en dos sentidos: por un lado, la falta de experiencia legislativa incrementaba los niveles de indisciplina, por el otro, la dirigencia parlamentaria dentro de la Cámara de Diputados se destacó por su indisciplina. Los políticos locales, aquellos que tenían como antecedente experiencia como diputados locales o gobernadores municipales, tendían a ser más disciplinados en comparación con los que carecían de dicha experiencia. La diferencia entre ser líder de aso-

ciación y no serlo fue nula. En los políticos que ocuparon cargos de dirección en la burocracia partidista se encontró que aquellos que pertenecían a la elite nacional y estatal fueron menos disciplinados, mientras que la disciplina aumentó entre la población que ocupó algún cargo de dirección en la elite municipal.

Es decir, la disciplina parlamentaria en México también se explica por la falta de experiencia política de sus miembros, ya que los esfuerzos de los individuos por consolidar sus carreras los hace depender de los recursos que poseen los partidos y sus líderes, por lo que guardar la disciplina es fundamental si quieren ser partícipes de dichos recursos.

La variabilidad de la disciplina fue más notoria cuando se la relacionó con la naturaleza de las iniciativas. Esto se explica porque mientras los incentivos otorgados por los partidos a sus legisladores para continuar con su trayectoria fueron lo suficientemente atractivos para cooperar, la naturaleza de la iniciativa muestra que los partidos admiten cierto grado de indisciplina y los legisladores la reclaman en el momento de las iniciativas, pese a que los proyectos son previamente concertadas por los líderes de los grupos parlamentarios. Así, los proyectos originados en el Ejecutivo (como es el caso del presupuesto, sometido a un periodo extraordinario y cuando se votó en lo general) tuvieron mayores niveles de disciplina, en comparación con las propuestas menos controvertidas. Es decir, la influencia de los líderes en la dirección del voto del legislador aumentaba en función de la importancia de la iniciativa para el partido.

Se observó que la disciplina no es una constante entre los grupos políticos, como hasta ahora se sostenía, sino que presenta fluctuaciones de acuerdo con la relación entre las variables explicativas de las dos dimensiones elegidas para este estudio: la carrera política y la naturaleza de las iniciativas.

En este contexto, el último capítulo probó la efectividad de las variables elegidas como posible explicación de la variabilidad en la disciplina y más específicamente de la indisciplina a partir de la vinculación entre el índice de disciplina, el partido, la trayectoria política de los legisladores y la decisión de éstos a cooperar o no cooperar con sus partidos de acuerdo con la llamada “naturaleza de las iniciativas”. La mejor manera de examinar estas variables explicativas fue mediante el uso de modelos de regresión logística multinomiales en los que se identificó el efecto de los factores asociados a la variación en el índice de disciplina.

Según el modelo, la relación disciplina y carrera política varía en función del tipo de nominación (excepto por los plurinominales segundos), de la experiencia legislativa federal, del cargo de presidente de mesa en la Cámara de Diputados, de la experiencia de legislador como alcalde y de pertenecer a la burocracia partidista a nivel nacional y municipal. Dentro de este grupo, la disciplina se incrementó entre los diputados suplentes, los presidentes de mesa, los que carecen de experiencia legislativa, los que cuentan con experiencia como presidentes municipales y los integrantes de la elite local; todos relacionados con cargos menores en espera de ascender al siguiente puesto. Por otra parte, la indisciplina aumentó cuando se trataba de diputados uninominales, plurinominales primeros, disidentes y con experiencia legislativa federal. Finalmente, las ausencias se incrementaron según se trataba de diputados plurinominales primeros, con experiencia legislativa federal y legisladores dirigentes del CEN. En contraparte, las ausencias disminuyeron entre los legisladores suplentes y los dirigentes locales.

En otras palabras, la disciplina es producto de las ambiciones políticas del legislador: aquellos con poca experiencia y aspiraciones de ascenso, son más proclives a ser controlados por el partido. Por el contrario, aquellos con carreras consolidadas y con un capital político propio tienden a diferir de sus partidos, pues su experiencia les otorga autonomía.

El efecto de la naturaleza de la iniciativa en la disciplina fue mayor que el efecto carrera política, ya que las diferencias entre categorías se registraron en la mayoría de las variables, con excepción de algunas fechas de votación. Las votaciones más disciplinadas se observaron durante el primer periodo extraordinario y el segundo periodo ordinario del tercer año, cuando se vota en lo general, cuando se trata de leyes secundarias, cuando se abordan temas penales y cuando los proyectos de ley se originan en la Cámara de Diputados y en los Congresos Locales. Por el contrario, las votaciones nominales más indisciplinadas se localizaron en el segundo periodo extraordinario del segundo año y en el primer periodo ordinario del tercer año, cuando se vota en lo particular, cuando se trata de leyes constitucionales, cuando se abordan temas sociales, económicos y políticos y cuando la iniciativa se origina en el Ejecutivo y en el Senado.

Es decir, la disciplina varía de acuerdo con el tema de la iniciativa y del programa de gobierno seguido por el partido. En otras palabras, los temas más controvertidos suponen un costo electoral que los partidos y

los legisladores que desean postularse por un cargo de elección popular no están dispuestos a asumir.

El segundo modelo propuesto fue un ajuste de modelos independientes que tuvieron como referencia a cada uno de los tres principales partidos: PAN, PRI y PRD. En el modelo se trató de observar el efecto en el comportamiento de los legisladores cuando se atribuyen las mismas variables por partido.

Los resultados de la relación disciplina-carrera política para los miembros del PAN destacaron que los diputados uninominales fueron los individuos más proclives a indisciplinarse y a ausentarse, lo mismo sucedió entre los diputados con experiencia legislativa federal. La indisciplina fue una manifestación abierta del líder de la fracción. Mientras que las ausencias se incrementaron entre los diputados locales, presidentes municipales y miembros de la burocracia nacional.

Acción Nacional fue el grupo parlamentario que más se coaligó con el PRI para votar iniciativas, esta coalición supuso algunas manifestaciones de desacuerdo entre sus miembros, quienes cuando no eran requeridos por el partido se ausentaron o discreparon en proyectos que votaban leyes secundarias en votaciones particulares, las referidas a aspectos políticos, sociales y económicos, y las que provenían del Ejecutivo. Esto significa que Acción Nacional es un partido cuyos miembros cooperan si hay acuerdo, pero cuando no hay límites de por medio, tienden a discrepar del grupo.

Los efectos de la carrera política en la disciplina de los diputados del Revolucionario Institucional se observaron en la relación con los disidentes, los diputados con experiencia legislativa federal, el líder de la fracción, el presidente de la mesa directiva y los diputados locales. Los votos indisciplinados son comunes entre las iniciativas menos relevantes para el partido, y, por el contrario, la disciplina se incrementó en iniciativas importantes para el grupo, tal es el caso del presupuesto.

En el PRD la trayectoria o carrera política fue poco significativa para la disciplina. Esto es interesante si tomamos en cuenta que, de los tres partidos más grandes, éste es el más indisciplinado, situación que no se explica por la carrera política de los legisladores, sino por su relación con las iniciativas votadas. Según el modelo, la posición estratégica del legislador perredista no se encuentra en la carrera política, sino en la lógica de acción respecto a sus principios políticos.

En general, las iniciativas que menos consenso tuvieron fueron las votadas de manera particular, las que abordaban temas económicos y del presupuesto, y las originadas en la Cámara de Senadores, mientras que las más disciplinadas se localizaron en votaciones generales, en iniciativas secundarias en todos los rubros, excepto las que abordaban temas económicos y de presupuesto, y las originadas en la Cámara de Diputados y los congresos locales.

Es decir, el partido del presidente fue más proclive a disciplinarse en votaciones con iniciativas vinculadas al Ejecutivo, su líder de partido, mientras que los partidos de oposición, comprometieron el voto de sus miembros en votaciones relevantes para el gobierno y su partido. En otras palabras, la disciplina parlamentaria en México es una variante que se explica, por un lado, por las reglas formales aplicadas a todos los actores por igual, y, por el otro, por los factores partidistas vinculados a la carrera política del legislador y a la naturaleza de las iniciativas votadas.