

Introducción	1
I. Relevancia del problema	2
II. Definición	6
III. Hipótesis	7

INTRODUCCIÓN

De la amplia gama de estudios sobre el Poder Legislativo, se puede decir que las investigaciones sobre este particular han sido trabajadas desde múltiples puntos de vista: desde los más descriptivos, en relación con la estructura y funcionamiento del Parlamento, hasta aquellos que avanzan sobre la modalidad del análisis del legislador individual en relación con su margen de ganancia con base en incentivos y sanciones, pasando por vertientes que tienen como herramienta principal el análisis racional individual.

Hasta ahora, los estudios en México sobre el Poder Legislativo han sido pocos y fundamentalmente han estado enfocados al ámbito histórico, jurídico, administrativo y presupuestal.¹ Los cambios recientes en la composición del Congreso mexicano han llamado la atención de aquellos estudiosos —quienes a diferencia de los primeros— han puesto de relieve la problemática institucional y la relevancia del partido respecto a temas como la no-reelección (Nacif, 1995, y 1997b),² las relaciones ejecutivo-legislativo (Casar, 1998; Nacif, 2001) y la disciplina partidaria (López, 1998; Mena, 2001; Béjar, 2002; López y Loza, 2002; Ugalde, 2002).

En relación con el tema de la disciplina parlamentaria en México, los estudios identificados son todavía más recientes. El escenario ofrecido por la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados (1997-2000) —en la cual ningún partido obtuvo la mayoría de asientos—, así como la introducción de tableros electrónicos que registran las votaciones nominales desde 1998, motivaron la elaboración de algunos estudios que explican varios aspectos del mismo tema: el fenómeno de la disciplina parlamentaria y la capacidad de los partidos para conservar la unidad de su banca-

¹ Clasificación de Ugalde (2000), con base en el artículo de Alonso Lujambio “Entre pasado y futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, *Estudios*, 54, otoño de 1998.

² Las investigaciones sobre la no-reelección en México están mencionadas en el citado libro de Ugalde (2000:17).

da (López Lara, 1998); el tema de las coaliciones (Casar, 2000; Mena, 2001), la relación Ejecutivo-Legislativo en situación de gobierno dividido (Nacif, 2001), así como el surgimiento del multipartidismo que, asociado con reglas de sistema de partido mayoritario, induce al caos y a la indisciplina (Heller y Weldon, 2001).

Bajo la modalidad del comportamiento individual de los legisladores mexicanos, esta investigación se propone analizar la variación de la disciplina parlamentaria en México y su relación con la trayectoria y la dirección del voto del legislador en el periodo de 1998 a 2000 en la Cámara de Diputados.³ El estudio se realizará en los cinco partidos representados en la Cámara: PRI, PAN, PRD, PT y PVEM.

I. RELEVANCIA DEL PROBLEMA

La disciplina parlamentaria en México era una constante que se explicaba por factores exógenos al Congreso. El predominio de un solo partido y los poderes metaconstitucionales del presidente constituían dos factores que afectaban el comportamiento estratégico de los legisladores.

El predominio de un solo partido en combinación con la regla de no-reelección consecutiva provocó que la oferta de los partidos de oposición se desvaneciera, ya que los legisladores.

disponían de muy pocos incentivos para reclutar políticos que compitieran por puestos de elección. Incluso en aquellos casos en que los políticos de oposición tenían éxito, la no-reelección consecutiva los ponía fuera de la competencia para el siguiente periodo y desarticulaba la alianza electoral que había posibilitado la captura del cargo... Conseguir la promoción de un puesto de elección más alto después de una breve experiencia en la Cámara era una meta que rebasaba sus posibilidades. Para ello el acceso a cargos de patronazgo en la administración federal o estatal estaba cerrado a menos que se sumaran al PRI (Nacif, 1997a:21).

El mercado electoral, la rotación de cargos y las carreras políticas estaban prácticamente en manos de la dirigencia partidista del PRI. Esta situación le permitió al presidente disfrutar del apoyo de una mayoría par-

³ Se toma como referencia este periodo porque es en esta Legislatura cuando por primera vez se instalan tableros electrónicos que hacen públicas las votaciones nominales de los asuntos votados en el pleno; antes las votaciones se registraban en conjunto y no se conocía el nombre y apellido de quien votaba.

INTRODUCCIÓN

3

lamentaria lo suficientemente disciplinada para gobernar con eficiencia, entendiéndola como la capacidad de un gobierno para tomar decisiones, sin importar independientemente de lo eficaces que éstas resultaran (Sartori, 1994).

Adicionalmente a las ventajas otorgadas por un sistema de partido predominante, el sistema presidencial en México era favorecido por las llamadas “reglas metaconstitucionales” referidas a las prerrogativas informales otorgadas al titular del Ejecutivo. La Constitución mexicana reconoce al presidente como jefe de estado y de gobierno, no obstante, las reglas informales le concedían, al mismo tiempo, el liderazgo del partido, cuyas atribuciones iban desde la designación de los candidatos a los distintos puestos de elección popular, incluido su sucesor, hasta fungir como rector de la sociedad (agrupada en sectores) y del destino de la burocracia estatal. Tales prerrogativas significaron la adopción de un principio disciplinario vertical y unívoco, pues la carrera de los miembros de la organización era producto de las simpatías o desencuentros que mantuvieran los militantes con el presidente.

En este sentido, el estudio cobra importancia porque después de que el sistema político mexicano empezó a sufrir transformaciones, la disciplina dejó de ser una constante y se convirtió en una variable. Hasta 1988, el presidente y su partido contaban con una mayoría lo suficientemente grande (más del 70% de los escaños) para aprobar leyes constitucionales y secundarias sin obstáculo alguno. Luego de esa fecha, la pérdida de terreno electoral llegó al punto en el que, cuando se eligió a la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en 1997, el PRI se encontró con un escenario de gobierno dividido en situación de mayoría (al obtener sólo 48% de los escaños).⁴ En este contexto, el jefe del Ejecutivo perdió la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados —aunque no en el Senado, donde conservó el 60% de los escaños— y con ello la posibilidad de gobernar sin obstáculos. Es decir, el incremento de la representatividad promovió cambios en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, por un lado, y entre los partidos y sus legisladores, por el otro.

⁴ Existen dos variedades de gobierno dividido: una donde existe una división del control partidario dentro del Congreso, y la segunda se refiere al control repartido entre el Congreso y el Ejecutivo (Thurber, 1995). El caso mexicano puede ser incluido en el primer rango, también denominado gobierno dividido en situación no mayoritaria (Shugart, 1995) donde se da el caso en el que ni el partido del presidente, ni ningún otro goza de la mayoría de los escaños en una o en ambas cámaras.

Al respecto, las preguntas que surgen del escenario descrito son dos: ¿qué pasaría con un presidente que no cuenta con el apoyo de una mayoría parlamentaria?, y ¿por qué los miembros individuales deciden cooperar apoyando con su voto las decisiones de su partido?

Respecto a la primera pregunta, las experiencias recientes de algunos países en América Latina, han puesto de manifiesto que los gobiernos divididos son sinónimo de parálisis, y por tanto, de ingobernabilidad, situación que llevó a algunos presidentes a tomar medidas extremas a fin de evadir los obstáculos parlamentarios. En Brasil, por ejemplo, el partido del presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) sólo ocupó 5.1% de los asientos en la Cámara Baja, lo que generó un enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, hasta el punto en el que durante los primeros quince días de su mandato, el presidente firmó 36 decretos y 163 durante 1990 (Amorin Neto, 2002:76); algunos otros han gobernado sometiendo sus decisiones a referéndum; el caso más extremo fue la decisión del entonces presidente peruano, Alberto Fujimori, quien disolvió ilegalmente al Congreso.

Para la prensa mexicana de entonces, ése era el trágico destino que le esperaba al país. No obstante, el resultado de esa primera experiencia no fue tal, pues los partidos no estaban tan polarizados e incluso, —como el caso del PAN— la cooperación y negociación con el gobierno fue prácticamente una constante.

En cuanto a la relación partido-legisladores, es interesante observar que en países como Chile (y sobre todo Estados Unidos), el comportamiento de los legisladores en las votaciones es producto del impacto institucional y la búsqueda de la reelección legislativa (Carey, 1999). En México, se puede decir que el comportamiento de los legisladores se ha explicado sobre todo por el diseño institucional, así como por el liderazgo de la organización partidista.

Con la creciente pérdida electoral del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados, se inicia un proceso en el que el dominio de un solo partido y del presidente sobre los legisladores representa un ciclo que concluye y da paso a otro. El siguiente aparece cuando los partidos de oposición se presentan como rivales efectivos frente al partido dominante. El último ciclo se observa después de las elecciones intermedias de 1997 y concluye con los comicios de julio de 2000, cuando por primera vez se conforma una Cámara de Diputados sin mayoría, pues ningún partido obtuvo la generalidad de asientos parlamentarios ni en la LVII, ni en la LVIII legislaturas, sumándose a esta última la pérdi-

da del cargo presidencial que tradicionalmente ostentaba el PRI. En esta transformación se establece un nuevo equilibrio en el que la introducción de un escenario plural favoreció el afianzamiento de la oposición y la pérdida del control político a manos de un solo partido.

hasta 1988	de 1988 a 1997	de 1997 en adelante
<hr/>		
Presidencialismo /SPP \rightleftarrows Presidencialismo /SPC \rightleftarrows SPC		

SPP = Sistema de partido predominante

SPC = Sistema de partidos competitivo

Desde entonces, se empieza a especular sobre las posibilidades de un escenario de parálisis e ingobernabilidad que impediría el funcionamiento de la asamblea legislativa en un contexto de gobierno dividido en situación no mayoritaria. No obstante, la LVII Legislatura, lejos de mostrar una atmósfera de crisis potencial, reveló una alta cooperación entre partidos; escasa fragmentación dentro de los mismos; alta disciplina partidista y exigua polarización ideológica. Por ejemplo, Amalia Mena (2001:10) mostró —mediante el índice de Rice⁵— que los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) obtuvieron altos índices de disciplina, casi cercanos a 1. Al mismo tiempo la cohesión partidista prevaleció, pues del total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, sólo dos fueron rechazadas. Se puede decir que lo que predominó fue una actitud de cooperación entre los actores políticos, prueba de ello fueron los diversos acuerdos firmados por los grupos políticos al inicio de la legislatura, a fin de reducir la incertidumbre entre partidos y poderes.⁶

⁵ El índice de Rice se obtiene mediante la diferencia del porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto del grupo parlamentario presente en el momento de la votación. El índice toma valores entre 0 y 1, donde los valores cercanos a cero muestran una disciplina muy baja, y los cercanos a 1 muy alta.

⁶ Los acuerdos suscritos en 1997 fueron los siguientes: Acuerdo Parlamentario por el que se propone la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP); Acuerdo para la integración de las comisiones ordinarias y especiales y comités de la Cámara de diputados de la LVII legislatura; Acuerdo Parlamentario Relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados; Acuerdo parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados; Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y la sección instructiva de la Honorable Cámara de Diputados a los apoyos que han de recibir los diputados sin partido.

Sin embargo, aunque las tendencias favorecen el acuerdo antes que el conflicto, es interesante notar que en esos momentos se registraron algunas voces de inconformidad en las que el comportamiento individual de los diputados cobró relevancia, porque se rastrearon votaciones que contradecían la tendencia del grupo parlamentario, así como abstenciones y ausencias que manifestaban desacuerdos. Tal situación indica que hubo comportamientos individuales que no acataron la resolución central del partido, pues los incentivos y las sanciones de parte de éste y del grupo parlamentario no fueron lo suficientemente motivadores para acompañarlo. De ahí la importancia de estudiar un fenómeno vinculado al comportamiento de los legisladores en un momento en el que se busca la conservación del *statu quo* (Nacif, 2001) y, por tanto, la necesidad de llegar a acuerdos formales e informales que dan estabilidad a un sistema que tiende a la búsqueda de un nuevo equilibrio entre legisladores y partidos, y entre Legislativo y Ejecutivo.

II. DEFINICIÓN

La disciplina parlamentaria era percibida como sinónimo de sumisión y condenada por aquellos que se guiaban por la definición clásica del mandato representativo bajo la idea de que el parlamentario no debe recibir más instrucciones que las de “su propia conciencia”. Una vez que hay pluralidad, la connotación de la disciplina cambia, ya que es un mecanismo que permite la simplificación de la coherencia de los grupos parlamentarios, prueba la unidad o división del partido en el momento en que se da a conocer públicamente el escrutinio, forma la voluntad del grupo parlamentario y las reglas por las cuales se rigen y, sobre todo, es importante para la gobernabilidad del sistema (Rosell, 2000; Mena, 2001).

Sobre este último punto, la disciplina es un insumo para la gobernabilidad, sobre todo en sistemas presidenciales con gobierno dividido, pues en la medida en que un Congreso está constituido por un número heterogéneo de partidos con diferencias ideológicas rivales, las preguntas que saltan a la vista son: ¿cómo lograr la cooperación? ¿Por qué los miembros individuales deciden cooperar, apoyando con su voto las decisiones de partido o del presidente en turno?

Por todo lo anterior, se puede decir que si bien la disciplina es entendida como el acatamiento de los miembros de un partido (independiente-

mente 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). La variación de la misma será producto de la trayectoria y experiencia política del legislador, y de la recomendación de los líderes a la naturaleza de las iniciativas votadas, ambas enmarcadas en un complejo de estructuras institucionales que limitan o motivan el comportamiento de los legisladores y sus partidos.

III. HIPÓTESIS

Los factores que explican la variación de la disciplina partidista en México se encuentran en los incentivos y sanciones estructurados en tres vertientes: la primera se refiere al liderazgo del partido y la influencia que los líderes nacionales mantienen sobre los legisladores, respecto a la nominación y a la carrera política de sus miembros en el Congreso. La segunda vertiente se encuentra en el marco legal, y es el conjunto de reglas que “moldean la conducta y las interacciones de los individuos y organizaciones” (Ugalde, 2000:133). La tercera se localiza en la naturaleza de las iniciativas, entendida como el contexto en el que son votadas. En suma, se trata de identificar cuáles son los factores que más influyen en los diputados para apoyar o no apoyar, abstenerse o ausentarse en relación con la votación conjunta con su grupo parlamentario.

Variable dependiente

Variables independientes



En el esquema, el legislador está inmerso en una multi-institucionalidad. Por un lado, la que se produce de las reglas electorales, del congreso y del partido, que se le impone a todos por igual. Por otro lado, el sistema de reglas no escritas en el entendido de que el legislador se mueve en una lógica de acción doble: la que corresponde a la recomendación de los líderes, y sobre todo, la de sus acciones estratégicas para ascender en la carrera política.

Con base en estas vertientes, las hipótesis de trabajo se desglosan de la siguiente manera:

1. El marco legal es el conjunto de incentivos y sanciones bajo los cuales se rige el comportamiento del legislador. El sistema de representación proporcional y listas cerradas, el financiamiento público, la no-reelección consecutiva, el control de los mecanismos de nominación y las facultades exclusivas de los líderes de las fracciones constituyen la estructura de recursos que incentivan la disciplina en los legisladores.

El sistema de representación proporcional y listas cerradas le dan al partido control sobre los nombres de la lista. El financiamiento público controlado por éste aumenta el poder de los líderes sobre los legisladores. La no-reelección consecutiva promueve la lealtad entre los legisladores cuyos partidos son permanentes y tienen mayores posibilidades de triunfo que entre los no competitivos. Las reglas internas de los partidos estimulan o inhiben el control de sus líderes en la nominación de candidaturas. Un sistema legal que otorgue facultades extraordinarias a los líderes legislativos fomenta la cooperación de los miembros del grupo parlamentario.

2. La disciplina es producto de las reglas informales sobre las cuales los legisladores se promueven y compiten para ascender en su carrera política. Los legisladores con amplia experiencia en su carrera política tienden a privilegiar las campañas personales antes que las del partido. Los que carecen de experiencia, pero desean ascender en su carrera, son más propensos a cooperar con el partido. Los representantes con arraigo local son más proclives a romper con los compromisos adquiridos con el grupo político al que pertenecen. Los legisladores funcionarios del partido tienden a apoyar la línea de la organización política.

3. La tendencia del voto del legislador depende de la importancia de la recomendación del voto que los líderes hacen a los legisladores de sus bancadas de acuerdo con las características de las iniciativas. Cuando se vota por un paquete legislativo (o en lo general), la importancia aumenta en comparación con los artículos individuales de los proyectos dictaminados. El requisito de mayoría o cuasi mayoría para aprobar una ley influye en la disciplina: cuando se vota una ley constitucional, el peso de la disciplina es mayor que cuando se vota por leyes secundarias, pues el quórum necesario para las primeras es mayor que para las segundas.

El voto del legislador depende del origen de las propuestas, aquellas que se iniciaron en el Ejecutivo son más propensas al consenso que las originadas en los congresos federales y locales.

La disciplina varía dependiendo del tema de la iniciativa, las iniciativas menos controvertidas serán las menos disciplinadas, y las más controvertidas o que tengan consecuencias electorales serán las más consensuadas entre los miembros de los grupos parlamentarios.

Para probar la primera hipótesis se examinarán y discutirán las condiciones institucionales en el que convergen el legislador, el partido, el Congreso y el Ejecutivo, por lo que se hará uso de la normatividad que regula dichas relaciones, es decir, la Constitución, la Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los estatutos de los partidos, la Ley Orgánica del Congreso y su reglamento interno.

Las hipótesis dos y tres se verificarán mediante los resultados arrojados por una base de datos que elaboré para recopilar información de tres tipos: i) el perfil del legislador; ii) las características de las iniciativas y iii) la dirección de la votación del legislador individual y la dirección del voto del partido. La finalidad es que, una vez codificadas las votaciones nominales de manera individual y colectiva, se elabore un índice de disciplina que indique la distancia que el legislador individual mantiene al votar, en relación a la dirección del voto mayoritario de su partido. El índice será entonces la medida que muestre la distribución de la disciplina en términos de las variables explicativas seleccionadas, de acuerdo con el perfil del diputado y las características de las iniciativas, y que sirva para identificar los factores que intervienen en la variabilidad de la disciplina.

La estructura del trabajo se divide en seis capítulos. En el primer apartado, se desarrolla el debate en torno a los diversos conceptos empleados para referirse a la cohesión y a la disciplina partidista, al tiempo que se revisa la literatura que identifica los factores que más influyen en la disciplina parlamentaria y sus efectos de acuerdo con el análisis en diversos casos empíricos en otros países.

El segundo capítulo muestra las transformaciones políticas e institucionales que ha experimentado el Poder Legislativo mexicano desde 1988, fecha en la que se inició la lucha por el poder entre los diversos partidos en competencia. En el apartado se pone de manifiesto la creación de diversos marcos normativos a partir de los cambios electorales, y el surgimiento de nuevos actores políticos e institucionales, diferentes al PRI y al presidente de la República, que darán cuenta de la situación del escenario colectivo actual.

En el tercer apartado, se desarrollan los problemas que suponen las mediciones sobre disciplina hasta ahora utilizadas en México, y se propone una medida más flexible que permita discernir las causas por las que los diputados deciden cooperar con sus partidos.

En los siguientes tres capítulos, se detallan los resultados del trabajo estadístico empleado. En el cuarto, se trata de identificar la variabilidad de la disciplina a partir de la trayectoria política del legislador así como de sus atributos individuales (sexo y edad), de tal manera que se espera comprobar que la disciplina no sólo es producto de las reglas estructurales en las que convergen los legisladores, sino también de la influencia de los líderes nacionales sobre los recursos, respecto a la nominación y la carrera política de sus miembros en el Congreso.

En el quinto capítulo se estudia la relación entre lo que se denomina naturaleza de la iniciativa y la disciplina parlamentaria. En el apartado se intenta demostrar que los legisladores no sólo se rigen por las reglas y por sus ambiciones personales: también representan intereses, y su voto es producto de la recomendación de los líderes respecto a las características de las iniciativas.

Finalmente, en el último apartado se pretende probar 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 su decisión de cooperar o no cooperar con sus partidos,

INTRODUCCIÓN

11

de acuerdo con la llamada “naturaleza de las iniciativas”, referida al tema, el origen, la fecha y el tipo de iniciativa y votación. La mejor manera de examinar estas variables explicativas será mediante el uso de modelos de regresión logística multinomiales, en los que se identificarán el efecto de los factores asociados a la variación en el índice de disciplina.