

CAPÍTULO QUINTO
NATURALEZA DE LA INICIATIVA Y DISCIPLINA PARLA-
MENTARIA 139

 I. Naturaleza de las iniciativas 140

 II. El proceso legislativo 141

 1. Tipo de votación 144

 2. Tipo de iniciativa 148

 3. Fecha de votación de la iniciativa 153

CAPÍTULO QUINTO

NATURALEZA DE LA INICIATIVA Y DISCIPLINA PARLAMENTARIA

Ya en el capítulo anterior se examinó el efecto de la carrera política sobre la disciplina parlamentaria y los resultados arrojaron variaciones que dependen de las categorías utilizadas. De manera general, se encontró que las mujeres, los legisladores de edades avanzadas, quienes no cuentan con experiencia legislativa, los que no ostentan cargos de dirección en la Cámara, quienes han ocupado puestos en representaciones locales, los que no forman parte de la burocracia partidista a nivel nacional y estatal, y los miembros de los partidos más grandes, tienden a ser más disciplinados.

En este capítulo se estudia la tendencia del voto del legislador respecto a la naturaleza de la iniciativa. Los legisladores no sólo se rigen por las reglas y por sus ambiciones personales, también la fuerza del partido depende de la importancia de la recomendación del voto que los líderes hacen a sus delegados: 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 aumenta más 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. A continuación

se presentan los resultados de la relación entre la disciplina parlamentaria y la segunda dimensión explicativa: la naturaleza de las iniciativas.

I. NATURALEZA DE LAS INICIATIVAS

La toma de decisiones en el Poder Legislativo, a diferencia de otras instancias como el Ejecutivo, se da como resultado de una serie de concesiones entre distintos niveles (Poder Legislativo, Ejecutivo, congresos locales) y actores (partidos políticos, grupos parlamentarios e incluso legisladores individuales). La capacidad para aceptar o vetar propuestas —en este caso iniciativas— es una habilidad adquirida que incrementa o disminuye el desempeño de la actividad legislativa:

Cuanto mayor sea el número de personas que ejercen el poder de veto y deban ponerse de acuerdo para dar fuerza de ley a una decisión, más amplia habrá de ser la coalición encargada de promulgar leyes [...]. Obviamente en aquellos casos en que existe un desacuerdo real entre las personas que ejercen el poder de veto, aumentan las posibilidades de que el proceso de adopción de decisiones sea lento e incluso que no se produzca tal proceso (Shugart, 2000: 157).

Las elecciones federales de 1997 en México dieron como resultado la pérdida del control de la mayoría en la Cámara de Diputados para un mismo partido. Una serie de efectos devinieron luego de la fragmentación política. Para empezar, el número de actores e instancias con poder de veto se incrementó, los partidos de oposición, incluso los más pequeños detentaron dicho poder; la Cámara Baja y algunos congresos locales encontraron más posibilidades de negociación de sus propuestas y el proceso legislativo fue más lento y caótico. De esta manera, la naturaleza y las características de las iniciativas cobran importancia en la medida en que se produce un cambio en el escenario en el que son votadas, pues los actores adoptan diversos comportamientos de acuerdo con el origen, tema y tipo de iniciativa. Lo mismo sucede con el tipo de votación y la fecha en la que son votadas. La disciplina del legislador depende del grado de controversia del proyecto votado, según se trata de las características individuales de la iniciativa.

II. EL PROCESO LEGISLATIVO

Antes de ser votado en el Pleno, todo proyecto de ley tiene que pasar por un proceso de selección previo, de tal manera que al Pleno llegan aquellas iniciativas consensuadas de antemano por los coordinadores de los grupos parlamentarios que integran la Junta de Coordinación Política,⁴⁴ y por los legisladores que integran las comisiones dictaminadoras a las que son enviadas las propuestas. Por ejemplo, del total de iniciativas presentadas en la LVII Legislatura (690) sólo 17% (121) de ellas se sometieron a votación nominal en el Pleno; de estos paquetes se votaron 99 artículos en lo particular, lo que dio un total de 220 votaciones nominales.⁴⁵

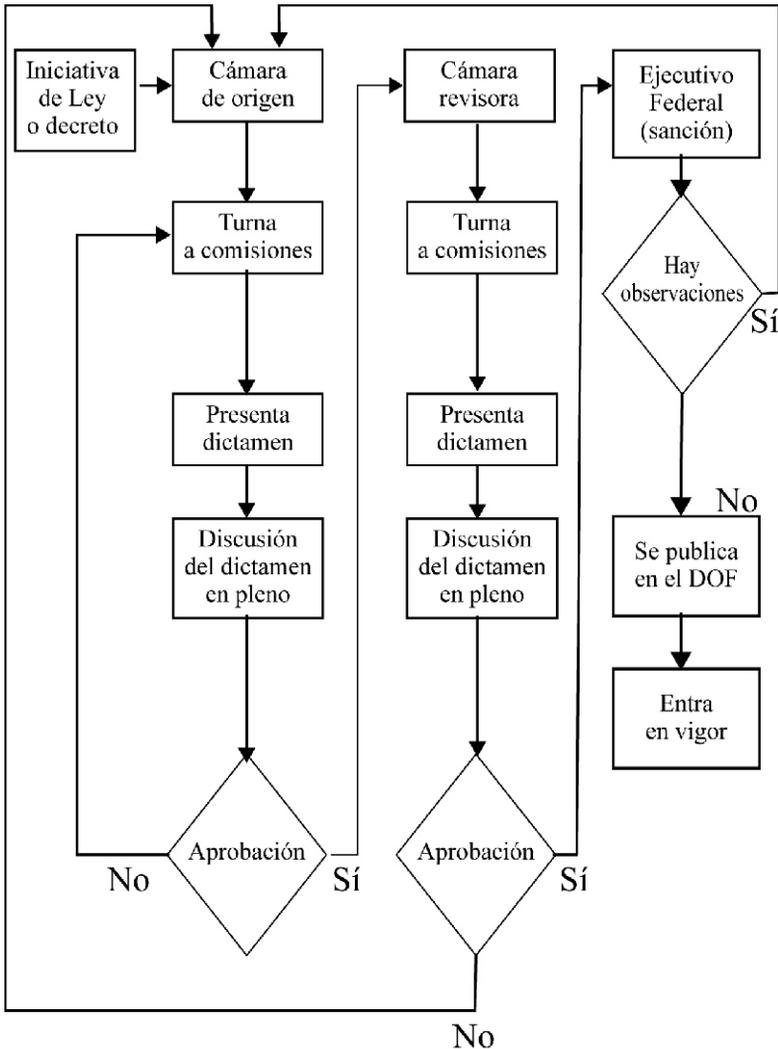
La naturaleza del proceso legislativo concede a las comisiones dictaminadoras la facultad de decidir el destino de la iniciativa que llega a la Cámara de origen, por lo que muchas propuestas son devueltas y muy pocas son aprobadas para ser discutidas y luego votadas en el Pleno. En el siguiente diagrama se resume ese proceso.

De acuerdo con el diagrama, la formación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras.⁴⁶ La Cámara de origen es el órgano legislativo que inicia el proceso, y la Cámara revisora recibe la propuesta que ya ha sido aprobada por la cámara de ori-

⁴⁴ La Junta de Coordinación Política es un órgano encargado de impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas que requieran votación en el Pleno, con la finalidad de agilizar el trámite legislativo. También presentan a la mesa directiva y al Pleno los puntos de acuerdo, pronunciamientos y asignan recursos de todo tipo a los grupos parlamentarios (artículos 31, 33-35 de la LOCG).

⁴⁵ Se debe recordar que las votaciones empleadas para llegar a acuerdos son de tres tipos: la votación nominal, votación económica y la votación por cédula. En la primera votación los integrantes presentes en la Asamblea se levantan, uno a uno, vocerán su apellido y su nombre y externarán la expresión de Sí, No, Me abstengo, según su parecer. Este tipo de votación se utiliza para aprobar proyectos en lo general y en lo particular. La votación económica se practica al ponerse de pie los individuos que aprueban y quedándose sentados los que reprueben la moción. Esta votación se lleva a cabo en resoluciones diferentes a las que se toman en votación nominal. Por último, las votaciones por cédula, se utilizan para elegir personas, los diputados llenarán una papeleta con el nombre del candidato de su elección, las cuales se le entregarán al presidente de la Cámara, quien las depositará en una urna (artículos 146 al 154 del Reglamento interno de la Cámara de Diputados).

⁴⁶ Con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones, impuestos, o bien sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.



gen.⁴⁷ Todos los decretos e iniciativas de ley se remiten al presidente de la mesa directiva, quien a su vez los turnará a las comisiones dictaminadoras que correspondan de acuerdo con su materia. Una vez en éstas, sus

⁴⁷ La LVII Legislatura funcionó con 41 comisiones ordinarias o dictaminadoras que se integraron con un máximo de 30 miembros repartidos de acuerdo con la composición de la asamblea general, es decir, 14 de sus miembros fueron del PRI; siete del PRD, siete del PAN, uno del PVEM y otro más del PT.

presidentes se encargan de realizar el dictamen de las propuestas, el cual será notificado al presidente de la mesa directiva, quien programa la inclusión del texto en la orden del día.

Los dictámenes se someten a dos lecturas, la primera de las cuales se realiza el día en que se da a conocer a los miembros de la Cámara el proyecto de ley, mientras que la segunda se hace cuando se discuten y votan los dictámenes. Todo proyecto de ley o decreto se discute y vota primero en lo general y después en lo particular, o por cada uno de sus artículos. Si el proyecto es aprobado en la Cámara de origen, pasa a ser discutido en la otra Cámara, que se convierte en revisora, excepto cuando se trata de alguna facultad exclusiva.

La Cámara revisora recibe la minuta del dictamen con el proyecto de ley o de decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento que en la Cámara de origen. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara revisora, volverá a la de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los legisladores presentes en la Cámara de origen, entonces el proyecto pasa al Ejecutivo.

Al recibir el decreto aprobado por el Congreso, el Presidente de la República cuenta con dos opciones: a) hacer observaciones al decreto aprobado y después remitirlo a la Cámara de origen para su estudio dentro de los diez días hábiles siguientes, a no ser que después de ese lapso se hayan suspendido las sesiones del Congreso, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día que éste se reúna, o b) promulgarlo en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

Es decir, el proceso legislativo canaliza las propuestas de manera que su aprobación depende del acuerdo previo entre los líderes de los grupos parlamentarios y las instancias a las que son sometidas para su discusión. En este sentido, cuando la iniciativa llega al piso de debates, trae consigo la recomendación del líder.

La mecánica legal del proceso legislativo es un procedimiento formulado para tomar decisiones mediante la regla de mayoría. Este hecho requiere de altos índices de “unidad partidaria y fuertes incentivos para que los legisladores se apeguen a la línea del partido. Así el Congreso opera a través de bloques cohesionados de legisladores que funcionan mediante la aportación de porciones de votos para aprobar una ley” (Nacif, 2002:10).

No obstante que el proceso favorece la unidad antes que la controversia, Heller y Weldon (2000) encuentran que el proceso legislativo es una “regla caótica”, porque el camino que sigue toda iniciativa de ley antes de ser discutida en el Pleno es inverso al *statu quo*, ya que el proyecto original sufre tantos cambios desde que pasa por las comisiones dictaminadoras, que las coaliciones originalmente formadas para su apoyo terminan deshaciéndose. El problema se localiza en el tipo de votación al que es sometido el proyecto de ley en el Pleno. Los autores mencionados demostraron que el sentido del voto cambia cuando se trata de votaciones en lo particular, porque en ese momento el proyecto sufre más modificaciones y luego es sometido a votación. De ahí lo caótico del proceso y la dificultad para la formación de coaliciones.

1. *Tipo de votación*

Del total de las 220 votaciones nominales registradas, 121 reportaron ser iniciativas de tipo general, es decir, 55% fueron paquetes legislativos. De ellas, 45% se referían a 99 artículos votados en lo particular, esto es, artículos individuales de los paquetes legislativos referidos que fueron sometidos a una segunda votación (véase cuadro 1). Esto significa que, ante el incremento de actores con poder de veto, las propuestas de reforma fueron constantemente condicionadas a sufrir modificaciones al votarlas en lo particular, ya que algunos miembros de la fracción no estuvieron dispuestos a apoyarla. Por ejemplo, la miscelánea penal sufrió nueve modificaciones a sus artículos; la Ley Orgánica del Congreso fue modificada en veinte ocasiones, y los paquetes presupuestales de 1999 y 2000 tuvieron modificaciones en 53 de sus artículos.

Ante la necesidad de formar coaliciones para aprobar leyes, el proceso se convirtió en una negociación que dificultó el tránsito de manera rápida y sin cambios, los paquetes legislativos aprobados en general fueron condicionados por los participantes de la coalición, de tal forma que los más controvertidos tuvieron que ser sometidos a una segunda votación, artículo por artículo, y por lo que el proceso que generó múltiples enmiendas al proyecto inicial y muchos de los miembros de las fracciones no estaban dispuestos a apoyarlo.

Cuadro 1
Tipo de votación de iniciativas presentadas.
(LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

<i>Tipo de votación</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
En lo general	121	55.00%
En lo particular	99	45.00%
Total	220	100%

Fuente: elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*.

Por tipo de votación, los grupos parlamentarios apoyaron las iniciativas en lo general y favorecieron menos las de carácter particular quienes encontraron mayor oposición (véase cuadro 2). El grupo parlamentario del PAN votó a favor de 96% de las iniciativas de carácter general; en contraste, las votaciones de éste partido se redujeron hasta 16 puntos porcentuales cuando se trataba de artículos particulares. Se debe tomar en cuenta que la controversia entre grupos parlamentarios se manifiesta precisamente en el tipo de votación, porque las enmiendas a las que son sometidas las iniciativas en las votaciones particulares rompen los acuerdos iniciales, de tal manera que al final se vota una propuesta diferente a la consensuada en un principio, lo que causa el incremento de votos en contra y abstenciones.

Aunque en conjunto, el PRI presentó similar comportamiento, fueron más las iniciativas en contra de las cuales se manifestó éste en ambos tipos de votación: 16.5% de las generales y 21.2% de las particulares. Esto tal vez sea un efecto del origen de las propuestas dictaminadas, ya que 56% del total de las votaciones generales se refería a iniciativas provenientes de los diversos partidos que integraron la Cámara de Diputados, mientras que el Ejecutivo y el Senado —aún en manos del PRI— introdujeron sólo 23% y 19% de éstas, respectivamente. Es decir, la oposición a las iniciativas por parte del PRI se incrementó en la medida que ellas no provenían del Ejecutivo o del Senado.

El porcentaje de votos a favor de las iniciativas de carácter general en el caso de la fracción del PRD es menor que la del PAN en diez puntos, pero

Cuadro 2
 Dirección del voto partidista por tipo de votación
 (LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

PAN	<i>favor</i>	<i>%</i>	<i>contra</i>	<i>%</i>	<i>ausentes</i>	<i>%</i>	<i>total</i>	<i>%</i>
en lo general	116	95.90	5	4.10	0	0	121	100.00
en lo particular	79	79.80	15	15.20	5	5.10	99	100.00
Total	195	88.60	20	9.10	5	2.30	220	100.00
PRI								
en lo general	101	83.50	20	16.50	0	0.00	121	100.00
en lo particular	78	78.80	21	21.20	0	0.00	99	100.00
Total	179	81.40	41	18.60	0	0.00	220	100.00
PRD								
en lo general	104	86.00	13	10.70	4	3.30	121	100.00
en lo particular	39	39.40	46	46.50	14	14.10	99	100.00
Total	143	65.00	59	26.80	18	8.20	220	100.00
PT								
en lo general	72	59.50	14	11.60	35	28.90	121	100.00
en lo particular	48	48.50	20	20.20	31	31.30	99	100.00
Total	120	54.50	34	15.50	66	30.00	220	100.00
PVEM								
en lo general	87	71.90	8	6.60	26	21.50	121	100.00
en lo particular	46	46.50	8	8.10	45	45.50	99	100.00
Total	133	60.50	16	7.30	71	32.30	220	100.00

Fuente: elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*.

mayor que la del PRI en tres. En contraste, las iniciativas de carácter particular tuvieron mucho menos respaldo por parte de este grupo, lo que claramente rompió el consenso alcanzado en las votaciones en lo general, al apoyar sólo 37.5% de éstas y rechazar 46.5%; el rubro “otros” (14.%) se refiere a las abstenciones de esta fracción cuando se trataba de votar artículo por artículo. Los datos coinciden con la afirmación de Heller y Weldon (2000) de que el proceso de votar primero en lo general y después en

lo particular rompe con el consenso alcanzado por los partidos en un inicio, y acaba con las coaliciones, al tiempo que la disciplina disminuye.

La participación de los partidos pequeños fue fundamental en el momento de formar coaliciones. El conteo elaborado por Casar reveló que la frecuencia de coaliciones que más prevaleció en la LVII Legislatura fue la formada por todas las fracciones, mas se debe mencionar que el apoyo se da de acuerdo con las características de las iniciativas. Por eso el PT favoreció, aunque en menor medida, aquellas de carácter general frente a las de carácter particular, sus votos en contra se incrementaron para el segundo caso y se abstuvieron ampliamente cuando se trataba de votar artículo por artículo. Por su parte el PVEM no fue una fracción que sistemáticamente votara en contra, sino que fue de los que menos iniciativas rechazó, pero el número de abstenciones fue mayor que en el caso del PT; poco menos de la mitad de los votos particulares registraron abstención de parte de este grupo parlamentario.

Resalta que, en conjunto, las votaciones en lo particular dividieron a los miembros de las fracciones, es decir, las enmiendas instrumentadas a los paquetes legislativos dividen a los grupos y rompen con los acuerdos previamente suscritos por las fracciones cuando las iniciativas son votadas en lo general. En suma, el compromiso de los legisladores con sus partidos cuando se vota en lo particular disminuye más que cuando se vota en lo general, una posible explicación es que la línea del partido está sujeta a la aprobación o rechazo del proyecto, pero éste deja de ser tal cuando se enmiendan artículos específicos de la iniciativa.⁴⁸

Por tipo de votación, la disciplina no manifestó mucha variación (véase cuadro 3), no obstante, la indisciplina es mayor entre las iniciativas votadas en lo particular, y disminuye cuando la votación es en lo general. La lealtad de los legisladores difiere cuando la ley es sometida a una segunda votación, pues algunos diputados no están dispuestos a cooperar con la coalición cuando el proyecto original sufre enmiendas, como lo mencionan Heller y Weldon (2000). Sin embargo, se puede decir también que la exclusión de los partidos en las políticas es menor, ya que todos participan

⁴⁸ Se debe recordar que después de votar una iniciativa en lo general, si el Pleno lo considera necesario, se reservan algunos artículos del proyecto para ser discutidos y votados en lo particular. La discusión en lo particular se limita a abrir un turno de oradores, cuatro en pro y cuatro en contra, para después votar los artículos. En caso de que alguno fuera rechazado, este es regresado a la comisión competente para ser reelaborado (Rossell, 2000).

en la elaboración del proyecto y, por tanto, los acuerdos son más bien incluyentes. Es significativo que las ausencias sean mayores en las votaciones de paquetes legislativos que en las de artículos específicos. Esto quizá sea producto de la controversia generada en el segundo nivel de discusión en dos sentidos: por un lado, es más importante para la coalición ganadora salvaguardar el texto original, oponiéndose a las enmiendas de los votos particulares, de ahí el interés de su asistencia, y por otro lado, este nivel le da la oportunidad a los partidos de involucrarse en la toma de decisiones, situación que hace aún más controvertida la votación.

Cuadro 3

Porcentaje de diputados disciplinados, ausentes e indisciplinados
 Por tipo de votación (LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

<i>Tipo de votación</i>	<i>Discipli-</i>		<i>Ausentes</i>		<i>Indiscipli-</i>		<i>Total</i>	<i>%</i>
	<i>nados</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>nados</i>	<i>%</i>		
En lo general	48249	81.26	9514	16.02	1612	2.71	59375	100
En lo particular	39314	81.81	6661	13.86	2080	4.33	48055	100
Total	87563	81.51	16175	15.06	3692	3.44	107430	100

Fuente: elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*.

2. Tipo de iniciativa

Del total de proyectos sometidos a votaciones nominales, sólo 22 (10%) se codificaron como iniciativas que proponían reformas constitucionales, mientras que 90% (198) fueron propuestas de reformas a leyes secundarias (véase cuadro 4). La diferencia es fundamental, ya que un congreso dividido dificulta el consenso para llevar a cabo reformas constitucionales.

El proceso de reforma constitucional necesita la aprobación del Congreso general y de las legislaturas de los estados. Para aprobar una reforma constitucional se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los individuos presentes en cada Cámara y de la mayoría de las legislaturas de los estados (Rosell, 2000), es decir, se necesita de un gobierno unificado. Por ejemplo, cuando el PRI mantuvo la mayoría en ambas cámaras y controlaba a los 32 congresos locales, las reformas constitucionales se incrementaron. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se re-

gistraron 60 reformas a la Constitución; Carlos Salinas reformó 51 artículos constitucionales, número que descendió porque, durante la LIV Legislatura (1988-1991), el PRI perdió por primera vez la mayoría requerida para reformar leyes constitucionales; durante la LVI Legislatura (1994-1997) Ernesto Zedillo logró exitosamente la aprobación de 52 reformas, en comparación con las 22 codificadas en la LVII Legislatura.

Cuadro 4
Tipo de iniciativas presentadas
(LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

<i>Tipo de iniciativa</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
Legislación constitucional	22	10.00%
Legislación secundaria	198	90.00%
Total	220	100%

Fuente: elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*.

En otras palabras, la existencia de un partido gobernante que ostentaba la mayoría absoluta y que mantenía una férrea disciplina sobre sus miembros facilitaba la aprobación de leyes constitucionales. A partir de 1997, el proceso se dificulta por la presencia de un sistema multipartidista con reglas de mayoría, pero sobre todo cuando se trata de leyes constitucionales que requieren de amplias coaliciones en las que los partidos deben adaptarse a una variedad más amplia de intereses.

El comportamiento colectivo hacia las iniciativas constitucionales y secundarias casi fue similar al tipo de votación, esto es, la votación para las reformas a leyes constitucionales fue más favorable que frente a la legislación secundaria (véase cuadro 5). El PAN resultó ser quien más apoyo otorgó a las reformas constitucionales (95.5%) y se opuso en una sola ocasión, cuando se discutió la reforma al artículo 123 constitucional en materia de reparto de utilidades.⁴⁹ A diferencia del PAN, el PRI votó

⁴⁹ La coincidencia programática entre el PAN y el Ejecutivo en materia legislativa sirvió a la dirigencia para cumplir su espectro de negociaciones estratégicas en materia electoral. El PAN apoyó junto al PRI la aprobación de iniciativas tales como el restablecimiento de la banca mixta, el artículo 27 constitucional relativo al régimen de tenencia

a favor de 77% de las enmiendas constitucionales y 82% de las secundarias, disminución que podría obedecer a que, durante el periodo de votaciones aquí registrado, el Ejecutivo no tuvo la autoría de ninguna reforma constitucional, pues la mayoría de éstas se originó en la Cámara de Diputados y en la de Senadores.

Cuadro 5
 Dirección del voto partidista por tipo de iniciativa
 (LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

PAN	<i>favor</i>	%	<i>contra</i>	%	<i>ausentes</i>	%	<i>total</i>	%
Ley constitucional	21	95.50	1	4.50	0	0	22	100.00
Ley secundaria	174	87.90	19	9.60	5	2.50	198	100.00
Total	195	88.60	20	9.10	5	2.30	220	100.00
PRI								
Ley constitucional	17	77.30	5	22.70	0	0.00	22	100.00
Ley secundaria	162	81.80	36	18.20	0	0.00	198	100.00
Total	179	81.40	41	18.60	0	0.00	220	100.00
PRD								
Ley constitucional	18	81.80	3	13.60	1	4.50	22	100.00
Ley secundaria	125	63.10	56	28.30	17	8.60	198	100.00
Total	143	65.00	59	26.80	18	8.20	220	100.00
PT								
Ley constitucional	16	72.7	4	18.20	2	9.10	22	100.00
Ley secundaria	104	52.50	30	15.20	64	32.30	198	100.00
Total	120	54.50	34	15.50	66	30.00	220	100.00
PVEM								
Ley constitucional	17	77.30	1	4.50	4	18.20	22	100.00
Ley secundaria	116	58.60	15	7.60	67	33.80	198	100.00
Total	133	60.50	16	7.30	71	32.30	220	100.00

Fuente: elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*.

de la tierra, el artículo 130 sobre el estatuto jurídico de las Iglesias y modificaciones al artículo 3° en materia educativa. Esto es, la estrategia seguida por el PAN se orientó al reconocimiento de triunfos electorales que se convirtieron en un elemento de negociación para apoyar las reformas propuestas por el Ejecutivo y su partido a cambio de avanzar en términos de mejores condiciones para la competencia electoral.

El Ejecutivo utilizó a su partido y a la Cámara de Senadores como instancia de origen. Esto es, el equilibrio de poderes no sólo aparece a nivel de instancias legislativas, sino que el partido comenzaba a tomar su papel de actor político ante las reducidas expectativas del presidente para hacer aprobar leyes de su autoría.

A pesar de que el PRD votó a favor en la mayoría de las iniciativas de carácter constitucional (82%) y en menor medida de las secundarias (63%), la proporción de iniciativas rechazadas por éste fue de 28%, lo que lo convierte en el partido de oposición por excelencia, pues lo limitado de su cooperación estaba condicionado por el avance de la reforma electoral.⁵⁰

Los partidos pequeños mantuvieron un comportamiento similar al del PRD: la tasa de rechazo de éstos fue mucho menor incluso que la del partido en el poder. No obstante, el rubro de abstenciones supera a todos los demás al registrar niveles superiores a 30% de abstenciones, sobre todo cuando se trataba de leyes secundarias.

El efecto por tipo de iniciativa es similar al tipo de votación, las reformas a leyes constitucionales propiciaron la formación de coaliciones amplias y demandaron mayor disciplina, sobre todo por la exigencia de una mayoría calificada. En cambio, las reformas a leyes secundarias generaron menos coaliciones y dividieron el voto de los miembros de las fracciones, es decir, las abstenciones se incrementaron, sobre todo entre los partidos pequeños y de oposición, cuyos niveles de disciplina fueron menores.

El cuadro 6 muestra que en las votaciones de leyes constitucionales la disciplina se incrementa ligeramente (82%) en comparación con las leyes secundarias (81.4%). La tendencia es un efecto directo de la necesidad de aumentar el consenso para establecer amplias mayorías. No obstante que la disciplina es mayor cuando se votan leyes constitucionales, llama la atención que la indisciplina aumenta más cuando se vota una reforma constitucional (4.5%) que cuando se votan leyes secundarias (3.32%). Pese a que en las últimas administraciones la Constitución ha sido uno de los marcos legales más reformados, existe una tradicional reticencia de parte de los miembros del Congreso a promover modificaciones. Las razones son dos fundamentalmente: 1) la vinculación de la carta magna con el espíritu

⁵⁰ El proceso por el cual surgió el PRD dio pauta a la concepción de dos estrategias de acuerdo con su consolidación organizativa. La primera se relaciona con su surgimiento y responde al criterio antisistema como una carta de identidad. La segunda, se relaciona con su consolidación y un contexto favorable que le permite impulsar una estrategia de cooperación limitada.

de la Revolución, y 2) la conservación de una ley generada bajo los principios de un sistema mayoritario.

Cuadro 6

Porcentaje de diputados disciplinados, ausentes e indisciplinados
Por tipo de iniciativa (LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

Tipo de iniciativa	Disciplinados		Ausentes		Indisciplinados		Total	
		%		%		%		%
Legislación constitucional	8604	82.02	1409	13.43	477	4.55	10490	100
Legislación secundaria	78959	81.45	14766	15.23	3215	3.32	96940	100
Total	87563	81.51	16175	15.06	3692	3.44	107430	100

Fuente: elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*.

Se debe recordar que los promotores de reformas constitucionales durante la LVII Legislatura fueron los mismos legisladores, hecho que limitó considerablemente al Ejecutivo. De ahí que el respaldo para aprobar cambios constitucionales disminuyera, pues algunos legisladores se distanciaron de la agenda de sus respectivos partidos, porque al votar en coalición podían tomar decisiones contrarias a las plataformas partidistas. Entre otras, fueron las consecuencias electorales las que llevaron a los candidatos a adoptar sus propias posturas, y a anunciarlo así a los electores de su localidad. Es decir, la reputación personal asociada a la reputación de la plataforma del partido es un fuerte incentivo para diferir de la estrategia legislativa adoptada por la fracción parlamentaria del legislador. Tal fue el caso del PAN que, de acuerdo con Casar (2000), formó una de las coaliciones más recurrentes con el PRI, después de la que conformaron todos los partidos. Esta unión provocó que algunos de sus miembros se abstuvieran sistemáticamente en las votaciones como una forma de protesta ante la estrategia seguida por su grupo político.

No obstante la recomendación del líder, esto no significa que la votación de los legisladores sea unánime, ya que como se pudo observar, la indisciplina y las ausencias fueron constantes en todas las fracciones, lo que significa un incremento en diferencia de los diputados con la línea de su

partido, en la medida en la que la propuesta resulte controvertida de acuerdo con el tema y el origen de la misma.

3. Fecha de votación de la iniciativa

De acuerdo con los artículos 55 y 56 de la Constitución, a lo largo de sus tres años de duración la legislatura divide sus sesiones en dos periodos por año, que se denominan ordinarios. El primer periodo ordinario se inicia el 1º de septiembre y se concluye el 15 de diciembre, y el segundo comienza el 15 de marzo y concluye el 30 de abril de cada año. Durante el tiempo que las cámaras no sesionan, funciona una comisión permanente integrada por 19 diputados y 18 senadores. Una de las principales funciones de esta comisión es convocar a sesiones extraordinarias (artículo 67 constitucional) en las que se discuten asuntos especiales.

Es por lo anterior que las votaciones nominales se producen durante los periodos de sesiones ordinarias y, en caso de convocatoria, se emplaza a la celebración de periodos extraordinarios. Esto es importante porque el desahogo de la agenda ejerce cierta presión sobre los integrantes de los partidos, pues de no discutirse en el periodo ordinario tendría que convocarse a uno extraordinario, el cual sólo es requerido para discutir asuntos específicos y no para el desahogo de la apretada agenda legislativa.

Llama la atención que a pesar de que en los periodos ordinarios se desaloja la mayor parte de la agenda legislativa, los periodos extraordinarios en la LVII Legislatura tuvieron una distribución de votaciones muy parecida a la registrada en los ordinarios. En otras palabras, el trabajo legislativo desbordó los límites trazados por la Constitución. Las convocatorias a periodos extraordinarios se solicitaron para el dictamen del presupuesto correspondiente a 1999 y 2000, así como el dictamen sobre la controvertida Ley Orgánica del Congreso de la Unión. El trabajo de negociación provocó mayor lentitud en el proceso de aprobación de iniciativas controvertidas y, por tanto, la celeridad del proceso dependió de la capacidad de los partidos para intercambiar incentivos con sus miembros y entre sus respectivas fracciones.

Según el cuadro 8, los dictámenes que resultaron menos disciplinados se votaron durante el segundo periodo extraordinario del segundo año, cuando el tema fue la Ley Orgánica, además de que en ellos se registraron más ausencias, y obviamente fue el periodo en el que mayor indisciplina se generó. Por el contrario, las votaciones más disciplinadas se ob-

servaron en el primer periodo extraordinario del tercer año, fecha en la que se votó el presupuesto y el ejercicio fiscal de 2000. Así, los temas más polémicos (como los políticos o el del presupuesto) requirieron de una fecha adicional para llegar a un consenso; no obstante, éste sólo se dio en torno al grupo de propuestas que, por su propia naturaleza, requería una resolución urgente, como fue el caso del presupuesto, y no en las que carecían de ésta, lo que provocó divisiones en las coaliciones y entre miembros de la misma fracción.

Cuadro 7
Fecha de votación por periodo legislativo
(LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

<i>Fecha de votación</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
1er. periodo ordinario (2o. año) ¹	29	13.18
1er. periodo extraordinario (2o. año) ²	19	8.64
2o. periodo ordinario (2o. año) ³	33	15.00
2o. periodo extraordinario (2o. año) ⁴	26	11.82
1er. periodo ordinario (3er. año) ⁵	47	21.36
1er. periodo extraordinario (3er. año) ⁶	18	8.18
2o. periodo ordinario (3o. año) ⁷	48	21.82
Total	220	100.00

1 = del 10 de noviembre al 15 de diciembre de 1998.

2 = del 21 al 30 de diciembre de 1998.

3 = del 20 al 30 de abril de 1999.

4 = del 1º de junio al 31 agosto de 1999.

5 = del 21 de septiembre al 15 de diciembre de 1999.

6 = del 21 al 28 de diciembre de 1999.

7 = del 16 de marzo al 29 de abril de 2000.

Fuente: elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*.

Cuadro 8
Porcentaje de diputados disciplinados, ausentes e indisciplinados y fecha de votación por periodo legislativo (LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

<i>Fecha de votación</i>	<i>Disciplinados</i>	<i>%</i>	<i>Ausentes</i>	<i>%</i>	<i>Indisciplinados</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
1er. periodo ordinario (2o. año) ¹	11897	90.72	763	5.82	454	3.46	13114	100
1er. periodo extraordinario (2o. año) ²	8206	93.73	190	2.17	359	4.1	8755	100
2o. periodo ordinario (2o. año) ³	13327	81.23	2647	16.13	433	2.64	16407	100
2o. periodo extraordinario (2o. año) ⁴	7755	59.5	4356	33.42	922	7.07	13033	100
1er. periodo ordinario (3er. año) ⁵	19832	84.71	2715	11.6	865	3.69	23412	100
1er. periodo extraordinario (3er. año) ⁶	8653	96.64	101	1.13	200	2.23	8954	100
2o. periodo ordinario (3o. año) ⁷	17893	75.32	5403	22.74	459	1.93	23755	100
Total	87563	81.51	16175	15.06	3692	3.44	107430	100

1 = del 10 de noviembre al 15 de diciembre de 1998.

2 = del 21 al 30 de diciembre de 1998.

3 = del 20 al 30 de abril de 1999.

4 = del 1º de junio al 31 agosto de 1999.

5 = del 21 de septiembre al 15 de diciembre de 1999.

6 = del 21 al 28 de diciembre de 1999.

7 = del 16 de marzo al 29 de abril de 2000.

Fuente: elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*.