

|  |     |
|--|-----|
| III. Representación de intereses . . . . . | 156 |
| 1. Origen de la iniciativa . . . . .       | 157 |
| 2. Tema de la iniciativa . . . . .         | 163 |

### III. REPRESENTACIÓN DE INTERESES

La función representativa es el vínculo que existe entre los votantes y los integrantes del cuerpo legislativo. Ésta función engloba la formación de leyes en dos sentidos: por un lado se tiene el campo social donde se generan las demandas (proceso legislativo), que es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas en el Congreso; por otro, se manifiesta en el campo formal orgánico, en el cual se da la secuencia del procedimiento legislativo (Moreno Collado, 1985:202).

Respecto al proceso legislativo, una de las tareas atribuidas a la asamblea es la detección de los cambios en el proceso político y su capacidad de recibir las nuevas demandas. Aquí la responsabilidad de los legisladores va más allá de reiterar las demandas de sus representados, ya que los primeros deben considerar que éstas se expresen en forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar para la sociedad (Valenzuela, 1993:134).

Al respecto, Giovanni Sartori afirma que los sistemas electorales pueden determinar la forma en que los votos, al transformarse en curules, afectan la conducta de los electores, es decir, si éstos votan por un partido o por una persona.<sup>51</sup> Por eso el apoyo hacia los candidatos depende en parte de sus propios recursos. Cuando el sistema de partidos es débil, poco estructurado y descentralizado, el representante suele buscar el respaldo de sindicatos, grupos religiosos o de presión, aunque esto no signifique que el candidato sea totalmente independiente del partido, porque para ser incluido en la papeleta electoral se compromete, de alguna forma, a seguir las líneas de éste.

Por el contrario, cuando el partido cuenta con una organización fuerte y bien estructurada que le permite controlar los fondos de campaña, los candidatos dependen directamente de él. Se trata de aquellos incluidos en listas cerradas que presentan los grupos políticos ante los electores, de tal forma que el programa es preparado por los especialistas del partido y el parlamentario está encargado simplemente de defenderlo. La diferencia

<sup>51</sup> En la actualidad, la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos no sólo se da en la campañas electorales y en el momento de las elecciones. Como ya se mencionó, también existen otras formas de manifestación política que no son tan claras como la primera, pero que muchas veces son formas de participación “más reales”, dado su carácter directo o semidirecto de participación política, tales como la iniciativa, el referéndum, el plebiscito o incluso aquellas manifestaciones de inconformidad que se traducen en movilizaciones, huelgas, debates, actos sociales, etcétera.

entre ambos casos consiste en que cuando se vota por personas, lo que importa es saber quiénes son, cuáles son sus antecedentes, etcétera, es decir, se mantiene la tradición liberal que conserva la figura del diputado individual. En cambio, cuando los elegidos son designados a través de una lista cerrada, esta figura se diluye, porque en realidad se está votando por un símbolo, una ideología, un programa o una plataforma, esto es, el elector no tiene control alguno sobre la designación de su “representante”, pues bajo esta lógica la representación es exclusiva del partido que lo designó. Según esta última modalidad, los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto significa más bien un acto de adhesión o simpatía por un partido determinado, de manera que el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su filiación a aquél (Sartori, 1996: 27-38).

En México, el tránsito de un sistema no competitivo a uno que sí lo es, ha tenido efectos directos en la formulación de políticas, ya que en el pasado los legisladores dependían más del presidente que de su partido para avanzar en su carrera política, la divergencia de intereses era prácticamente nula. Una vez que se diversificaron las preferencias partidarias de los votantes, los intereses buscan establecer coaliciones más amplias y heterogéneas. Pese a que esta situación no convierte al legislador mexicano en el representante de las demandas parroquiales del distrito por el que fue elegido, pues las reglas y los incentivos no son suficientemente fuertes, sí refuerza en cambio la plataforma partidista, de tal forma que el nombramiento de candidatos es una manera de designar delegados del partido capacitados para negociar e introducir las preferencias partidistas en coaliciones ganadoras. Por tal razón, conocer el origen y la temática de las iniciativas es importante para reconocer las preferencias de los individuos y sus partidos en el momento de votar las propuestas.

### 1. *Origen de la iniciativa*

La Constitución mexicana, en su artículo 71, faculta al Ejecutivo, al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales para presentar leyes o decretos. Tradicionalmente, el Ejecutivo, apoyado por el partido mayoritario, era el principal reformador de leyes.

En la actualidad esta facultad es ejercida por otras instancias distintas al Ejecutivo e igualmente facultadas. La LVII Legislatura se destacó por el incremento de la producción legislativa de los partidos, sobre todo los de oposición. No hay que olvidar los datos mencionados en el capítulo 2,

donde se muestra que la Cámara de Diputados ya se había venido destacando desde la LIV Legislatura como el poder facultativo con el mayor número de iniciativas propuestas, pues siete de cada diez tenían su origen en ella. Sin embargo, los datos se revierten en el momento en que las iniciativas son sometidas a comisiones, instancias con poder de veto a la que son sometidos los proyectos de ley antes de ser votados en pleno, y que en la mayoría de los casos no logran el consenso suficiente para convencer a un grupo de 30 legisladores, que normalmente integran las comisiones y que solían encontrarse bajo el control de un solo partido.

Por ejemplo, de un total de 920 iniciativas introducidas por los grupos parlamentarios entre 1988 y 2000, sólo 213 (23%) fueron aprobadas. El periodo más exitoso fue la LVII legislatura con niveles de aprobación en pleno de casi 60% del total. En contraparte, el éxito del Ejecutivo durante ese mismo lapso fue mucho mayor: de la LIV a la LVII Legislatura los porcentajes de aprobación de iniciativas presentadas por éste oscilaron entre 88%, en la LVII legislatura, y 100% durante la LV legislatura (1991-1994), cuando el PRI ocupó 64% de los asientos en la Cámara.

En otras palabras, el presidente y su partido representaban las únicas instancias de veto y la única coalición posible en el momento de promulgar leyes. Cuando la situación se revirtió, el poder de veto fue compartido con otras instancias y actores, por lo que las coaliciones fueron más heterogéneas, situación que no necesariamente muestra que sean suficientemente disciplinadas cuando el modelo se centralizaba en un solo actor: el presidente y su partido.

Cuadro 9  
Origen de las iniciativas presentadas  
(LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

| <i>Origen</i>       | <i>Frecuencia</i> | <i>Porcentaje</i> |
|---------------------|-------------------|-------------------|
| Ejecutivo           | 72                | 33.80%            |
| Cámara de Diputados | 101               | 47.40%            |
| Cámara de Senadores | 38                | 17.8%             |
| Congresos Locales   | 2                 | 0.90%             |
| <b>Total</b>        | <b>213</b>        | <b>100%</b>       |

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

En la distribución de votaciones por origen, el cuadro 9 confirma que la instancia que más leyes produjo fue la Cámara de Diputados, con 47.4% de iniciativas votadas en Pleno, seguida del Ejecutivo, con 33.8% y 17.8% de la Cámara de Senadores. Es interesante notar que, en la legislatura estudiada, el Ejecutivo ya no era el único promotor de proyectos de reforma, pues la Cámara Baja se destacó por tener el mayor número de iniciativas votadas en pleno. El dato es interesante si se toma en cuenta que las iniciativas aquí contabilizadas no representan aquellas propuestas que fueron desechadas o que permanecen en espera de dictamen por parte de las comisiones a las que fueron remitidas.

Este incremento en la producción legislativa de parte de los grupos parlamentarios se explica porque todos los actores adecuaron su comportamiento a las expectativas adecuadas por el nuevo equilibrio. Los partidos estimaron un aumento en la probabilidad de que sus iniciativas fueran aprobadas en comisiones y votadas en el pleno. En cambio, el Ejecutivo se anticipó al posible rechazo y presentó sólo aquellas iniciativas previamente valoradas o concertadas con el Congreso (Nacif, 2002). Así, pese a que disminuyó su dotación, las iniciativas presentadas mantuvieron altas tasas de cohesión, aunque no necesariamente de aprobación.

De acuerdo con el cuadro 13, que registra la dirección del voto partidista según el origen, los grupos parlamentarios mantuvieron un apoyo equilibrado entre aquellas propuestas provenientes del Ejecutivo y del Poder Legislativo, es decir, la colaboración no supuso el apoyo unilateral al presidente, sino que la cooperación y el acuerdo entre partidos fue más importante que la cooperación con el Ejecutivo. En efecto, se puede apreciar que de las iniciativas votadas en contra, según el origen, el rechazo a las iniciativas presidenciales osciló entre el 11% y el 33%, porcentajes que incluyen la oposición del partido del presidente, quien votó en contra de 25% de éstas. Esto obedece quizás al hecho de que más del 60% de las reformas introducidas por el Ejecutivo fueron discutidas en lo particular, es decir, la condición de los partidos de oposición para aprobar iniciativas del presidente fue la modificación de la propuesta original, sobre todo en relación con el presupuesto. Fue tal la cantidad de enmiendas atribuidas a las propuestas del Ejecutivo que el PRI tuvo que rechazar una gran cantidad de las mismas.

Cuadro 10  
 Dirección del voto partidista por origen de la iniciativa  
 (LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

| PAN                 |              |              |               |              |             |              |              |            |
|---------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|-------------|--------------|--------------|------------|
| <i>Origen</i>       | <i>Favor</i> | <i>%</i>     | <i>Contra</i> | <i>%</i>     | <i>Otro</i> | <i>%</i>     | <i>Total</i> | <i>%</i>   |
| Ejecutivo           | 54           | 75           | 16            | 22.22        | 2           | 2.78         | 72           | 100        |
| Camara de Diputados | 97           | 95.10        | 2             | 1.96         | 3           | 2.94         | 102          | 100        |
| Camara de Senadores | 37           | 94.87        | 2             | 5.13         | 0           | 0.00         | 39           | 100        |
| Congresos Locales   | 2            | 100          | 0             | 0.00         | 0           | 0.00         | 2            | 100        |
| <b>Total</b>        | <b>190</b>   | <b>88.37</b> | <b>20</b>     | <b>9.30</b>  | <b>5</b>    | <b>2.33</b>  | <b>215</b>   | <b>100</b> |
| PRI                 |              |              |               |              |             |              |              |            |
| Ejecutivo           | 54           | 75           | 18            | 25           | 0           | 0.00         | 72           | 100        |
| Camara de Diputados | 80           | 78.43        | 22            | 21.57        | 0           | 0.00         | 102          | 100        |
| Camara de Senadores | 39           | 100.00       | 0             | 0.00         | 0           | 0.00         | 39           | 100        |
| Congresos Locales   | 1            | 50.00        | 1             | 50.00        | 0           | 0.00         | 2            | 100        |
| <b>Total</b>        | <b>174</b>   | <b>80.93</b> | <b>41</b>     | <b>19.07</b> | <b>0</b>    | <b>0.00</b>  | <b>215</b>   | <b>100</b> |
| PRD                 |              |              |               |              |             |              |              |            |
| Ejecutivo           | 45           | 62.50        | 24            | 33.33        | 3           | 4.17         | 72           | 100        |
| Camara de Diputados | 70           | 68.63        | 19            | 18.63        | 13          | 12.75        | 102          | 100        |
| Camara de Senadores | 23           | 58.97        | 14            | 35.90        | 2           | 5.13         | 39           | 100        |
| Congresos Locales   | 2            | 100.00       | 0             | 0.00         | 0           | 0.00         | 2            | 100        |
| <b>Total</b>        | <b>140</b>   | <b>65.12</b> | <b>57</b>     | <b>26.51</b> | <b>18</b>   | <b>8.37</b>  | <b>215</b>   | <b>100</b> |
| PT                  |              |              |               |              |             |              |              |            |
| Ejecutivo           | 40           | 55.56        | 22            | 30.56        | 10          | 13.89        | 72           | 100        |
| Camara de Diputados | 52           | 50.98        | 7             | 6.86         | 43          | 42.16        | 102          | 100        |
| Camara de Senadores | 24           | 61.54        | 3             | 7.69         | 12          | 30.77        | 39           | 100        |
| Congresos Locales   | 1            | 50.00        | 0             | 0.00         | 1           | 50.00        | 2            | 100        |
| <b>Total</b>        | <b>117</b>   | <b>54.42</b> | <b>32</b>     | <b>14.88</b> | <b>66</b>   | <b>30.70</b> | <b>215</b>   | <b>100</b> |
| PVEM                |              |              |               |              |             |              |              |            |
| Ejecutivo           | 37           | 51.39        | 8             | 11.11        | 27          | 37.50        | 72           | 100        |
| Camara de Diputados | 63           | 61.76        | 7             | 6.86         | 32          | 31.37        | 102          | 100        |
| Camara de Senadores | 28           | 71.79        | 0             | 0.00         | 11          | 28.21        | 39           | 100        |
| Congresos Locales   | 2            | 100.00       | 0             | 0.00         | 0           | 0.00         | 2            | 100        |
| <b>Total</b>        | <b>130</b>   | <b>60.47</b> | <b>15</b>     | <b>6.98</b>  | <b>70</b>   | <b>32.56</b> | <b>215</b>   | <b>100</b> |

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

El PAN favoreció con su voto 95% de las iniciativas surgidas en alguna de las dos Cámaras y 75% de las del Ejecutivo, además de votar en contra de 22.2% de estas últimas, porcentaje que es mucho menor si se compara con las rechazadas para cada una de las Cámaras correspondientes.

El grupo parlamentario del PRI apoyó 75% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y rechazó de 25% de las mismas. En cambio, aquellas que provenían de la Cámara de Senadores fueron votadas en su totalidad favorablemente por este partido. Las iniciativas cuyo origen fue la Cámara de Diputados fueron mejor recibidas que las del Ejecutivo, pues el PRI apoyó 86% de las mismas y sólo rechazó 14%, lo que habla de un cambio en el papel del partido en el gobierno. En primer lugar, dejó de ser un sancionador de leyes formuladas por el presidente para convertirse él mismo en procreador de iniciativas, y luego, al perder la mayoría simple, se convirtió en un partido conciliador, pues la aprobación de cualquier iniciativa requería la formación de coaliciones, las cuales fueron posibles gracias a la cooperación con todos los partidos, pero sobre todo con el partido más afín en ese momento: el PAN.

La dirección del voto del PRD según el origen de la iniciativa estuvo dividida entre las tres opciones. Cuando las iniciativas provenían del Ejecutivo, el partido votó a favor de 62.5% y en contra de 33.3% de ellas. Si el origen era la Cámara de Diputados, apoyó 68.6%, rechazó 18.6% y se abstuvo en 12.7%. Los senadores recibieron menos apoyo de este grupo, que votó a favor de sólo 59% y rechazó casi 36% de las iniciativas provenientes del Senado. Dicho comportamiento se puede explicar porque una gran cantidad de las votaciones nominales originadas en la Cámara Alta se referían a la miscelánea penal, que modificaba diversas disposiciones de la ley de amparo y específicamente el Código Penal del D.F., entidad gobernada por el PRD.

Por su parte, los partidos pequeños votaron a favor de 50% y 60% de las iniciativas, de las cuales las originadas en los Congresos fueron las más favorecidas, no así las del Ejecutivo, que registran altos niveles de oposición y abstención.

De manera general, la cooperación entre partidos fue regular, pero hay que destacar que las iniciativas iniciadas por el Ejecutivo fueron de las más rechazadas, incluso por el partido del presidente. Las originadas en el Congreso encontraron menor oposición que las del presidente, no obstante el incremento de las abstenciones, sobre todo de los partidos peque-

ños. Estos resultados pueden ser mejor evaluados si se considera la dirección del voto partidista por tema votado.

Pese a los acuerdos previos entre grupos parlamentarios y el Ejecutivo, existieron voces de protesta entre los actores, según el origen: las votaciones más disciplinadas se encontraron entre las que se iniciaron en el Ejecutivo (91.4%), seguidas de aquellas formuladas por los senadores (81.2%) y, por último, las propuestas originadas en la Cámara de Diputados (74.6%) (véase cuadro 8). Llama la atención que las votaciones de iniciativas cuyo origen fue el Ejecutivo, no sólo fueron las más disciplinadas, sino también las que contaron con mayor asistencia y, por tanto, las menos indisciplinadas. La fórmula “presidente más partido en el gobierno” representó la coalición más amplia y homogénea a la que se sumó el conjunto de los partidos. Se debe recordar que las coaliciones que los integraban a todos y las que conformaban el PRI y el PAN fueron las más recurrentes en el momento de votar (Casar, 2000).

En contraste, las iniciativas originadas en las Cámaras fueron las menos disciplinadas, al mismo tiempo que resultaron ser las menos asistidas. Es decir, el Ejecutivo tuvo mayor poder de convocatoria y de consenso que la Cámara. A pesar de la pluralidad existente, la figura del presidente fue lo suficientemente fuerte como para promover una mayor cooperación entre los miembros de la cámara. Las coaliciones formadas en torno a las propuestas generadas en el Congreso no fueron lo suficientemente amplias y homogéneas como para mantener el apoyo del conjunto de legisladores individuales. Así, aun cuando los diputados se presentan como los agentes de las estrategias partidistas, ampliaron o redujeron su apoyo en función de la capacidad de los actores para implantar sus propias agendas políticas. El presidente aún controlaba la agenda, mientras que las Cámaras tenían dificultades para formular políticas que no cayeran en el clientelismo, de ahí el incremento en el rechazo de propuestas originadas en estas instancias.

Es de llamar la atención que los bajos niveles de disciplina no obedecieron a un incremento en la indisciplinada, sino a las tasas de inasistencia que se incrementaron hasta un 25% cuando se convocaba a votar propuestas de origen distinto al Ejecutivo. Es decir, en un sistema de partidos fuertemente centralizado y con reducidas posibilidades de representar intereses distritales —pues los diputados no cuentan con el incentivo de representar a sus distritos electorales dado que dependen más de sus partidos para proseguir con sus carreras—, un voto en contra del sentido

mayoritario en la fracción significaría proscribir la trayectoria política del legislador. Esto es, el desacuerdo de éste se traduce en una inasistencia sistemática a las votaciones, más que un voto abiertamente en contra.

Cuadro 11  
 Porcentaje de diputados disciplinados, ausentes e indisciplinados según origen de la iniciativa (LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

| <i>Origen</i>       | <i>Disciplinados</i> |              | <i>Ausentes</i> |             | <i>Indisciplinados</i> |            | <i>Total</i>  |            |
|---------------------|----------------------|--------------|-----------------|-------------|------------------------|------------|---------------|------------|
|                     |                      | %            |                 | %           |                        | %          |               | %          |
| Ejecutivo           | 32016                | 91.42        | 1841            | 5.26        | 1165                   | 3.33       | 35022         | 100        |
| Cámara de Diputados | 37677                | 74.62        | 11000           | 21.79       | 1814                   | 3.59       | 50491         | 100        |
| Cámara de Senadores | 15027                | 81.27        | 2773            | 15          | 691                    | 3.74       | 18491         | 100        |
| Congresos Locales   | 743                  | 74.75        | 243             | 24.45       | 8                      | 0.8        | 994           | 100        |
| <b>Total</b>        | <b>85463</b>         | <b>81.39</b> | <b>15857</b>    | <b>15.1</b> | <b>3678</b>            | <b>3.5</b> | <b>104998</b> | <b>100</b> |

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

## 2. Tema de la iniciativa

La controversia en el voto de las iniciativas no sólo se explica por el origen o por el tipo de votación o iniciativa, sino que su tema también es una fuente de controversia entre los miembros de la Cámara. En una encuesta realizada por la Universidad de Salamanca a los diputados de esta legislatura en 1998, los entrevistados revelaron que la disciplina del voto debería estar sujeta al tema en debate, sobre todo si se trataba de asuntos morales, económicos o sociales (Alcántara, 2000). La distribución de las votaciones por temas en la LVII Legislatura se dividió en siete grandes apartados. El primero es de contenido económico-financiero, y agrupa todas las propuestas de reforma de las instituciones de crédito y de sectores productivos. El segundo conjunto contiene las leyes de ingresos y el ejercicio fiscal, así como el presupuesto de egresos de 1999 y 2000. En el ámbito político se concentran las propuestas que reforman diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Penales, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y las modificaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal sobre la elección de los jefes de las delegaciones capitalinas. En lo social se incluyen todas aquellas votaciones que modifican códigos relacionados con los diferentes grupos sociales y de servicios. En materia de justicia, se incluyen diversas modificaciones

de los códigos penales a nivel federal y del D.F. en materia de seguridad pública. El rubro denominado “otros” congrega reformas en el ámbito ecológico, de la administración pública y en materia de ciencia y tecnología. En la clasificación no se contemplaron aquellas votaciones que otorgaban permisos o condecoraciones, además de que no se detectaron iniciativas que tocaran temas morales o de valores.

Cuadro 12  
Tema de las iniciativas presentadas  
(LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

| <i>Tema de la iniciativa</i>   | <i>Frecuencia</i> | <i>Porcentaje</i> |
|--------------------------------|-------------------|-------------------|
| Económico-financieras          | 29                | 13.18             |
| Ejercicio fiscal y presupuesto | 71                | 32.27             |
| Política                       | 33                | 15.00             |
| Social                         | 34                | 15.45             |
| Justicia                       | 36                | 16.36             |
| Otros                          | 17                | 7.73              |
| Total                          | 220               | 100.00            |

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

El mayor número de votaciones nominales se concentró en el ejercicio fiscal y el presupuesto (32.2%), 16.4% se agrupó en torno a iniciativas de contenido jurídico, 15% se refería a temas sociales o políticos y 13% a asuntos económicos (véase cuadro 9). Es interesante hacer notar que los rubros discutidos en las votaciones nominales por los legisladores coinciden con la opinión de los diputados entrevistados por la Universidad de Salamanca sobre los principales problemas que enfrenta el país. Los entrevistados mencionaron que los conflictos económicos, la inseguridad y la delincuencia, los problemas políticos y la pobreza (sanidad y seguridad) eran los temas más mencionados en ese momento, los mismos que se trataron en el Congreso (Alcántara, 2000:17). Por ejemplo, 70% de las iniciativas tenían temas económicos, 88%, políticos y 72%, sociales. Es decir, la producción legislativa del Ejecutivo no solo disminuyó cuantitativamente, sino que cualitativamente se limitó a presentar propuestas exclusivas de su ámbito, tal es el caso del presupuesto y algunas de tipo económico. Posiblemente su capacidad reglamentaria ya no se refleje en el número de propuestas legislativas, sino en el número de decretos promovidos; desafortunadamente carecemos de los datos para afirmar tal aseveración.

Cuadro 13  
 Dirección del voto partidista por tema de la iniciativa  
 (LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

| PAN                            |              |              |               |              |             |              |              |            |
|--------------------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|-------------|--------------|--------------|------------|
| <i>Tema</i>                    | <i>Favor</i> | <i>%</i>     | <i>Contra</i> | <i>%</i>     | <i>Otro</i> | <i>%</i>     | <i>Total</i> | <i>%</i>   |
| económico financiero           | 29           | 100,00       | 0             | 0,00         | 0           | 0,00         | 29           | 100        |
| ejercicio fiscal y presupuesto | 52           | 73,24        | 17            | 23,94        | 2           | 2,82         | 71           | 100        |
| política                       | 32           | 96,97        | 0             | 0,00         | 1           | 3,03         | 33           | 100        |
| social                         | 33           | 97,06        | 1             | 2,94         | 0           | 0,00         | 34           | 100        |
| justicia                       | 33           | 91,67        | 2             | 5,56         | 1           | 2,78         | 36           | 100        |
| otros                          | 16           | 94,12        | 0             | 0,00         | 1           | 5,88         | 17           | 100        |
| <b>Total</b>                   | <b>195</b>   | <b>88,64</b> | <b>20</b>     | <b>9,09</b>  | <b>5</b>    | <b>2,27</b>  | <b>220</b>   | <b>100</b> |
| PRI                            |              |              |               |              |             |              |              |            |
| económico financiero           | 24           | 82,76        | 5             | 17,24        | 0           | 0,00         | 29           | 100        |
| ejercicio fiscal y presupuesto | 49           | 69,01        | 22            | 30,99        | 0           | 0,00         | 71           | 100        |
| política                       | 29           | 87,88        | 4             | 12,12        | 0           | 0,00         | 33           | 100        |
| social                         | 26           | 76,47        | 8             | 23,53        | 0           | 0,00         | 34           | 100        |
| justicia                       | 36           | 100,00       | 0             | 0,00         | 0           | 0,00         | 36           | 100        |
| otros                          | 15           | 88,24        | 2             | 11,76        | 0           | 0,00         | 17           | 100        |
| <b>Total</b>                   | <b>179</b>   | <b>81,36</b> | <b>41</b>     | <b>18,64</b> | <b>0</b>    | <b>0,00</b>  | <b>220</b>   | <b>100</b> |
| PRD                            |              |              |               |              |             |              |              |            |
| económico financiero           | 23           | 79,31        | 4             | 13,79        | 2           | 6,90         | 29           | 100        |
| ejercicio fiscal y presupuesto | 39           | 54,93        | 28            | 39,44        | 4           | 5,63         | 71           | 100        |
| política                       | 13           | 39,39        | 9             | 27,27        | 11          | 33,33        | 33           | 100        |
| social                         | 32           | 94,12        | 2             | 5,88         | 0           | 0,00         | 34           | 100        |
| justicia                       | 19           | 52,78        | 16            | 44,44        | 1           | 2,78         | 36           | 100        |
| otros                          | 17           | 100,00       | 0             | 0,00         | 0           | 0,00         | 17           | 100        |
| <b>Total</b>                   | <b>143</b>   | <b>70,79</b> | <b>59</b>     | <b>29,21</b> | <b>0</b>    | <b>0,00</b>  | <b>202</b>   | <b>100</b> |
| PT                             |              |              |               |              |             |              |              |            |
| económico financiero           | 22           | 75,86        | 4             | 13,79        | 3           | 10,34        | 29           | 100        |
| ejercicio fiscal y presupuesto | 40           | 56,34        | 24            | 33,80        | 7           | 9,86         | 71           | 100        |
| política                       | 8            | 24,24        | 0             | 0,00         | 25          | 75,76        | 33           | 100        |
| social                         | 18           | 52,94        | 2             | 5,88         | 14          | 41,18        | 34           | 100        |
| justicia                       | 22           | 61,11        | 4             | 11,11        | 10          | 27,78        | 36           | 100        |
| otros                          | 10           | 58,82        | 0             | 0,00         | 7           | 41,18        | 17           | 100        |
| <b>Total</b>                   | <b>120</b>   | <b>54,55</b> | <b>34</b>     | <b>15,45</b> | <b>66</b>   | <b>30,00</b> | <b>220</b>   | <b>100</b> |

| PVEM                           |     |       |    |       |    |       |     |     |
|--------------------------------|-----|-------|----|-------|----|-------|-----|-----|
| económico financiero           | 24  | 82,76 | 1  | 3,45  | 4  | 13,79 | 29  | 100 |
| ejercicio fiscal y presupuesto | 38  | 53,52 | 9  | 12,68 | 24 | 33,80 | 71  | 100 |
| política                       | 9   | 27,27 | 5  | 15,15 | 19 | 57,58 | 33  | 100 |
| social                         | 23  | 67,65 | 1  | 2,94  | 10 | 29,41 | 34  | 100 |
| justicia                       | 26  | 72,22 | 0  | 0,00  | 10 | 27,78 | 36  | 100 |
| otros                          | 13  | 76,47 | 0  | 0,00  | 4  | 23,53 | 17  | 100 |
| Total                          | 133 | 60,45 | 16 | 7,27  | 71 | 32,27 | 220 | 100 |

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

La dirección del voto partidista en relación con los temas de los proyectos de ley revela, en el cuadro 14, que el contenido de las iniciativas fue una variable importante para que los partidos favorecieran o no los proyectos de reforma de ley. Las materias más controvertidas —en las que se observa división en el voto partidista— se encuentran en las áreas de ejercicio fiscal y presupuesto, política y justicia, que en conjunto representan 67.5% del total de las reformas votadas. Los temas más consensuados fueron el económico y el social, que representan 25% de los proyectos escrutados.

Los diputados del PAN favorecieron con su voto todas las iniciativas de carácter económico, en más de 90% las de carácter político, social y de justicia y más de 70% las presupuestales y fiscales. El apoyo de los panistas en materia presupuestal estuvo condicionado por el reconocimiento de los triunfos electorales del partido, que en ese momento se planteaban la posibilidad de competir por el poder. Es por ello que durante el último cuatrimestre de 1999, a menos de un año de la elección presidencial del 2000, el PAN se presentó como partido de oposición, pues la tasa de rechazo de éste se incrementó a casi 24% en comparación con otros periodos.

El grupo parlamentario del PRI tuvo un comportamiento similar al del PAN, excepto en las iniciativas de tipo presupuestal. Apoyó 36.4% y rechazó 63.6% de las ocasiones en las que se votó sobre esta materia. Posiblemente el apoyo disminuyó debido a que los partidos de oposición tuvieron amplia injerencia al modificar diversas partidas presupuestales originalmente establecidas por el Ejecutivo, por lo que el partido en el

poder rompió con la coalición en el momento de dictaminar, artículo por artículo, el presupuesto enviado por el representante de éste.<sup>52</sup>

A diferencia del PRI, las áreas más favorecidas por los diputados del PRD fueron las económicas y sociales, ambas originadas en la Cámara de Diputados. Las materias que menos apoyó este partido fueron la miscelánea fiscal, propuesta por el Ejecutivo; la miscelánea penal, iniciada en la Cámara alta, y el paquete político, que trataba fundamentalmente sobre la reforma a la Ley Orgánica del Congreso. La estrategia del PRD consistió en apoyar aquellos proyectos que beneficiaran su presencia electoral, como los temas sociales y económicos; en cambio, las iniciativas que suponen un costo electoral alto, como la miscelánea fiscal, fueron las que mayor oposición suscitaron entre sus miembros.

En cuanto a las iniciativas votadas por los legisladores del PT y del PVEM, estos partidos apoyaron un promedio de cinco de cada diez proyectos votados en Pleno. Los que más apoyo recibieron se encuentran en las áreas económica, presupuestal y de justicia. Entre los temas más controvertidos sobresale el proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso, que refuerza la presencia de partidos grandes en puestos de dirección, como las presidencias de mesa, de comisiones o la integración de ciertas áreas administrativas.

Cabe destacar que la cooperación alcanzada ocurrió en un ambiente de presión y que obligó a las fracciones a negociar, sobre todo en periodos extraordinarios que se utilizaron para votar iniciativas controvertidas, co-

<sup>52</sup> Pese a que el artículo 74 constitucional otorga a la Cámara de Diputados la facultad de examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la federación, para algunos autores esta prerrogativa es ambigua, ya que no se establece específicamente si los legisladores pueden o no modificar el proyecto del Ejecutivo. Para algunos, reformar la propuesta ejecutiva significaría presentar un presupuesto alterno, y como es facultad exclusiva del Ejecutivo presentar el presupuesto anual, esta práctica resultaría inconstitucional. Es por ello que al Legislativo sólo correspondería aprobar o no aprobar la iniciativa, y en caso negativo, esperar la presentación de una nueva propuesta, lo que significaría un nuevo problema. El plazo para aprobar el proyecto presidencial vence el 31 de diciembre y no se prevé la posibilidad de una salida, salvo en el rubro de retribuciones de los empleos públicos que pueden ejercer el presupuesto del año anterior (Rossell, 2000). Claramente se observa que la ley es producto del acuerdo unánime entre el partido gobernante y el presidente, no obstante la postura se torna ambigua en situación de pluralidad. Pese al conflicto generado por la pluralidad con reglas de mayoría, el Ejecutivo goza de facultades en el área presupuestal, por ejemplo, el presidente tiene derecho a partidas secretas que puede ejercer de manera ilimitada en programas sociales o subsidios.

mo los ejercicios fiscales de 1999 y 2000 o la reforma a la Ley Orgánica del Congreso.

Se puede resumir que los partidos “grandes” favorecieron con su voto la mayor parte de las iniciativas (excepto el PRD, que votó contra 26.8% del total de proyectos presentados). La estrategia de éstos respondió a acciones electorales, por lo que en algunos casos retiraron su apoyo a aquellas iniciativas que suponen costos electorales, como la miscelánea fiscal, y apoyaron más las de carácter social. En cambio, los partidos “pequeños” redujeron su apoyo a la mitad, pero no para oponerse abiertamente, sino para abstenerse y así negociar posiciones en el Congreso o enmiendas a las leyes.

Al revisar el tipo de iniciativa, Casar (2000:199) encontró que el grado de cohesión de los partidos disminuye dependiendo de la materia que se trate. En el PRI, ésta se mantiene en niveles del 99%; en el PAN desciende según se trate de iniciativas de seguridad y económicas (92%) o políticas (87.1%). En el PRD, la mayor controversia se localiza en el área política (80%) y de seguridad (85.5%) y menos en las económicas (90%); así, los datos de la autora confirman que la unidad de los partidos depende de la materia de la iniciativa votada.

Sin embargo, cuando se abre el abanico de materias y se mide el voto de los individuos y no del partido en conjunto, los datos muestran que, efectivamente la disciplina varía en función de la materia, en donde los temas políticos y sociales son los menos disciplinados, mientras que los relacionados con el presupuesto resultaron ser los más disciplinados. Esto puede explicar por qué una de las propuestas que más controversia generó fue el paquete presupuestal que obtuvo entre el 20% y el 40% de rechazo por parte de los grupos parlamentarios, incluido el partido en el poder. Es decir, la disciplina se genera dependiendo del grado de controversia de la iniciativa, a mayor controversia menor indisciplina y viceversa.

Las votaciones de los paquetes presupuestal y fiscal presentados por el Ejecutivo fueron las más disciplinadas y las más asistidas. Por el contrario, las iniciativas menos disciplinadas se encontraron entre las de contenido político. El dato es significativo si se toma en consideración que el contenido de las iniciativas que con temas políticos se refería, en su mayoría, a modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y a su reglamento interno, así como reformas al Estatuto de Gobierno del D.F. en relación con la elección de los jefes delegaciones.

Cuadro 14  
 Porcentaje de diputados disciplinados, ausentes e indisciplinados y tema de la iniciativa (LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

| Tema                           | Disciplinados |              | Ausentes     |              | Indisciplinados |             | Total         |               |
|--------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|-------------|---------------|---------------|
|                                |               | %            |              | %            |                 | %           |               | %             |
| Económico-financieras          | 11704         | 82.00        | 2174         | 15.23        | 396             | 2.77        | 14274         | 100.00        |
| Ejercicio fiscal y presupuesto | 31907         | 92.38        | 1541         | 4.46         | 1090            | 3.16        | 34538         | 100.00        |
| Política                       | 10500         | 63.76        | 4912         | 29.83        | 1056            | 6.41        | 16468         | 100.00        |
| Social                         | 12959         | 77.37        | 3241         | 19.35        | 549             | 3.28        | 16749         | 100.00        |
| Justicia                       | 14066         | 82.62        | 2467         | 14.49        | 492             | 2.89        | 17025         | 100.00        |
| Otros                          | 6427          | 76.73        | 1840         | 21.97        | 109             | 1.30        | 8376          | 100.00        |
| <b>Total</b>                   | <b>87563</b>  | <b>81.51</b> | <b>16175</b> | <b>15.06</b> | <b>3692</b>     | <b>3.44</b> | <b>107430</b> | <b>100.00</b> |

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

Los temas sociales, económicos y de justicia se distinguieron por la reducción de la disciplina mostrada en sus votaciones, sobre todo los primeros; sin embargo, esto fue producto no tanto de la indisciplina como de los altos niveles de inasistencia de parte de los legisladores a 20% de las votaciones. Si bien los legisladores, en las encuestas antes citadas, mencionan que la libertad de voto se debe ejercer en temas económicos y sociales, tal parece que esto no se produjo por la libertad de decidir sobre estos temas, sino por la libertad para no asistir a las sesiones en cuyas votaciones no son expresamente requeridos.

En general, podemos afirmar que la variabilidad de la disciplina es más notoria cuando se relaciona con la naturaleza de las iniciativas que cuando se compara con la carrera política. Esto se explica porque mientras los incentivos otorgados por los partidos a sus legisladores para continuar con su trayectoria son lo suficientemente atractivos para cooperar, la naturaleza de la iniciativa es una dimensión que muestra que los primeros admiten cierto grado de indisciplina y los legisladores la reclaman pese a que algunas de ellas fueron previamente concertadas por los líderes de los grupos parlamentarios. Así los proyectos originados en el Eje-

cutivo, como el caso del presupuesto, fueron sometidos a un periodo extraordinario y cuando se votó en lo general, tuvieron mayores niveles de disciplina. 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, y de la controversia generada en las votaciones.