



*La disciplina parlamentaria en México.
La LVII Legislatura de la Cámara
de Diputados*, de Laura Valencia Escamilla*

Gabriel Pérez Pérez¹

El proceso de democratización en México ha abierto una serie de debates que han hecho proliferar la literatura en torno a la democracia, la participación social y la representación política; sin embargo, debe destacarse que pocos han sido los textos orientados a dar a conocer de manera más profunda el rol del Congreso en ese proceso de democratización. Hoy podemos decir que se trata de un tema obligado, al grado de que ha despertado múltiples debates y discusiones que intentan responder al asunto de su fortalecimiento y su nuevo papel dentro de la división de poderes.

Es por ello que este libro representa una valiosa aportación al tema al tiempo que contribuye al debate sobre la función del Parlamento en la construcción democrática, resaltándose asimismo la problemática de la disciplina parlamentaria desde una aproximación metodológica distinta desde la cual, a partir de un esquema cuantitativo, la autora responde a una situación novedosa en el sistema político mexicano: en un sistema pluripartidista, ¿cómo lograr la cooperación de los partidos y miembros individuales en el Congreso para que apoyen con su voto las decisiones del partido o del presidente en turno?

En este contexto, el estudio identificó cómo la disciplina parlamentaria de los partidos políticos en México es un fenómeno causado por las reglas electorales, internas de los partidos e internas del Congreso, como la base que norma el comportamiento de los actores

* Laura Valencia Escamilla, *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, 232 pp.

¹ Profesor del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Correo electrónico: gabriel_perezp@hotmail.com

individuales y colectivos. Al mismo tiempo, para la autora la disciplina es una manifestación de la acción política del legislador motivada por su carrera política y por su libertad de acción respecto de las recomendaciones de su líder partidista en relación con la naturaleza de las iniciativas.

En el libro se hace un recorrido por las características históricas del sistema político mexicano, en el cual el dominio del presidente sobre los poderes legislativo y judicial no necesariamente emanaba de las atribuciones formales de autoridad establecidas en la Constitución, sino que más bien provenía de reglas no escritas. De ahí la afirmación frecuente en el sentido de que la desigualdad en el equilibrio de poderes en México se fundaba en la “informalidad de la institución”, a través del apoyo partidario al presidente dentro del Poder Legislativo.

No obstante, también se menciona con regularidad cómo esta situación de predominio se ha ido desdibujando, en la medida en que las condiciones de informalidad han perdido terreno ante la fortaleza de la oposición en la arena electoral. Por ejemplo, la coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia del partido en la misma persona le aseguraba al jefe del Ejecutivo el apoyo de grandes contingentes de legisladores ya que, con ello, se aseguraba la lealtad y la disciplina de los miembros del Poder Legislativo mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacían que el interés de los legisladores residiera en satisfacer los intereses del jefe del partido.

De ahí que la autora afirme que el Ejecutivo empieza a presentar signos de equilibrio y hasta de debilidad frente a los otros dos poderes y, por lo tanto, las prerrogativas constitucionales otorgadas a cada uno se tornan relevantes en la medida en que las facultades legislativas, fiscalizadoras y administrativas otorgadas al Poder Legislativo por la Constitución se constituyen en piezas clave para el equilibrio de poderes.

Todas estas facultades cobran relevancia en el momento en que el Legislativo no sólo legisla, sino que también participa en la formulación y ejecución de políticas, dado que cumple con funciones de carácter fiscalizador en las que ejerce control sobre el presupuesto, la Ley de Ingresos, el endeudamiento, además de que promueve juicios políticos, crea comisiones de investigación, demanda la comparecencia de funcionarios públicos, analiza la celebración de convenios

internacionales y nombra a algunos miembros de la administración pública, entre muchas otras tareas que comparte con el Ejecutivo. Es decir, en la actualidad las condiciones políticas e institucionales aumentan los contrapesos estructurales al mismo tiempo que estimulan la controversia entre los actores, de tal forma que hoy día la capacidad del Ejecutivo para aprobar reformas estructurales y cambiar el *status quo* disminuye.

No cabe duda que el estudio nos muestra que en el presente la democracia resulta insostenible sin la participación del Poder Legislativo como fuente de expresión popular y de representación. Sin embargo, la imagen negativa que ha proyectado la acción legislativa en los últimos años muestra a un Ejecutivo carente de apoyo por parte de un Legislativo plural, ya que la obstrucción constante a las propuestas presidenciales lo ha señalado como uno de los responsables de la falta de gobernabilidad del país.

En pocas palabras, la realidad sugiere que la democracia se complica y va más allá de la celebración de elecciones creíbles. Se requiere de un Congreso que desempeñe un papel más activo, cuya capacidad de formular políticas y de fiscalizar eficientemente al Ejecutivo esté orientada no por su tendencia a la obstrucción de iniciativas sino por su voluntad para contribuir en el desarrollo del país.

Bajo esta óptica la autora nos muestra cómo la disciplina ha dejado de ser una constante y se ha convertido en una variable. Es decir, 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 se da la pluralidad la connotación de la disciplina cambia, ya que se transforma en 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 rige y, sobre todo, es sumamente importante para la gobernabilidad del sistema. Sobre este último punto, en el libro se demuestra cómo la disciplina es un insumo para la gobernabilidad, especialmente en los 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 la práctica política aparentemente más común es el

antagonismo; sin embargo, los datos demostraron que con el ejercicio constante de la disciplina partidista el acuerdo prevaleció, por lo menos cuantitativamente.

De ahí se desprende que los legisladores sean identificados con la disciplina más que con la indisciplina. La primera es un comportamiento colectivo que se relaciona con la unidad de análisis observada: el partido político. En la investigación se propuso integrar estos mismos factores y algunos otros al comportamiento de los individuos. Lo anterior, dado que en el esquema propuesto el individuo es un actor inmerso en una multi-institucionalidad relacionada, por un lado, con las reglas impuestas a todos por igual y, por el otro, con las reglas no escritas que definen los mecanismos de ascenso en la carrera política del legislador y con los principios políticos vinculados con la naturaleza de las iniciativas votadas. Así, las variables seleccionadas fueron relevantes para mostrar que las posiciones del individuo oscilaban en función de sus atributos personales, su experiencia o trayectoria política y las características de las iniciativas.

En definitiva, nos encontramos frente a un estudio innovador en el cual el lector encontrará que el comportamiento individual de los diputados, como unidad de análisis, cobra relevancia porque se rastrearon conductas que no acataron las resoluciones centrales de los partidos, pues los incentivos y sanciones de parte de estos últimos y de los grupos parlamentarios no fueron lo suficientemente motivadores para otorgarles disciplina. De aquí la importancia de estudiar un fenómeno vinculado con la actuación de los legisladores en un momento en el que se busca la conservación del *status quo* y, por lo tanto, surge la necesidad de llegar a acuerdos formales e informales que brinden estabilidad a un sistema que tiende a la búsqueda de un nuevo equilibrio entre legisladores y partidos, y entre el Legislativo y el Ejecutivo.