

Sociológica, año 19, número 56, septiembre-diciembre de 2004, pp. 13-52
Fecha de recepción 07/01/04, fecha de aceptación 17/05/04

La pluralidad política y su impacto en la disciplina parlamentaria

Laura Valencia Escamilla*

RESUMEN

El escenario ofrecido por la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados (1997-2000), en que ningún partido obtuvo la mayoría, así como la introducción de tableros electrónicos que registran las votaciones nominales desde 1998, motivaron la elaboración de esta investigación en dos sentidos: el fenómeno de la disciplina parlamentaria y la capacidad de los partidos para conservar la unidad de su bancada. Al respecto, las preguntas guías del estudio son: ¿cómo lograr la cooperación? y ¿por qué los miembros individuales deciden cooperar, apoyando con su voto las decisiones de partido o del presidente en turno? Las respuestas se localizan en los incentivos y sanciones estructurados en tres vertientes: el liderazgo del partido; el marco legal que moldea la conducta y las interacciones entre los individuos y las organizaciones, y el contexto en el que son votadas las iniciativas. En suma, el estudio trata de identificar cuáles son los factores que más influyen en los diputados para apoyar, o no apoyar, abstenerse o ausentarse en relación a la votación conjunta con su grupo parlamentario.

PALABRAS CLAVE: Disciplina parlamentaria; poder Legislativo; gobierno dividido; gobierno unificado; partidos políticos; votaciones legislativas.

ABSTRACT

The panorama of the Fifty-second Congress in the Chamber of Deputies (1997-2000), where no party had a majority and the 1998 introduction of electronic vote counters that displayed deputies' individual votes motivated this research in two ways: the phenomenon of parliamentary discipline and the ability of parties to maintain their caucuses united. This study's guiding questions are: How can cooperation be achieved? and Why do individual members decide to cooperate, giving their vote to their party or the current president? The answers are found in the incentives and sanctions structured on three levels: the party leadership, the legal framework that molds the conduct and interaction between individuals and organizations, and the context in which bills are voted. In summary, the study attempts to identify the factors that influence the deputies the most to support or not support, abstain or absent themselves from voting with their parliamentary caucus.

KEY WORDS: parliamentary discipline; legislative branch; divided government; united government; political

* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Calz. Del Hueso núm. 1100, col. Villa Quietud, 04960. Correo electrónico: lvael@aol.com

parties; legislative votes



INTRODUCCIÓN

LOS CAMBIOS RECIENTES en el sistema político en general, y en la composición del Congreso mexicano en particular, han llamado la atención de algunos estudiosos que han puesto de relieve la problemática institucional y el comportamiento estratégico de los legisladores en dos situaciones: la no reelección (Nacif, 1997a, y 1997b) y la disciplina parlamentaria (Mena, 2001; Ugalde, 2002).

Respecto del tema de la disciplina parlamentaria en México, los estudios identificados han sido 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 algunas investigaciones 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 bancada (López Lara, 1998; y Weldon y Heller, 2001), así como la formación de coaliciones asociada al comportamiento de los diputados (Casar, 2000; Mena, 2001).

Bajo la modalidad del comportamiento estratégico de los legisladores mexicanos, el artículo presenta un estudio empírico que se propone observar la variación de la disciplina parlamentaria en relación con la trayectoria política del legislador, y la dirección del voto de los diputados durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.¹

¹ A partir de 1998 la Cámara de Diputados instala por primera vez tableros electrónicos en

En la investigación se tomaron en cuenta tres aspectos: 1. El marco legal referido a la estructura de recursos que incentiva la disciplina de los legisladores (como el sistema electoral, el sistema de financiamiento público, la no reelección consecutiva, las reglas internas de los partidos y del Congreso); 2. Las reglas informales mediante las cuales los legisladores se promueven y compiten para ascender en su carrera política (por ejemplo, la trayectoria política y las ambiciones personales de los legisladores); 3. La tendencia del voto del legislador que depende de la importancia de la recomendación del voto que los líderes hacen a sus diputados conforme a las características de las iniciativas votadas (como el tipo de voto y de iniciativa, el tema y el origen de la misma).

DISCIPLINA O COHESIÓN

Varios han sido los conceptos empleados para referirse a la cohesión y a la disciplina parlamentarias. Entre ellos podemos mencionar la unidad, la coherencia o la lealtad como sinónimos de cuestiones que a primera vista parecerían indistintas, pero que de acuerdo con los diferentes niveles de análisis en torno al tema, se han ido desarrollando definiciones y ámbitos de medición diversos para cada uno de ellos, empezando por la cohesión y la disciplina como conceptos cuya relación es difícil de desenganchar (Ruiz y García, 2002).

Una posible explicación de la confusión es que, en primer lugar, tanto la cohesión, la disciplina, la unidad y la lealtad comparten aspectos relacionados con la conducta individual de los miembros de los partidos; en segundo lugar, como el común denominador es el comportamiento, las unidades de análisis se confunden cuando se trata de explicar la dirección del voto de los legisladores, y en tercer lugar, el ámbito en el que se desarrolla dicha forma de actuar son las asambleas parlamentarias o cámaras legislativas. De ahí que la confusión se origina por “la falta de especificación de la unidad de análisis” (Ruiz y García, 2002).

Ciertamente, todas estas nociones suponen conceptos muy cercanos entre sí; no obstante, las diferencias entre ellas se identifican

los que se registran las votaciones nominales de los diputados. Antes de esa fecha, las votaciones se registraban por partido, por lo que se desconocía el nombre de quien votaba.

cuando los autores sugieren la unidad de análisis: comportamiento individual o colectivo.

TABLA 1
DEFINICIONES Y CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA COHESIÓN
Y LA DISCIPLINA

Concepto	Unidad de análisis	Definiciones
Cohesión	Comportamiento partidista	Grado de homogeneidad de los miembros de un partido en el ámbito legislativo (voto) o en el ámbito de gobierno (coaliciones) (Sartori, 1994; Ruiz y García, 2002).
Disciplina	Comportamiento individual	Acatamiento de los miembros del partido (independientemente de sus preferencias) de las instrucciones de su líder (Bowler, Farrel y Katz, 1999).
Unidad	Comportamiento partidista	Grado de interrelación entre cohesión y disciplina (Morgenstern, en proceso de publicación).
Lealtad	Comportamiento individual	Frecuencia en el cambio de etiqueta partidista por parte de los miembros de un partido (Ruiz y García, 2002).
Coherencia	Ideas compartidas de los miembros de los partidos	Grado de congruencia en las posturas ideológicas y programáticas de los miembros de un partido (Ruiz y García, 2002).

Fuente: Elaboración propia.

Pese a la ambigüedad de los conceptos, en la tabla 1 es posible distinguir entre comportamientos (individuales o de grupo) cuando se habla de disciplina y lealtad o cuando nos referimos a cohesión o unidad. Lo mismo sucede cuando se distinguen las ideas compartidas de los miembros de un partido respecto de sus comportamientos o de las estrategias que dependen de los partidos.

En el caso de las definiciones –como se puede observar en la tabla–, existe mayor interrelación entre disciplina, cohesión y unidad, pues cada una depende de las otras; es decir, la unidad es resultado de la cohesión y la disciplina; la cohesión es resultado de los intereses comunes, y la disciplina es producto del control ejercido por los líderes hacia sus miembros. En cambio, la lealtad se refiere a un comportamiento que depende de las preferencias del individuo. A diferencia de la lealtad, la coherencia aborda el asunto de las ideas compartidas y la postura de los miembros de un partido frente a ciertos temas o el programa de su organización. Incluso puede existir una combinación de todos estos elementos en uno solo y, por tanto, se puede considerar que la disciplina es una y depende del grado de imposición de parte del partido.

Por ejemplo, Sartori señala que la disciplina tiene cuatro variantes o formas de votación: “La disciplina obligatoria que es dictada desde el centro del partido; la disciplina espontánea o cohesión que se basa en la convicción o creencia de los miembros de un partido; la disciplina racional que es una consecuencia del interés propio, y la disciplina por difusión o intercambio de información que resulta de la necesidad de unirse con otros partidos” (Sartori, 1994: 207). Bajo esta última concepción, el papel del partido es fundamental en el comportamiento de sus agremiados, ya que de acuerdo con el grado de obligatoriedad y responsabilidad de las directivas del partido es la incidencia de la disciplina.

Erzun Ozbudun (1970) distingue entre disciplina y cohesión y coincide con el resto de los autores al referirse a la primera como un acto que implica obligaciones y sanciones en el caso de no acatar la resolución del partido, mientras que la cohesión es –como en el caso de Sartori– un acto espontáneo que muestra la unidad del grupo. Es por ello que la disciplina se adopta (como medida de coerción) cuando el partido adolece de cohesión y es innecesaria cuando la cohesión es alta.

Por todo lo anterior se puede decir que *la disciplina* se entiende como *el acatamiento de los miembros de un partido (independientemente de sus preferencias individuales) de las instrucciones o de la influencia de su líder* (Bowe, Farrel y Katz, 1999; Casar, 2000; Ruiz y García, 2002; Morgenstern, 2001; Ugalde, 2002). Mientras que *la cohesión* se refiere al *sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria*.

En este sentido, no se puede decir que la disciplina parlamentaria sea sinónimo de sumisión; por el contrario, la disciplina se presenta como 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 importante para la gobernabilidad del sistema (Rossell, 2000; Mena, 2001).

En sistemas presidenciales con gobierno dividido la disciplina se convierte en un instrumento que mitiga los riesgos de las ideologías rivales. En un sistema de gobierno unificado es el presidente quien estimula la disciplina. En un sistema de gobierno dividido son varios los actores que intervienen en su estimulación: el líder parlamentario, el presidente del CEN del partido y los gobernadores de la Federación (Ugalde, 2000). Pero si el número de actores crece, ¿cómo lograr la cooperación?, ¿por qué los miembros individuales deciden cooperar, apoyando con su voto las decisiones de partido o del presidente en turno? En este sentido, la estabilidad política es el resultado de grandes coaliciones legislativas que toman en cuenta al presidente como instancia de veto. Es por ello que las mayorías legislativas se forman a partir del alcance del compromiso adquirido por los diferentes actores e instancias con poder de veto.²

GOBIERNO UNIFICADO Y DISCIPLINA

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 mexicanos.

² La diferencia entre instancias y actores es que mientras las primeras se identifican con los actores institucionales con poder de veto, como el Poder Legislativo o el Ejecutivo, ambos facultados para bloquear una decisión, los actores con poder de veto son las personas (legisladores, presidente) u organizaciones (partidos y comités legislativos) que ocupan una instancia de veto. De ahí que las instancias con poder de veto, al estar fraccionadas, incrementan el número de actores con poder de veto que pueden ejercer su dominio en el gobierno (Shugart, 2000: 156; Nacif, 2001).

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

...se disponía 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 a un puesto de elección más alto después de una breve experiencia en la Cámara era una meta que rebasaba sus posibilidades. Por 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).

Es por ello que el futuro político del legislador individual estaba fuera de la Cámara. De hecho, era en la organización del partido donde se controlaba el futuro político de todos los miembros de la fracción parlamentaria, incluidos los líderes de la bancada. Las fracciones parlamentarias operaban como agentes de sus respectivas organizaciones. La oportunidad de los legisladores de organizar fracciones parlamentarias independientes de la organización del partido era prácticamente nula.

Así, la disciplina dependía del potencial de sanción respecto del avance de la carrera del legislador y de los efectos de las instituciones electorales en esa carrera, porque era el partido y su jefe nato quienes centralizaban el proceso de nominación de las candidaturas.

De ahí que el mercado electoral, la rotación de cargos, así como 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 parlamentaria lo suficientemente disciplinada como para gobernar con eficiencia, entendiendo esta última como la capacidad de un gobierno para tomar decisiones, independientemente de lo eficaces que resultaran dichas decisiones (Sartori, 1994).

Además de 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. Por ejemplo, la coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia del partido

en la misma persona le aseguró al jefe del Ejecutivo el apoyo de grandes contingentes de legisladores, ya que con ello se afirmaba la lealtad de los miembros del Poder Legislativo mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacía que el interés de los legisladores residiera en satisfacer los intereses del jefe del partido. De ahí las escasas posibilidades de hacer una carrera política fuera del PRI a causa del reducido grado de competitividad del sistema.³ Estas y algunas otras características constituyeron un conjunto de instituciones formales e informales que generaron incentivos para crear ese desequilibrio entre el poder del presidente y el Congreso.⁴ 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 con el presidente.

Con la intervención casi absoluta del presidente en todo el ámbito estatal, la producción legislativa había quedado casi en su totalidad en manos de este último, quien se decía *governaba legislando*. Los datos que engloban el trabajo legislativo muestran cómo la capacidad de iniciativa de los grupos parlamentarios aumenta conforme la legislatura se vuelve más plural. De la LIV a la LVII legislaturas (1988-2000), siete de cada diez iniciativas tenían su origen en el Poder Legislativo (Valencia, 2002). No obstante, esta situación se revierte si se la compara con el número de propuestas promulgadas.

A pesar de que durante ese periodo el Ejecutivo redujo su capacidad de presentar iniciativas al Congreso, hasta la LVI Legislatura las propuestas promulgadas favorecieron al presidente de la República con 90% de aprobación. En cambio, las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios sobrepasaron cualquier otro pronóstico con promedios que iban de 90% de rechazo —como su mejor marca en la LVII Legislatura— al 100% en la LV, situación que muestra un total desequilibrio en la eficacia legislativa de los diputados, y en cierta medida de los senadores, respecto a la desempeñada por el

³ Para Nelson Polsby (1968), este tipo de conducta caracteriza a las instituciones premodernas, donde el uso del favoritismo, el nepotismo y la apreciación personal son procesos informales que se convierten en reglas del juego funcionales.

⁴ De las reglas formales que otorgan poderes y facultades al Poder Ejecutivo en México podemos mencionar la siguientes: presentar iniciativas de ley ante el Congreso; vetar iniciativas aprobadas por el Congreso (no obstante, el veto presidencial puede ser superado por una mayoría formada por dos terceras partes de los miembros del Congreso).

Ejecutivo. Es decir, pese a la pluralidad creciente de las Cámaras, el Ejecutivo en manos del Partido Revolucionario Institucional continuaba siendo el principal legislador (Valencia, 1998 y 2003).

En este sentido, el estudio cobra importancia porque, después de que el sistema político mexicano empieza 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 de 70% de los escaños) para aprobar leyes constitucionales y secundarias sin ningún obstáculo. Con posterioridad a esa fecha, la pérdida de terreno electoral en los años subsecuentes 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 (48% de los escaños). En este contexto, el jefe del Ejecutivo perdió la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados –aunque no en el Senado donde conservó 60% de los escaños– y, con ello, la posibilidad de gobernar sin obstáculos.⁵

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

GOBIERNO DIVIDIDO Y DISCIPLINA

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. Esta situación ha provocado que algunos presidentes tomen medidas extremas a fin de evadir los obstáculos parlamentarios. En Brasil, por ejemplo, en 1999 el presidente Collor de Melo hizo un uso excesivo de sus facultades para emitir decretos (en ese año se expidieron un total de 150 decretos, es decir, uno cada dos días laborables); algunos otros han gobernado sometiendo sus decisiones a referéndum; y el caso más extremo fue la decisión del entonces presidente peruano, Alberto Fujimori, quien disolvió ilegalmente el Congreso.

Con la creciente pérdida electoral del Partido Revolucionario Institucional, en la Cámara de Diputados se inicia un proceso en el

⁵ Durante la LVII Legislatura la distribución de los asientos fue la siguiente: 48% para el PRI, 25% para el PRD, 24% para el PAN, 1.6% para el PVEM y 1.4% para el PT.

cual el dominio de un solo partido y del presidente sobre los legisladores representa un ciclo que concluye y da paso a otro. El siguiente ciclo 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, cuando por primera vez se conforma una Cámara de Diputados sin mayoría, pues ningún partido la obtuvo ni en la LVII ni en la LVIII legislaturas, sumándose a esta última circunstancia la pérdida en 2000 del cargo presidencial que tradicionalmente ostentaba el PRI. Con esta transformación se establece un nuevo equilibrio, en que la introducción de un escenario plural favorece 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

Presidencialismo/SPP → **Presidencialismo/SPC** → **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.⁶ No obstante, la LVII Legislatura, lejos de mostrar un escenario de crisis potencial reveló una alta cooperación entre partidos, una escasa fragmentación al interior de los mismos, una alta disciplina partidista, y una exigua polarización ideológica. Por ejemplo, Amalia Mena (2001: 10) mostró —mediante el índice de Rice—⁷ que los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) obtuvieron altos índices de disciplina, casi cercanos a 1. Al mismo tiempo la cohesión partidista

⁶ Existen dos variedades de gobierno dividido: una en donde existe una división del control partidario al interior del Congreso, y otra que se refiere al control repartido entre el Congreso y el Ejecutivo (Thurber, 1995). El caso mexicano puede ser incluido en el primer rango hasta las elecciones de julio de 2000; después de esa fecha, el proceso se inclina hacia el segundo rango.

⁷ 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 cercanos a cero muestran una disciplina muy baja y los cercanos a 1 muy alta.

ta 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.⁸

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, abstenciones y ausencias que manifestaban desacuerdos. Tal situación indicaba que ya entonces había comportamientos individuales que difícilmente estaban dispuestos a acatar las resoluciones centrales del partido, pues los incentivos y las sanciones de parte del grupo parlamentario y del partido no fueron lo suficientemente motivadores para ir con el grupo.

Los resultados obtenidos en el Cuadro 1 a partir de la medición propuesta⁹ sugieren que si bien el porcentaje de disciplina parlamentaria en México es en general alto, ésta no es absoluta –como lo muestra Mena–¹⁰, ya que poco más de 80% de los legisladores que participaron en votaciones nominales se ubicaban en la cate-

⁸ 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 de la Comisión de Jurisdicción y la Sección Instructiva de la Honorable Cámara de Diputados relativo a los apoyos que han de recibir los diputados sin partido”.

⁹ Para obtener el índice de disciplina en cada una de las votaciones se instrumentó la siguiente fórmula: $DVP-DVL = ABS(ID)$, en la que:

- *DVP* se refiere al máximo porcentaje de votos del partido, que puede ser en tres sentidos. Así: *DVP* = dirección del voto del partido (a favor, en contra o abstenciones).
- *DVL* se refiere al voto del legislador tomado de manera individual, el cual puede ser en cinco sentidos. Así: *DVL* = dirección del voto del legislador (a favor, en contra, abstención, ausencia o quórum).
- *ABS(ID)* es el resultado absoluto del índice de disciplina.

¹⁰ Jones (2002) divide la disciplina en absoluta y relativa. La absoluta se refiere al porcentaje de miembros de un partido que votaron en el mismo sentido que la mayoría del total de legisladores presentes en la sesión. La relativa se refiere al porcentaje de los miembros de un partido que votaron en el mismo sentido que la mayoría de los legisladores de su grupo parlamentario.

goría de disciplinados; 3.4% en la de indisciplinados y 15% en la de ausentes.¹¹ Los partidos más grandes resultaron ser los más disciplinados, al registrar los siguientes porcentajes: 86% (PRI), 80% (PAN) y 76% (PRD).

Por su parte, los partidos pequeños mostraron mayor variabilidad en su nivel de disciplina a la hora de votar: poco más de 50% de las votaciones emitidas por los grupos parlamentarios de estos partidos se consignaron como disciplinadas; en más de 35% de las votaciones se ausentaron, y en casi 20% del total de las votaciones registradas se indisciplinaron.

Es decir, el PRI, como el caso más extremo de disciplina, es un referente lógico para el resto de las fracciones, cuyas variaciones son importantes incluso al interior de ellas mismas. En otras palabras, la indisciplinación es más probable entre el grupo de partidos pequeños que entre los tres partidos más grandes.

Como se observa en el Cuadro 1, en términos generales la

CUADRO 1
PORCENTAJE DE DIPUTADOS DISCIPLINADOS, AUSENTES
E INDISCIPLINADOS POR PARTIDO
(LVII Legislatura de la Cámara de Diputados)

Partido	D	%	Ausente	%	I	%	Total	%
PAN	20,482	80.94	3,588	14.18	1,234	4.88	25,304	100.00
PRI	44,757	86.14	6,970	13.41	232	0.45	51,959	100.00
PRD	20,414	76.83	4,343	16.34	1,814	6.83	26,571	100.00
PT	1,289	51.13	893	35.42	339	13.45	2,521	100.00
PVEM	621	57.77	381	35.44	73	6.79	1,075	100.00
Total	87,563	81.51	16,175	15.06	3,692	3.44	107,430	100.00

D = disciplinado I= Indisciplinado

Elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*

¹¹ Se debe mencionar que los legisladores ausentes –quienes representan más de 15%– se codifican aparte, ya que no se dispuso de información que permitiera conocer las causas de su ausencia. Sin embargo, el elevado número de sesiones a las que no asistieron y en las que se llevó a cabo alguna votación (16,175 de un total de 107,430 sesiones) revela un marcado ausentismo que no se puede identificar con indisciplinación. Mas sí se puede sugerir que se

reducción de la disciplina en casi todos los partidos no fue consecuencia directa de la indisciplina, que en promedio fue de 3.4%, sino del elevado número de ausencias. En efecto, al eliminar las ausencias, los niveles de disciplina se incrementan por encima de 90% para los tres principales partidos, pero si se considera el índice de manera relativa, es decir, con la inclusión de las ausencias, dichos niveles se reducen considerablemente. Por otra parte, incluir las inasistencias en el cálculo resulta interesante porque ello evidencia un comportamiento no aceptado por la ley (existen sanciones para las faltas consecutivas de los legisladores) ni por lo partidos, en especial cuando la ausencia de algún miembro del grupo parlamentario en votaciones controvertidas supone una actitud de “rebeldía”. ¿A qué obedece esto? La respuesta podría estar vinculada a la carrera política del legislador y a la naturaleza de la iniciativa.

IMPACTO DE LA CARRERA POLÍTICA Y LA NATURALEZA DE LAS INICIATIVAS EN LA DISCIPLINA

Hasta ahora las causas de la disciplina parlamentaria en México se han encontrado en la estructura de reglas compartidas por los actores; por ejemplo, para Mena (2001) y Ugalde (2002), serán las reglas electorales (sistemas de representación proporcional y listas cerradas y el principio de no reelección inmediata); el sistema de partidos (número efectivo de partidos en la Cámara); las reglas internas de los partidos (sistemas de nominación de candidatos y disposiciones estatutarias para la disciplina); las reglas internas del Congreso (elección de líderes parlamentarios, facultades y control de recursos), las fuentes de la disciplina.¹²

trata de un comportamiento “discreto” que expresa un cierto desacuerdo de dichos legisladores con sus respectivos partidos. Por tal razón, estos diputados se ubican en una categoría distinta, ya que al no oponerse abiertamente a su partido no pueden ser considerados de manera clara como indisciplinados.

¹² Para una explicación más detallada sobre las fuentes, véase Laura Valencia Escamilla, *Disciplina parlamentaria en México*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, de próxima aparición.

Por su parte, Nacif (2000) anticipa cuatro elementos:

- 1) Los líderes de los partidos políticos controlan los mecanismos de nominación, así como los recursos para premiar o castigar a los congresistas.¹³
- 2) Los legisladores son agentes de las dirigencias nacionales, donde los líderes de las respectivas fracciones fungen como monitores que garantizan el contrato entre principal y agente.
- 3) La organización centralizada del gobierno interno del Congreso da a los líderes instrumentos para premiar o castigar la disciplina.¹⁴
- 4) La no reelección consecutiva dificulta las campañas personales, ya que la constante rotación de los cargos permite a la dirigencia una mayor intervención en el proceso de selección de candidatos, desplazando a los electores.

Luisa Bejar (2002) coincide al afirmar que la disciplina es producto del diseño institucional, cuyos procedimientos afectan el comportamiento de los legisladores. Tales mecanismos se vinculan con la designación de candidaturas y el aseguramiento de una carrera política de largo alcance; el monopolio de la representación partidista al prohibir las candidaturas independientes; la distribución del financiamiento público; las sanciones a las que se sujeta el representante una vez que decide abandonar el partido por el cual fue electo; la prohibición del mandato imperativo; la facultad de los grupos parlamentarios para organizar el trabajo legislativo; la designación de líderes legislativos con facultades extraordinarias para: impulsar acuerdos, agilizar el trabajo legislativo, proponer la integración de comisiones, formular la agenda legislativa y exponer al escrutinio del coordinador el juicio de los legisladores en el

¹³ Por ejemplo, no todos los militantes de los partidos tienen derecho a ser postulados como candidatos: en el PRD se debe acreditar una militancia de por lo menos cinco años; en el caso del PAN la selección de los candidatos se lleva a cabo vía delegados, es decir, no es directa. Otro ejemplo lo constituye el reparto de los recursos. Las dirigencias centrales de los partidos asumen por ley la administración del financiamiento y su distribución hacia sus candidatos.

¹⁴ La Ley Orgánica del Congreso sustituyó al órgano de control unipartidista denominado Gran Comisión por la Junta de Coordinación Política como un órgano colegiado de gobierno, al cual se le otorgan amplias facultades para organizar y agilizar el trabajo legislativo, así como para distribuir los recursos.

momento de emitir su voto nominal.

Tomando en cuenta los factores analizados para casos empíricos específicos, los autores que estudian el fenómeno asumen que la disciplina parlamentaria de los partidos en México depende fundamentalmente de factores estructurales y, por lo tanto, tales explicaciones concuerdan con la concepción negativa de disciplina: como sinónimo de sumisión.

No obstante, y sin dejar de lado esta explicación, el presente estudio se propone llamar la atención sobre algunos otros factores que inciden en el comportamiento individual de los diputados. En especial, la trayectoria política de los legisladores y la decisión de éstos de cooperar o no cooperar con sus partidos de acuerdo con la llamada “naturaleza de las iniciativas”, referida a la temática, el origen, la fecha y el tipo de iniciativa y votación. La mejor manera de examinar estas variables explicativas fue mediante el uso de modelos de regresión logística multinomial en los que se identificó el efecto de los factores asociados a la variación en el índice de disciplina.¹⁵

Cuando se menciona que la disciplina consiste en el *acatamiento de los miembros de un partido (independientemente de sus preferencias individuales) de las instrucciones o de la influencia de su líder*, se piensa en la escasa o nula autonomía que el legislador tiene frente a sus líderes. Sin embargo, la situación es distinta cuando se

CUADRO 2
MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMIAL POR PARTIDO
(variable dependiente de comparación: disciplinados)

Variable independiente	Exponenciales de coeficientes	
	Ausentes	Indisciplinados
PRI (referente)	1.0	1.0
PAN	1.17	14.21*
PRD	1.31*	19.35*
PT	3.63*	74.1*
PVEM	3.91*	32.2*

Número de observaciones: 97,381

* $p < 0.05$

Fuente: Elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*

¹⁵ El modelo estima la probabilidad de que se presente cada comportamiento (disciplina, ausencia o indisciplina) en función de un grupo de variables (en este caso vinculadas con la car-

observan variaciones en las preferencias individuales de los legisladores.

Según los resultados reportados en el Cuadro 2, la disciplina se relaciona más con el partido en el gobierno en turno que con los partidos de oposición. De estos últimos, los partidos que más se alejan de las ganancias electorales son los que más fácilmente pierden el control de sus integrantes en las cámaras. Así, por ejemplo, cuando se comparan los comportamientos entre partidos, se observa que los momios asociados a la indisciplina son 14 veces mayores en el PAN que en el PRI, 19 en el PRD, 32 en el PVEM y el que más se aleja es el PT con momios 74 veces mayores. Es decir, el PRI, como se mencionó anteriormente, funciona como referente lógico para las demás fracciones, y sus variaciones son importantes incluso al interior de ellas mismas. Por ejemplo, la probabilidad estimada de indisciplina es 421% mayor en el PT que en el PAN ($74.10/14.21$), mientras que la razón de los momios del PRD en relación con el PAN es apenas de 1.36 ($19.35/14.21$). En otras palabras, la frecuencia o probabilidad estimada de indisciplina es de alrededor de 36% mayor en el PRD que en el PAN.

De la misma manera, las ausencias son menos probables en el PRI, en comparación con el resto de los partidos, excepto con el PAN, cuya diferencia no es significativa. Los momios en el PRD son una vez mayores, mientras que en el PT y el PVEM son tres veces mayores para cada grupo. Esto es, mientras que la probabilidad estimada de ausencias en el PRD es de 31%, en los partidos más pequeños ésta se incrementa a 236% y 291% respectivamente. En otras palabras, la indisciplina y las ausencias son comportamientos que aumentan sus probabilidades según se trate de grupos de partidos pequeños más que entre los tres partidos más grandes.

En este contexto, este trabajo 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 factores como el índice de indisciplina, el partido, la trayectoria política de los legisladores y la decisión de

rera política del legislador y la naturaleza de las iniciativas). Los resultados del modelo se interpretan a partir del análisis de la probabilidad de que ocurra cierto comportamiento (por ejemplo, la indisciplina) en comparación con la probabilidad de que se dé otro comportamiento, al cual se le denomina "comportamiento de referencia" en los modelos de regresión que se presentan.

éstos de cooperar o no con sus partidos de acuerdo con las características de las iniciativas votadas.

TRAYECTORIA O CARRERA POLÍTICA

Una de las afirmaciones que se ha hecho sobre la variabilidad de la disciplina parlamentaria en México es que ésta depende del control que ejerza la dirigencia del partido en la *nominación de candidatos* a cargos de elección popular y en la distribución de cargos públicos. En México, las reglas electorales establecen un sistema de representación mixto que combina el sistema proporcional de listas cerradas con el sistema de mayoría relativa. Este hecho es importante pues se supone que el grupo de legisladores que se encuentra en el primer caso favorece la centralización de las decisiones en el partido, a diferencia del grupo elegido bajo el principio mayoritario, que en principio confiere mayor poder a la periferia del partido, sobre todo si los candidatos son elegidos mediante elecciones primarias abiertas; de ser así, es más fácil que el político responda a su electorado que al partido. Si la selección del candidato depende únicamente de la dirección central del partido, entonces responderá más por el organismo político que por su electorado.

Lo mismo se piensa para los suplentes y disidentes. Los primeros son importantes para la disciplina, porque si bien aparecen en una misma fórmula electoral con los propietarios que obtuvieron la curul, se trata de un escalafón inferior que puede ser tomado en cuenta para ascender a propietarios en la siguiente elección, hecho que los convierte en un grupo con fuertes tendencias a cooperar con el partido.¹⁶ Por su parte, los disidentes son el grupo de legisladores “rebeldes” que renunciaron al partido que originalmente los postuló para pasar a algún otro grupo, el cual es casi siempre un partido más pequeño, de tal forma que las ambiciones frustradas en su

¹⁶ Los diputados suplentes que en algún momento sustituyeron a los que solicitaron permiso, ya sea por el resto de la legislatura o por un breve lapso de tiempo, representaron el 13% del total. Se debe hacer notar que durante la legislatura estudiada el PRI y el PAN, con 16.4% y 14.8%, respectivamente, fueron los partidos con más diputados suplentes en activo.

¹⁷ Cabe destacar que el PRI fue el partido con el mayor número de desertores (doce en total, once de mayoría y uno de representación proporcional), y que al mismo tiempo fue el partido que recibió más disidentes de otros grupos parlamentarios (siete), con lo que este grupo llegó a un total de 234 integrantes, cinco menos que al inicio de la legislatura.

partido de origen tendrían que ser satisfechas por el partido receptor, por lo que la cooperación estaría siempre en perpetua negociación.¹⁷

La influencia de la dirigencia partidista en la distribución de cargos públicos se da a través de los llamados “notables”, que son políticos con amplia experiencia y presencia política a nivel nacional. Son agentes del partido¹⁸ con cierto poder sobre los bienes partidistas, y son quienes promueven la agenda legislativa y las líneas políticas del partido hacia sus agremiados. También son quienes normalmente ocupan cargos de dirección al interior de la Cámara. Este grupo, a diferencia de los políticos locales, tiene una carrera más o menos consolidada y su tarea normalmente consiste en mantener una postura de dirección entre los que ingresan por primera vez.¹⁹

Si bien es cierto que, en general, el futuro político del legislador está fuera de la Cámara, pues la no reelección consecutiva convierte al partido en dueño de la curul que ocupa el legislador, cuando se trata de *políticos locales* éstos cuentan con un pequeño margen de autonomía ofrecido por sus electores locales. Haber ocupado un cargo de presidente municipal, regidor o diputado local los dota de un cierto liderazgo que los colocaría en una situación relativa de independencia frente al partido. No obstante, se debe recordar que la gran mayoría de este tipo de legisladores, al tiempo que cuentan con ese trozo de liderazgo local, también tienen ambiciones de ascenso político —que sólo puede ser vía el partido—, lo cual inhibe sus aspiraciones de independencia.²⁰

Una forma de hacer carrera política es formar parte de las filas

¹⁸ Según la teoría del agente principal, los principales (en este caso los dirigentes del partido) delegan tareas y responsabilidades a sus agentes contratados (en este caso los líderes de los distintos grupos parlamentarios) bajo un régimen de compensaciones que crea incentivos y sanciones en función de los cuales el agente actúa (Kiewiet y McCubbins, 1991).

¹⁹ Se debe tomar en cuenta que más de 70% de los integrantes de la Cámara en la legislatura estudiada carecían de experiencia, por lo que la posición del grupo de notables es importante en la medida en que son ellos quienes poseen y reparten porciones de bienes partidistas al interior de la Cámara.

²⁰ Pese a que la experiencia en política federal de los diputados de nivel local es escasa, esta tendencia se revierte si tomamos en consideración justamente su experiencia a nivel local. Poco más de 30% de los legisladores lo fue primero en su lugar de origen. La misma cifra representa a los que ocuparon el puesto de presidente municipal. En ambos casos sobresale el PRI, pues 40% de sus representantes federales registra alguna experiencia en alguna o en ambas posiciones.

de las *burocracias partidistas*. La lealtad de este grupo es recompensada con puestos de representación, además de que en algún momento podrían convertirse en un tipo de agentes, que no necesariamente ocupen puestos de notables, como los cargos de dirección en la Cámara, pero que de alguna forma tendrían la tarea de hacer recomendaciones entre los grupos de legisladores que pertenecen a las áreas de control de los políticos locales, sobre todo a nivel municipal y estatal.²¹

NATURALEZA DE LA INICIATIVA

La cooperación de los individuos con sus partidos es más notable cuando se trata no sólo de la carrera de los individuos; las iniciativas importan de tal manera que los partidos hacen sus recomendaciones en torno a la agenda sostenida por ellos o a la agenda legislativa del presidente, si se trata del partido del Ejecutivo. En este caso el modelo combina las características de las iniciativas en cuanto a la votación a la que fueron sometidas, el tipo de legislación votada, la temática de la iniciativa y el origen de la misma.

La disciplina parlamentaria es reflejo de la naturaleza de las iniciativas legislativas y de la forma en la que son votadas. Cuando se vota por el conjunto del paquete legislativo (es decir, en lo general), la unidad del partido es mayor. Cuando el dictamen de la iniciativa es votado artículo por artículo (es decir, en lo particular) la unidad disminuye. En otras palabras, el comportamiento de los legisladores depende del *tipo de votación* al que son sometidas las iniciativas.²²

Lo mismo sucede con el *tipo de iniciativa* o paquete de iniciativas que requieren de un cierto quórum para ser votadas. Tal es el caso de las reformas constitucionales. La cooperación en torno a este tipo de iniciativas debe ser mayor. Cuando se vota por leyes secun-

²¹ La presencia de los legisladores a nivel local se puede relacionar con el alto porcentaje de miembros de las dirigencias partidistas de las diferentes regiones. Por ejemplo, poco más de 38% de los legisladores son miembros de la elite estatal, mientras que 24% lo son a nivel municipal y sólo 15% pertenece a la elite nacional.

²² Para efectos del estudio se registraron 220 votaciones, de las cuales 55% (121) fueron paquetes legislativos y 45% (99) votaciones en lo particular. Dichas votaciones se referían en su mayoría a iniciativas secundarias, las cuales representaron 90% del total.

CUADRO 3
MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA MULTINOMIAL POR PARTIDO

Variables	Partido Acción Nacional		Partido Revolucionario Institucional		Partido de la Revolución Democrática	
	Exponenciales de coeficientes					
	Ausentes	Indisciplinados	Ausentes	Indisciplinados	Ausentes	Indisciplinados
Edad	0.98*	1.01**	0.98*	0.98*	0.98*	1.01
Sexo (referente de comparación mujeres)						
Hombre	1.45**	0.87	1.74*	1.18	1.40**	1.01
Tipo de nominación (referente de comparación suplentes)						
Uninominales	3.80*	2.82*	1.20	1.47	1.90	1.10
Disidentes			0.47	0.00*		
Plurinominales 1 ^o s	5.67*	2.43*	1.13	1.21	2.48	1.02
Plurinominales 2 ^o s	4.09*	2.09*	0.96	1.09	2.08	1.17
Políticos notables (referentes de comparación: sin experiencia legislativa federal y sin cargo de dirección en la Cámara de Diputados)						
Con experiencia legislativa federal Cargo de dirección en la Cámara de Diputados	1.54*	1.81*	1.38*	1.27	0.84	1.02
Líder	0.18*	4.13*	0.03*	0.00*	2.18	0.51*
Presidente Comisión	1.17	0.90	1.14	1.05	1.53*	0.89
Presidente Mesa	0.75	0.87	7.90*	2.69*	0.83	0.67*
Políticos locales (referentes de comparación: sin experiencia como diputado local, como presidente municipal o como líder de asociación)						
Con experiencia como diputado local	1.36**	1.09	0.91	0.68*	0.79	0.94
Con experiencia como presidente municipal	2.13*	0.96	0.74*	0.75	1.09	0.84
Con experiencia como líder de asociación	1.20	1.11	1.06	1.00	1.17	1.09
Burocracia partidista (referentes de comparación: sin experiencia en puestos de dirección en el Comité Ejecutivo Nacional; en el Comité Estatal y/o Municipal)						
Con experiencia cEN	2.09*	0.75	1.37	0.72	1.18	1.04
Con experiencia cE	0.64*	1.25	1.09	1.06	1.29	1.01
Con experiencia cM	0.69*	0.85	0.80	0.95	0.87	0.83

Datos de la regresión por partido:

Num. observaciones PAN = 23,555

Wald chi2(62) = 108114.67

Prob > chi2 = 0.0000

Log likelihood = -12379.696

Pseudo R2 = 0.3181

* p < 0.05 ** p < 0.01

Num. observaciones PRI = 49,037

Wald chi2(63) = 281631.75

Prob > chi2 = 0.0000

Log likelihood = -17247.076

Pseudo R2 = 0.1690

* p < 0.05 ** p < 0.01

Num. observaciones PRD = 24,789

Wald chi2(64) = 4175.65

Prob > chi2 = 0.0000

Log likelihood = -14355.934

Pseudo R2 = 0.1513

* p < 0.05 ** p < 0.01

CUADRO 3
(continuación)

Variables	Partido Acción Nacional	Partido Revolucionario Institucional	Partido de la Revolución Democrática			
	Exponenciales de coeficientes					
	Ausentes Indisciplinados	Ausentes Indisciplinados	Ausentes Indisciplinados	Ausentes Indisciplinados	Ausentes Indisciplinados	Ausentes Indisciplinados

Naturaleza de las iniciativas

– Fecha de votación

(referente de comparación:

primer periodo ordinario del

segundo año de ejercicio legislativo¹)

Primer periodo

extraordinario (2º año)² 0.92 2.08* 0.93 1.26 0.89 0.33*

Segundo periodo

ordinario (2º año)³ 2.74* 0.57* 4.03* 0.53* 4.38* 1.58*

Segundo periodo

extraordinario (2º año)⁴ 7.00* 0.21* 7.48* 0.80 14.62* 31.91*

1er. periodo ordinario (3er. año)⁵ 6.83* 1.23 4.32* 0.61** 4.25* 1.28

1er. periodo extraordinario

(3er. año)⁶ 0.27 0.64 0.00* 1.21 0.50 3.52

2º periodo ordinario (3er. año)⁷ 4.36* 0.69 10.05* 0.67 4.12* 0.27*

– Tipo de votación

(referente de comparación:

votaciones en lo general)

En lo particular

1.75* 3.20* 1.31* 0.74* 1.33* 1.39*

– Tipo de iniciativa

(referente de comparación:

legislación constitucional)

Legislación secundaria

1.36* 0.27* 1.27* 1.25 1.70* 0.43*

– Tema de la iniciativa

(referente de comparación:

presupuesto y ejercicio fiscal)

• económico-financieras

3.05* 2.76* 3.85* 1.20 2.37* 1.65*

• política

3.56* 7.57* 4.96* 0.55 2.24* 0.42*

• social

4.07 5.73* 4.20* 2.39* 2.50* 0.75*

• justicia

5.15* 1.15* 3.93* 1.50 2.15* 0.15*

• otros

5.56* 1.50* 4.73* 0.85 2.40* 0.12*

– Origen de la iniciativa

(referente de comparación: Ejecutivo)

• Cámara de Diputados

1.36* 0.69* 1.16* 1.51** 1.05 0.55*

• Cámara de Senadores

1.28* 0.54* 1.42* 0.95 1.73* 7.53*

• Congresos locales

1.02 0.00 2.12* 3.68 1.50* 0.17**

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 de 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.

darias la disciplina tendería a relajarse y la variabilidad aumentaría.

La disciplina también depende del *origen de la iniciativa*: aumenta cuando la iniciativa proviene del Ejecutivo y disminuye cuando el origen es distinto (si proviene de la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores o de los Congresos locales, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal). La tasa de aprobación de iniciativas que provienen del Ejecutivo respecto de sus pares oscila entre 50 y 60%, lo que significa que para los legisladores los beneficios que obtienen por cooperar son mayores que si decidieran no hacerlo.²³

Los beneficios otorgados a los diputados no sólo provienen de la fuente partidista. El Ejecutivo también es un proveedor de beneficios que el diputado aprovecha para hacer llegar a sus clientelas electorales. Los más beneficiados, por supuesto, serán los integrantes del partido del presidente, seguidos de los que tienen más posibilidades de influir en la votación por su número.

La disciplina varía de acuerdo con la *temática de la iniciativa* y con el programa de gobierno seguido por el partido. Es decir, los temas más controvertidos, como los relacionados con el ejercicio fiscal, suponen un costo electoral que los partidos y los legisladores que desean postularse para otro cargo de elección popular en el futuro no están dispuestos a asumir.²⁴

MODELO POR PARTIDO

El segundo modelo propuesto es un ajuste de modelos independientes que tienen como referente a cada uno de los tres principales partidos: PAN, PRI y PRD. Se trata de observar el efecto en el comportamiento de los legisladores cuando se atribuyen las mismas variables por partido. Se debe recordar que en el Cuadro 2 se observaron variaciones en la disciplina, según el partido de correspondencia. Ahora se trata de averiguar esas mismas variaciones pero en función de los indicadores propuestos: la carrera

²³ Sobre todo si se toma en cuenta que el Ejecutivo es uno de los poderes facultados más productivo al proponer 33.8% del total de las iniciativas, después de la Cámara de Diputados, con 47.4% de las propuestas.

²⁴ Este hecho es importante si se toma en cuenta que la mayor cantidad de iniciativas votadas se relacionan con el ejercicio fiscal y el presupuesto.

política y la naturaleza de las iniciativas. Cabe advertir que pese a que en las correspondencias se incluyeron a todas las fracciones partidistas representadas en la Cámara, y que fueron los partidos más pequeños los que tenían los más altos índices de indisciplina, éstos se excluyeron del modelo porque si bien es cierto que son los más indisciplinados, su reducido número de diputados (doce en conjunto) no es una cantidad representativa para el modelo y, por tanto, la prueba para estos partidos presentó problemas de colinearidad, es decir, muchas variables no registran casos observados.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Los resultados obtenidos por el modelo de regresión aplicado al PAN demuestran que, de acuerdo con la edad, el riesgo de ausentarse disminuye 2% conforme se avanza en años. Mientras que la indisciplina asciende 1% en los individuos de mayor edad. Es decir, la juventud de los diputados panistas se relaciona con la inasistencia más que con la indisciplina, en tanto que las edades maduras se relacionan con la indisciplina más que con las ausencias. En comparación con las mujeres, los hombres de Acción Nacional tienen 45% más probabilidades de ausentarse. No obstante, las de indisciplinarse se reducen en 13%, es decir, las mujeres en Acción Nacional tienen mayores riesgos de indisciplina en comparación con los hombres. Esto último no supone un problema grave, ya que Acción Nacional es uno de los partidos con menos mujeres entre sus filas.

Por tipo de nominación, todos los grupos tienen fuertes tendencias a ausentarse. Sobresalen aquellos individuos electos bajo el sistema de representación proporcional y que ocuparon los primeros diez lugares de la lista ($eb = 5.67$), seguidos de los plurinominales segundos ($eb = 14.09$) y los uninominales ($eb = 3.80$), es decir, el riesgo de ausencia entre los plurinominales es mayor, entre cuatro y cinco veces más, en relación con los suplentes, y entre una y dos veces más en relación con los uninominales. Lo anterior pese a que se ausentan tres veces más que los suplentes. Cuando se observa la indisciplina, ésta es una tendencia constante entre los grupos en comparación con los suplentes. La tendencia a indisciplinarse cuando no se es legislador suplente se incrementa al doble en comparación con los uninominales y plurinominales. De los tres, los más indisci-

plinados son los uninominales, con un coeficiente de 2.82, mientras que los menos indisciplinados se registran entre los plurinominales primeros y segundos con un coeficiente del 2.43 y 2.09, respectivamente. Es decir, las diferencias entre categorías son reducidas. No obstante, si comparamos a los plurinominales primeros y segundos con los uninominales, la probabilidad de indisciplina de estos últimos respecto de los primeros es 16% ($2.82/2.43$) mayor, mientras que para los segundos la probabilidad de indisciplina crece hasta 34% ($2.82/2.09$). Efectivamente, la indisciplina entre los legisladores de Acción Nacional aumenta entre los diputados electos en distritos uninominales. Este hecho confirma la percepción inicial sobre que un candidato uninominal tiende a convertirse en agente de los intereses locales.

En cuanto a los políticos notables en el PAN, la indisciplina se incrementa cuando se trata de la población con experiencia legislativa federal y el líder del grupo parlamentario. El riesgo de indisciplina aumenta en 81% para el primer grupo en comparación con los legisladores sin experiencia. En cuanto a las ausencias, el riesgo entre los que tienen experiencia como legisladores federales es de poco más de 50% en comparación con los que carecen de ésta, en tanto que el líder, pese a su inconformidad, disminuyó su nivel de inasistencia hasta 82% respecto de la población sin cargo. Por su parte, el líder de la fracción reporta un comportamiento de total rebeldía al registrar momios de 4.3 en comparación con quienes no ocupan cargos al interior de la Cámara.

Es decir, en el PAN la experiencia incrementa las probabilidades de los diputados de indisciplinarse y de ausentarse frente a los que carecen de ella. En otras palabras, el capital político del legislador le otorga cierta autonomía en el momento de votar. Se debe recordar que en este partido el número de legisladores con experiencia legislativa federal es de apenas 16.8%, no obstante que Acción Nacional es uno de los partidos de mayor antigüedad.

Dentro del grupo de políticos locales, las relaciones significativas se ubican entre los legisladores que reportan tener experiencia como diputado local y presidente municipal. Los presidentes municipales tienen una fuerte tendencia a ausentarse ($eb = 2.13$) en comparación con los que carecen de esa experiencia. Lo mismo sucede con los que tienen antecedentes como diputados locales,

quienes registraron 36% más de probabilidades de ausentarse en comparación con los que no lo han sido. No obstante que desconocemos el motivo de las ausencias, las explicaciones al respecto serían de dos tipos: por un lado, se trata del grupo con mayor arraigo local, por lo que, para mantener una cierta presencia con sus votantes, tanto los diputados locales como los presidentes municipales requieren realizar visitas frecuentes a sus lugares de origen. Por otro lado, este comportamiento podría relacionarse con la inconformidad y el compromiso de los legisladores hacia sus electores. Poco más del 50% de los que aparecen con antecedentes como diputados locales y presidentes municipales fueron elegidos como candidatos uninominales, situación que los coloca en el dilema de Morgenstern (2001). Si votan con el partido perderán soporte personal y éste ganaría con la cohesión; si lo hacen en contra, se vería como un soporte a sus electores pero a expensas de la reputación del partido. De ahí que las ausencias podrían ser producto de este dilema, sobre todo si se toma en consideración que el PAN es el partido con mayor arraigo local y regional. Las nominaciones son producto de sus elites locales y en menor medida de su dirigencia nacional.²⁵

En cuanto a la burocracia partidista del PAN se observa que la relación es significativa cuando se trata de ausencias. La posibilidad de inasistencia entre los que tienen un cargo en el CEN es alta, y se incrementa al doble en relación con los que no tienen experiencia en este cargo. Por su parte, aquellos diputados que tienen puestos de dirección a nivel estatal y municipal tienden a reducir sus posibilidades de ausentarse en 36% y 31%, respectivamente, frente a los que carecen de este tipo de experiencia. En cuanto a la ausencia al interior del grupo con puestos de dirección en el CEN, ésta se explica por las comisiones delegadas a estos miembros por el partido, más que a una situación de desacuerdo con éste, ya que normalmente los integrantes de la dirigencia nacional tienden a ser, al mismo tiempo, líderes del partido. De ahí que probablemente las ausencias no son resultado del desacuerdo entre elites.

Según el modelo, los resultados de la relación disciplina-carrera política para los miembros del PAN destacan que los diputados

²⁵ En mi publicación de próxima aparición antes citada, se hace un extenso estudio sobre las condiciones institucionales a las que son sometidos los miembros de los partidos para acceder a las candidaturas.

uninominales son los individuos más proclives a indisciplinarse y a ausentarse; lo mismo sucede con los que tienen experiencia legislativa federal. La indisciplina fue una manifestación abierta del líder de la fracción, mientras que las ausencias se incrementaron entre quienes habían sido diputados locales y presidentes municipales, y los miembros de la burocracia nacional.

Los resultados arrojados por la naturaleza de las iniciativas reportan que, por tipo de votación, el PAN confirma la tendencia general. Cuando se trata de votaciones en lo particular hay una fuerte tendencia a ausentarse, es decir, cuando se producen este tipo de votaciones los requerimientos del partido suponen menos obligación de parte del legislador, y las probabilidades de asistir a las votaciones disminuyen 75% en comparación con las votaciones generales. Por su parte, la indisciplina se triplica en relación con las votaciones en lo general. Esto es, la disciplina tiende a relajarse en las particulares y aumenta en las generales. Si se relaciona el tipo de votación con el tema y el origen, resulta que la mayoría de las iniciativas votadas en lo general se localizan entre las que abordan temas económicos y sociales cuyo máximo exponente fue la Cámara de Diputados y sus diferentes grupos parlamentarios.

Por tipo de iniciativa las leyes secundarias, aunque menos asistidas, son las más consensuadas. Los niveles de indisciplina disminuyen hasta en 73% cuando se votan estas leyes, en comparación a cuando se votan leyes constitucionales. La resistencia a reformar la Constitución es mayor entre los miembros de Acción Nacional, sobre todo porque las propuestas de reforma tuvieron su origen en la Cámara de Diputados (70%) y no en el Ejecutivo. Es decir, las reformas tuvieron una tendencia a modificar aquellas leyes y disposiciones que este grupo, junto con el Ejecutivo y su partido, apoyaron en el pasado.

De acuerdo con los temas abordados por las iniciativas, cabe destacar que todas supusieron un grado de controversia en relación con el presupuesto. Para empezar, las votaciones de iniciativas que trataban temas distintos al presupuesto obtuvieron altos niveles de ausencia, entre las que destacan las relacionadas con justicia y seguridad social. Por su parte, la indisciplina se incrementó en todos los rubros respecto de la misma categoría de comparación. Los temas sociales y políticos son los que provocan mayor indisciplina

y, en cierta medida, los económicos.

Se debe recordar que dentro de las iniciativas agrupadas en el rubro político, la amplia mayoría se refieren a reformas a la ley orgánica del Congreso, discusión altamente controvertida si tomamos en cuenta que por lo menos cada fracción propuso su propia ley, por lo que llegar a un consenso y aprobar la definitiva fue bastante difícil. Es decir, los diputados de Acción Nacional en general tuvieron una fuerte tendencia a ausentarse e indisciplinarse cuando se votó el presupuesto. En otras palabras, el tema de la iniciativa a votar es un eje para la dirección del partido. La recomendación de los líderes se aplica a dictámenes para el gobierno y que suscitan controversias entre los miembros de este partido. De hecho, es posible que en ciertos temas, los menos controvertidos, las manifestaciones de disenso entre los miembros de este partido sean toleradas por la dirigencia.

Por origen, llama la atención que las iniciativas surgidas en el Ejecutivo fueron las que contaron con menor disciplina; todas aquellas que tenían un origen distinto al primero suponían menos riesgo de ser objeto de indisciplina. Es decir, el riesgo de indisciplina en los legisladores panistas se reduce en 30% cuando las iniciativas votadas provienen de la Cámara de Diputados, 46% cuando el origen es el Senado y 100% para el caso de las propuestas de los Congresos locales. En otras palabras, las probabilidades de disciplina disminuyen en votaciones de leyes promovidas por el Ejecutivo. No obstante que la disciplina en el periodo extraordinario en el que se votó uno de los presupuestos del periodo en estudio fue alta.

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

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Como se ha venido mencionando, el Partido Revolucionario Institucional es uno de los grupos parlamentarios más disciplinados en comparación con el resto de las fracciones. Su posición en ese momento como partido en el gobierno y la desventaja de no tener la mayoría necesaria ni para aprobar leyes secundarias hacen de éste uno de los periodos más rígidos en cuanto al comportamiento de sus legisladores. Por ejemplo, la organización interna del partido en el Congreso es una muestra de ello, pues los priístas, a diferencia del resto de los legisladores, cuentan –además de con su líder de fracción– con coordinadores estatales y sectoriales, quienes se aseguran de mantener la cooperación entre los miembros del partido ante la línea seguida por éste y su líder nato, que en ese momento era el presidente de la República.

Sin embargo, y pese a sus altos índices de disciplina el PRI, al igual que el resto de las fracciones, reporta ligeras variaciones en el comportamiento de sus legisladores, sobre todo en el ámbito de las iniciativas más que en el de la carrera política. Para empezar, los atributos personales en los legisladores priístas son relevantes, ya que el modelo demuestra que por cada año de edad el riesgo de ausentarse e indisciplinarse entre los miembros de ese partido disminuye 2%. Es decir, la lealtad entre los afiliados del Revolucionario Institucional aumenta según se avance en la edad. Por sexo, en comparación con las mujeres, los hombres tienen 74% más de probabilidades de ausentarse, es decir, los hombres tienen más posibilidades de movilidad y es probable que esta población se vincule más con las ambiciones ascendentes que con las estáticas.

Por tipo de nominación, la única relación significativa fue la que resultó de comparar a los suplentes con los disidentes, donde la tendencia de este último grupo a indisciplinarse se reduce en 100% respecto de los primeros. Es decir, los disidentes, lejos de ser los rebeldes del grupo fueron los que votaron siempre con el partido.²⁶ Tal vez una de las condiciones para recibir a legisladores de otros grupos políticos en la fracción es que asuman la línea del par-

²⁶ El grupo disidente conjunta a aquellos legisladores desertores de otros partidos que se sumaron al PRI.

tido independientemente de sus preferencias individuales. Para asegurar la lealtad del nuevo integrante, el grupo se compromete con éste a continuar impulsando su carrera. En otras palabras, la disidencia de un individuo está limitada por sus ambiciones políticas, que sólo pueden ser desarrolladas si se pertenece a un partido con amplias posibilidades electorales.

Dentro del grupo de políticos notables sobresalen los presidentes de mesa como los miembros que más se ausentaron y menos disciplinados fueron, con 7.9 y 2.7 de exponenciales en sus coeficientes, respectivamente. Por el contrario, el más disciplinado fue el líder, quien a diferencia de lo que ocurre en el PAN prácticamente asistió a todas las sesiones y no registró variabilidad en la disciplina, ya que éste sí representó la línea de su partido. Por lo que respecta a los políticos con experiencia legislativa federal, las ausencias de este grupo aumentaron hasta 38% en comparación con los que carecen de ella. Es decir, la experiencia les brinda cierta autonomía a los miembros de este partido; lo anterior es importante si tomamos en cuenta que de todas las fracciones ésta es la que cuenta con más miembros con amplia trayectoria política como legisladores federales.

Los políticos locales dentro del Partido Revolucionario Institucional, en especial los diputados locales, mantienen una fuerte tendencia a disciplinarse. El riesgo de indisciplina entre ellos disminuyó en 32% frente a los que adolecen de este tipo de experiencia. Ante el principio de no-reelección inmediata, los miembros de los grupos reconocen que los puestos de representación ganados son como peldaños en los que normalmente se asciende y pocas veces se regresa al mismo sitio. Esta situación desarticula el compromiso de los legisladores con sus militantes y más bien compromete al legislador con su partido.

En el grupo de ausencias, sólo los presidentes municipales se destacan por ser la única relación significativa y porque tienen hasta 24% de probabilidades de reducir sus inasistencias frente a la población sin experiencia en el cargo de presidente municipal. Nuevamente la centralización característica del PRI aumenta la dependencia de sus miembros. La mejor manera de ascender es asistiendo y votando en la línea del partido.

La relación entre burocracia partidista y disciplina en el PRI fue

nula. Ninguna de las variables elegidas fue significativa. Lo mismo sucedió para el grupo “tipo de nominación”, excepto por los disidentes. En conclusión, los efectos de la carrera política en la disciplina del PRI se explican cuando la relación se refiere a los disidentes, los diputados con experiencia legislativa federal, el líder de la fracción y los diputados locales.

Por la naturaleza de las iniciativas es interesante notar que al contrario del PAN, el PRI fue más disciplinado en las votaciones en lo particular en relación con las generales. En ellas, la probabilidad de indisciplina se redujo 26% en comparación con las votaciones generales. Al mismo tiempo, las ausencias en este rubro se incrementaron hasta 31% respecto de la categoría de comparación.

Por su parte, las votaciones de iniciativas que modificaban leyes secundarias fueron las menos asistidas en comparación con las constitucionales, esto es, la probabilidad de ausencia se incrementó 27% en las primeras con respecto a las segundas. Este comportamiento se relaciona, evidentemente, con el requisito de quórum para cada tipo de iniciativa. De ahí que la disciplina tenga efectos en la asistencia de los legisladores; ésta se relaja en votaciones no competitivas y se incrementa en las competitivas.

En lo relativo al tema de la iniciativa, el PRI registró variaciones en su comportamiento cuando se trataba de ausencias. Todas las iniciativas que trataron temas diferentes al presupuesto fueron las menos asistidas. Sobresalen los proyectos relacionados con temas políticos ($eb = 4.96$), sociales ($eb = 4.20$) y otros ($eb = 4.73$), mismos que modificaban leyes secundarias y que no requerían de un quórum amplio y, por tanto, la posibilidad de ausentarse en este tipo de votaciones se incrementó.

Respecto de la indisciplina, ésta se incrementó cuando se trataban temas sociales. La probabilidad creció en 139% en comparación con el presupuesto. Esto es interesante porque tal pareciera que el requisito de asistencia y disciplina en este partido se presenta cuando las iniciativas a votar responden a programas propuestos por el Ejecutivo. En este caso, se debe recordar que la mayoría de las iniciativas de seguridad social se originaron en la Cámara de Diputados.

Por origen, el Partido Revolucionario Institucional tuvo mayor poder de convocatoria en votaciones que trataban iniciativas del Eje-

cutivo, mientras que el nivel de asistencia a votaciones de iniciativas producidas por el resto de los poderes facultados disminuyó. Sobresale la votación en torno a las iniciativas propuestas por los Congresos locales, cuya probabilidad de ausencia se incrementa hasta en 112% respecto de las originadas por el Ejecutivo; le sigue el 42% de las producidas por el Senado y donde el PRI era mayoría, y el 16% en las de la Cámara de Diputados. No obstante que esta última registró muy leves variaciones en la inasistencia, es el poder que registra mayor variabilidad en las votaciones de los priistas. La probabilidad de indisciplina entre los legisladores priistas cuando se votaron leyes originadas en la Cámara de Diputados se incrementó 51% en relación con las del Ejecutivo.

Esto es importante si se toma en cuenta que la producción legislativa estuvo en manos de los partidos de oposición, es decir, los votos indisciplinados entre los miembros del partido del presidente son comunes para las iniciativas menos relevantes para el grupo y, por el contrario, la disciplina se incrementa en iniciativas importantes para éste, como es el caso del presupuesto.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

El Partido de la Revolución Democrática es, de los tres grandes partidos, el que se caracterizó por ser el menos disciplinado si se lo compara con el PRI ($eb = 19.35$). Sin embargo, la distancia entre el PAN y el PRD se reduce hasta $eb = 1.35$, es decir, las probabilidades de indisciplina en el PRD cuando se lo compara con el PAN son 36% mayores, lo que indica que la indisciplina entre los miembros de este partido no dista mucho de la del PAN, caracterizado por ser el que más votó junto con el PRI.

Llama la atención que en el PRD la carrera política no es un factor determinante para la disciplina. Sólo algunas de las categorías dentro de los cargos de dirección se distinguieron por su significancia estadística. Es decir, la relación entre las variables seleccionadas para la dimensión carrera política y la disciplina es irrelevante en el caso del PRD. Únicamente las diferencias son válidas en

²⁷ En el PRD la nominación a las candidaturas depende más del apoyo al líder carismático que de la competencia interna por la postulación.

algunos casos de atributos personales y dentro del grupo de los políticos notables.

El riesgo de ausentarse conforme avanza la edad es el mismo para el PRD que para el resto de los partidos (2%). Igual comportamiento se registra en las ausencias de los hombres cuando se los compara con las mujeres. Como en el resto de los partidos, éstos tienen más posibilidades de ausentarse (40%).

La situación de los políticos notables cuando ocupan cargos de dirección muestra una reducción en la probabilidad de indisciplinarse, sobre todo del líder de la fracción, en comparación con el resto de la población sin cargos. Los presidentes de mesa también registran una tendencia a disminuir los riesgos de indisciplinación (33%). En cambio, las ausencias se incrementan hasta en 53% en los legisladores con cargo de presidente de comisión.

En el PRD la trayectoria o carrera política es poco significativa para la disciplina. Esto es interesante si tomamos en cuenta que de los tres partidos grandes el PRD es el más indisciplinado, situación que no se explica por la carrera política de los legisladores, sino por su relación con las iniciativas votadas. Según el modelo, la posición estratégica del legislador perredista no se encuentra en la carrera política,²⁷ sino en la lógica de acción con respecto a sus principios políticos.

Según la naturaleza de las iniciativas, sobresale que los integrantes del PRD incrementaron sus riesgos de indisciplinación hasta en 39% en las leyes votadas en lo particular, mientras que la probabilidad de ausentarse en este caso fue de 33% más frente a las leyes generales. Nuevamente, en las votaciones que aprueban o desechan proyectos completos son más disciplinados en comparación con las modificaciones específicas a las que son sometidos esos proyectos.

Por su parte, cuando se trata de la legislación secundaria, pese a que las probabilidades de inasistencia ascienden hasta el 70%, la indisciplinación se reduce hasta 57% en este rubro. En otras palabras, los perredistas, al igual que los panistas, se comportaron más disciplinadamente en votaciones generales que en las particulares, y la probabilidad de indisciplinarse en votaciones que reformaban normas constitucionales es mayor en comparación con los proyectos de leyes secundarias.

Por tema, los dictámenes más problemáticos fueron los de contenido económico. El riesgo de indisciplina en este ámbito fue del 65%, si se le compara con las iniciativas que votaron el presupuesto y el ejercicio fiscal. No obstante, lo anterior se revierte cuando se le compara con el resto de las temáticas. Las probabilidades de indisciplina se reducen del 58% cuando se tratan temas políticos hasta 88% cuando se votan temas de justicia y otros. En otras palabras, la disciplina aumenta entre los integrantes del PRD cuando se votan iniciativas de tipo político, social, de justicia y otros, y disminuye cuando la propuesta aborda temas económicos y presupuestales. Es decir, la controversia al interior del PRD se orientó por el apoyo que éste otorgó al presidente y su partido. La cooperación limitada del grupo produjo indisciplina entre sus miembros, sobre todo en las corrientes internas que se oponían a la cooperación.

Por origen, en el PRD llama la atención que las iniciativas enviadas por los senadores fueron las menos consensuadas. El riesgo de indisciplina se incrementó siete veces en comparación con las que se originaron en el Ejecutivo, las cuales tuvieron un nivel de aceptación mayor que las del Senado, pero la aceptación es menor si se las compara con las propuestas producidas tanto en la Cámara de Diputados como en los Congresos locales. Los riesgos de indisciplina disminuyen si la fuente es cualquiera de estos dos últimos, y se incrementan cuando se trata de votar leyes del Ejecutivo y del Senado. Por partidos, el PAN redujo los riesgos de indisciplina cuando el poder facultativo era distinto al Ejecutivo, mientras que en el PRI se incrementaba el riesgo en tanto se trataba de leyes producidas por los diputados federales y locales.

Comparaciones entre partidos

En general, las iniciativas que menos consenso tuvieron fueron las votadas de manera particular, las que abordaban temas económicos y del presupuesto y las originadas en la Cámara de Senadores. Mientras que las que más disciplina concitaron se localizaron en las votaciones en lo general y en las iniciativas de reforma a leyes secundarias, en todos los rubros, excepto las que abordaban temas económicos y de presupuesto y las originadas en la Cámara de

Diputados y en los Congresos locales.

Si comparamos entre partidos, la variable “tipo de nominación” sólo tuvo efectos entre los integrantes de Acción Nacional. De hecho, se observa una leve variación de la disciplina cuando se trata de diputados uninominales, pues los riesgos de indisciplina en este grupo varían entre 16% y 34% según se le compare con los plurinominales primeros y segundos. En el PRI la única variante posible fue la de los disidentes, quienes al contrario de lo esperado, reportaron ser los más disciplinados, ya que el riesgo de indisciplina en esta población disminuyó 100%. En el PRD, la relación de indisciplina con el tipo de nominación no existe.

En el grupo de políticos notables los partidos reportan diferencias significativas. Mientras que en el PAN la experiencia legislativa federal, así como el líder de la fracción parlamentaria, resultaron tener mayores probabilidades de indisciplina, en comparación con los que carecen de este tipo de experiencia, en el PRI la indisciplina estuvo fuertemente relacionada con el puesto de presidente de mesa, mientras que la disciplina perfecta la encabezó el líder de la fracción. En el PRD, por su parte, la indisciplina disminuyó en los individuos que ocuparon los puestos de presidentes de comisión y de mesa.

Los políticos locales fueron poco relevantes para la variación de la disciplina. En el PAN, únicamente la relación existe en función de las ausencias, las cuales se elevan según se trate de diputados locales o presidentes municipales. En el PRI, esta misma población se comportó de manera distinta, mientras que los presidentes municipales reducían sus probabilidades de inasistencia, los diputados locales disminuían los riesgos de indisciplina frente a los que nunca habían ocupado este tipo de cargos. En el PRD esta variable no tuvo efecto alguno.

Por último, la burocracia partidista sólo fue significativa para Acción Nacional. Los líderes nacionales fueron más propensos a ausentarse, mientras que las elites locales y estatales redujeron sus riesgos de ausencias. Es decir, pertenecer a la elite nacional en el PAN se relaciona con la inasistencia. En cambio, la pertenencia a las dirigencias estatales y locales del partido se relaciona con mayor asistencia.

En general, la dimensión “carrera política” se relaciona más con

el PAN. Las diferencias se reducen entre los miembros del PRI y es prácticamente inexistente entre los miembros del PRD.

Por su parte, la dimensión “naturaleza de las iniciativas” tuvo mayores efectos entre las tres fracciones. En el PAN, el periodo en el cual se votaron las iniciativas refleja una tendencia de inconformidad entre los miembros de este partido cuando se votó el presupuesto del año 1999. Los niveles de indisciplina se elevaron más que en cualquier otro periodo. Las ausencias fueron elevadas en general, aunque sobresale el periodo en el cual se votó la Ley Orgánica del Congreso y el presupuesto para el año 2000. En el PRI sucedió algo parecido en cuanto a las ausencias, es decir, su número se elevó durante la votación de la Ley Orgánica, pero sobre todo durante el último periodo de sesiones, en donde posiblemente los legisladores de este partido buscan ser nominados para las siguientes contiendas electorales. En cuanto a la indisciplina, ésta se redujo durante los periodos ordinarios del segundo y tercer años. En el grupo perredista las ausencias se elevaron, al igual que en los otros partidos, durante la votación de la Ley Orgánica; no obstante, el PRD se distingue de los otros dos porque no solamente incrementó sus niveles de inasistencia cuando se votó dicha ley, sino que la indisciplina se elevó hasta $eb = 31.91$, es decir, la votación de dicho proyecto fue controvertida entre los legisladores del PRD y apoyada por la mayoría de los del PAN y el PRI.

Por “tipo de votación”, el PAN y el PRD confirman la percepción de que las votaciones en lo particular relajan la línea del partido, por lo que la indisciplina se incrementa. En el PRI los resultados fueron contrarios: el nivel de indisciplina se redujo cuando los proyectos generales eran sometidos a votación particular. Esto quizá se debe a que el mayor número de dictámenes originados por el Ejecutivo fueron modificados en votaciones particulares, por lo que el grupo del partido del presidente se opuso en bloque.

Por “tipo de iniciativa”, sobresale que tanto los legisladores del PAN como del PRD redujeron sus niveles de indisciplina cuando votaban leyes secundarias en comparación con las constitucionales. La influencia del partido se redujo posiblemente porque el origen de las reformas constitucionales fueron los partidos políticos y no el Ejecutivo. Según el tema, es interesante anotar que los integrantes del PAN incrementaron sus niveles de indisciplina cuando se trata-

ba de materias de corte social y político, el PRI coincidió con el PAN sólo en el ámbito social, mientras que el PRD elevó sus niveles de indisciplina cuando se trataba de votar dictámenes de leyes económicas. Llama la atención que, pese a que el presupuesto fue un área de alta controversia, en el PAN y en el PRI fue ésta la materia más consensuada; no así en el PRD, el cual mantuvo una posición de no cooperación en áreas estratégicas para el gobierno.

Finalmente, el “origen de la iniciativa” muestra cómo los dictámenes producidos por el Ejecutivo fueron los menos consensuados entre los integrantes del PAN y del PRD. Esto quizá sea producto de la estrategia de negociación de los partidos de oposición para lograr objetivos electorales a cambio de concertar apoyos con sus integrantes. De ahí que el presupuesto fuera de los rubros más controvertidos e importantes, pero a la vez de los más disciplinados.

Por su parte, el PRI relajaba su línea partidista cuando se trataba de votar iniciativas producidas por los diputados e incrementaba su nivel de disciplina en aquellas iniciativas originadas en el Ejecutivo. Esto es, el partido del presidente es más proclive a disciplinarse en votaciones con iniciativas vinculadas al Ejecutivo, su líder, mientras que los partidos de oposición comprometen la disciplina de sus miembros en votaciones relevantes para el gobierno y su partido.

CONCLUSIONES



El estudio identificó cómo la disciplina parlamentaria de los partidos políticos en México era un fenómeno producto de:

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

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

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

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

Según el modelo, la disciplina parlamentaria en México es una variante que se explica, por un lado, por las reglas formales aplicadas a todos los actores por igual, y por el otro, por los factores partidistas vinculados a la carrera política del legislador y a la naturaleza de las iniciativas votadas.

BIBLIOGRAFÍA

Ames, Barry

2000 “Disciplina partidaria en la legislatura brasileña”, en *Política y gobierno*, vol. vii, núm. 1, primer semestre, México D.F.

2001 *The Deadlock of Democracy in Brazil*, The University of Michigan Press, Michigan.

Amorim Neto, Octavio

2002 “The Puzzle of Party Discipline in Brazil”, en *Latin American Politics and Society*, Universidad de Miami, vol. 44, núm. 1, primavera, Miami.

Béjar A., Luisa

2002 “El marco institucional de la disciplina parlamentaria en México”, en Manuel Alcántara (ed.), *Política en América Latina. Vol 1. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, España.

Bowe, Farrell y Katz

1999 *Party Discipline and Parliamentary Government*, Ohio State University Press, Ohio.

Casar, María Amparo

2000 “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y gobierno*, vol. vii, núm. 1, primer semestre, México D. F.

2001 “Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America”, en *Working Paper*, núm. 419, octubre, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Washington.

Instituto de Estudios para la Transición Democrática

1999 *Quién es quién en el Congreso, LVII Legislatura 1997-1999*, México D.F.

Jones, Mark

2002 “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.

Kiewiet, Roderick y Mathew McCubbins

1991 *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*, the University of Chicago Press, Chicago.

López Lara, Álvaro

- 1998 “Entre el voto de conciencia y el voto de partido: los legisladores y la disciplina parlamentaria en México”, ponencia presentada en el X Congreso Nacional en Estudios Electorales, 2 al 5 de diciembre, La Paz, Baja California Sur, México.

Mainwaring, Scott P.

- 1999 *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford University Press, Stanford.

Mena Mora, Amalia

- 2001 “La Disciplina partidaria en las Legislaturas LVII y LVIII: el caso del PAN”, en *Documento de trabajo*, núm. 71, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., México D.F.

Morgenstern, Scott

- 2001 “The Sectoral Connection: Electoral Systems and Legislative Cohesion”, en *Documentos de trabajo*, núm. 65, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D.F.

Nacif, Benito

- 1997a “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en *Política y gobierno*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, México D.F.
- 1997b “La no reelección legislativa”, en *Diálogo y debate*, año 1, núm. 2, julio-septiembre, México D.F.
- 2000 “El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades”, en *Documentos de trabajo*, núm. 70, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D.F.
- 2001 “Dealing with the Difficult Combination: Policy Making under Divided Government in Mexico”, Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Indiana.

Ozbudun, Erzun

- 1970 *Party Cohesion in Western Democracies: A Casual Analysis*, Sage, Beverly Hills, California.

Polsby, Nelson

- 1968 “The Institutionalization of the U.S. House of Representatives”, en *The American Political Science Review*, Harper and Row.

Rossell, Mauricio

- 2000 *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-LVII Legislatura, México D.F.

- Ruiz Rodríguez, Leticia y Mercedes García Montero
2002 *Coherencia partidista en las élites parlamentarias latinoamericanas*, Universidad de Salamanca, España.
- Sartori, Giovanni
1994 *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Shugart, Matthew S
2000 “Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización”, en Fernando Carrillo Flores (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Thurber, James (comp.)
1995 *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Heliasta, Argentina.
- Ugalde, Luis Carlos
2000 *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*. Miguel Ángel Porrúa, México D.F.
2002 “La disciplina parlamentaria en México”, documento presentado en el seminario *El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades*, 6 y 7 de mayo, México D.F.
- Valencia Escamilla, Laura
1998 “La construcción de credibilidad en el Poder Legislativo”, en Héctor Zamitiz (compilador), *Credibilidad, instituciones y vida pública*, 1ª. ed., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM-Dirección General de Apoyo al Personal Académico, México D.F.
2002 “Modernidad institucional y cambio en la función parlamentaria”, en *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 7, julio-diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
2003 “Las estrategias legislativas del Partido Acción Nacional en el proceso de reinstitucionalización del Poder Legislativo mexicano”, en *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 10, julio-diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

Pluralidad política y disciplina parlamentaria

53

Weldon, Jeffrey y William Heller

2001 "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.