

CAPÍTULO CUARTO

IMPACTO DE LA CARRERA POLÍTICA EN LA DISCIPLI-
NA PARLAMENTARIA 101

I. Disciplina parlamentaria en la LVII Legislatura 101

II. Carrera política 105

CAPÍTULO CUARTO

IMPACTO DE LA CARRERA POLÍTICA EN LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

Hasta ahora, las causas de la disciplina parlamentaria en México se han buscado en las reglas estructurales que resultan de la combinación entre el monopolio de la representación partidista y las reglas del juego que hacen del legislador un agente del partido con pocas posibilidades de disentiimiento, ya que el costo de no cooperar —por lo menos en el cumplimiento de las reglas— es tan alto para las ambiciones políticas del diputado, que es poco probable que éste entre en desacuerdo con su partido, razón por la cual la disciplina es prácticamente una constante en su comportamiento parlamentario. 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 este sentido, se trata de identificar la variabilidad de la disciplina a partir de la trayectoria política del legislador, así como de sus atributos individuales (sexo y edad), de tal manera que se espera comprobar que la disciplina no sólo es producto de las reglas estructurales en las que convergen los legisladores, sino también de la influencia de los líderes nacionales sobre los recursos respecto a la nominación y la carrera política de sus miembros en el Congreso. Si los recursos están fuertemente controlados por los líderes de los partidos, independientemente de las reglas, los miembros del grupo tienden a disciplinarse; por el contrario, si los recursos se distribuyen entre los líderes nacionales y regionales, la disciplina tiende a relajarse.

I. DISCIPLINA PARLAMENTARIA EN LA LVII LEGISLATURA

El avance en el proceso de democratización en México supuso la incorporación de la competencia política como una forma de participación

y representación de las fuerzas políticas y sociales que reclamaban mayores espacios de expresión. La Cámara de Diputados resultó la instancia idónea en la que convergen diversas fuerzas en la lucha por el equilibrio de poder. Esta situación llamó la atención de los estudiosos de la política, pues ante la llegada de diversos partidos al recinto era posible observar el comportamiento de los mismos en diversas situaciones: en su relación con el Ejecutivo, en su relación con otros partidos mediante el estudio de las coaliciones, en su relación intrapartido a través del estudio de la cohesión, por un lado y de la disciplina, por el otro.

Respecto a esto último, los estudios previos coinciden en el análisis de la cohesión más que de la disciplina, ya que la unidad de análisis siempre es el partido y no los individuos. De ahí que se afirme que los tres principales partidos —PAN, PRI y PRD— en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, son altamente cohesionados. Las explicaciones que se dan al respecto giran en torno a las reglas estructurales en las que están inmersos partidos y legisladores (Casar, 2000; Mena, 2001; Heller y Weldon, 2001; Ugalde, 2002). No obstante, una vez que la unidad de análisis se traslada a las votaciones individuales, los resultados varían.

De acuerdo con el cuadro 1, poco más del 80% de los legisladores que participan en votaciones nominales se ubican en la categoría de disciplinados; 3.4% en la de indisciplinados y 15% en la de ausentes. Los tres partidos más grandes resultaron ser los más disciplinados en comparación con los pequeños (PT y PVEM), los cuales mostraron mayor variabilidad en su nivel de disciplina en el momento de votar: poco más de 50% de las votaciones emitidas por los grupos parlamentarios de estos partidos se consignan como disciplinadas; en más de 35% de las votaciones se ausentaron, y se indisciplinaron en casi 20%.

Hasta ahora el enfoque estaba dirigido a los partidos mayoritarios, quienes efectivamente no sólo son los más cohesionados, sino también más disciplinados. En este caso, como el enfoque se concentra en los individuos más que en los partidos, es interesante apuntar que los miembros de los partidos pequeños, al carecer de recursos y estabilidad electoral son menos dependientes de éstos, pues los incentivos ofrecidos por la organización son insuficientes frente a las aspiraciones del legislador. La falta de solidez de estos partidos impide el control de los destinos políticos de sus legisladores por parte de la dirigencia de los mismos.

Cuadro 1
Porcentaje de diputados disciplinados, ausentes e indisciplinados
por partido (LVII Legislatura de la C.D.)

<i>Partido</i>	<i>Disciplinado</i>	<i>%</i>	<i>Ausente</i>	<i>%</i>	<i>Indisciplinado</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
PAN	20482	80.94	3588	14.18	1234	4.88	25304	100.00
PRI	44757	86.14	6970	13.41	232	0.45	51959	100.00
PRD	20414	76.83	4343	16.34	1814	6.83	26571	100.00
PT	1289	51.13	893	35.42	339	13.45	2521	100.00
PVEM	621	57.77	381	35.44	73	6.79	1075	100.00
Total	87563	81.51	16175	15.06	3692	3.44	107430	100.00

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

Continuando con el cuadro 1, la reducción de la disciplina en casi todos los partidos no es consecuencia directa de la indisciplina, que en promedio es 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. Incluir las inasistencias en el cálculo resulta interesante, porque pese a que se desconocen los motivos de las ausencias, la persistencia de ellas hace evidente la disidencia de algunos miembros cuyo comportamiento no es aceptado por ley (porque el artículo 63 constitucional sanciona las faltas consecutivas de los legisladores) ni por los partidos, en especial cuando la ausencia de algún miembro del grupo parlamentario en votaciones controvertidas supone una actitud de “rebeldía”. Nuevamente, serán los partidos pequeños los que sobresalgan por sus altos niveles de ausentismo (35%). La falta de control partidario es evidente en aquellos legisladores cuyos grupos políticos carecen de peso electoral.

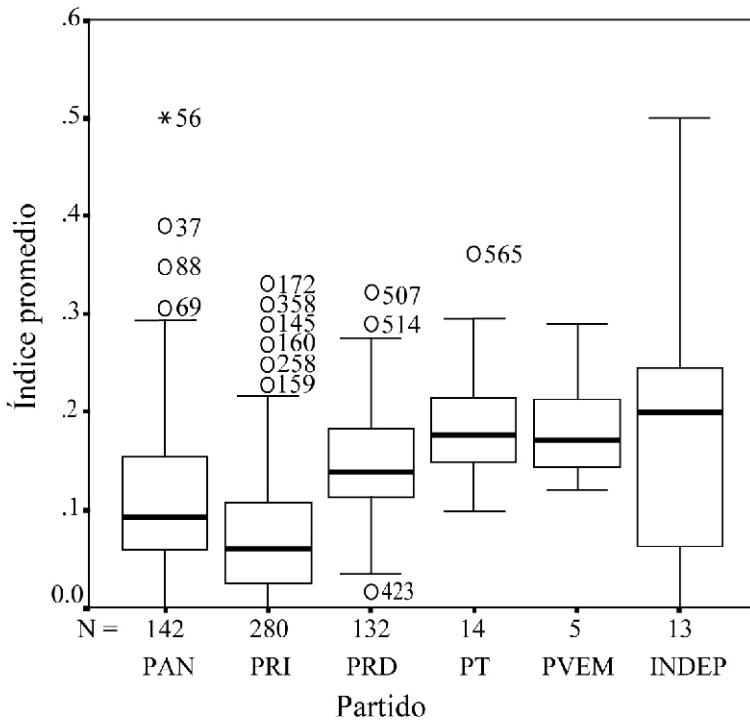
Cuando se promedia la dirección del voto de cada legislador es posible observar la dispersión del voto por diputado (véase gráfica 1). El cálculo arrojó como resultado promedios que van de 0 a 1 (hay que recordar que de acuerdo con el índice propuesto en este estudio los resultados cercanos a 0 indican alta disciplina, y los cercanos a 1 indican indisciplina). Con la finalidad de identificar su procedencia, los legisladores fueron ordenados alfabéticamente y por grupos de partidos. Lo anterior se ilustra en la siguiente gráfica.

En la gráfica se puede observar que la dispersión promedio del índice de disciplina individual (eje vertical) no sobrepasa el 0.5, esto es, en promedio ningún legislador fue indisciplinado, y los que más se alejaron del valor 0 fueron más bien medianamente disciplinados. Los casos que destacan se refieren a diputados de extracción panista y del PRI.³⁶ En términos individuales se puede observar que, a pesar de que el grupo parlamentario del PRD fue el menos disciplinado, en comparación con los otros partidos mayoritarios, muy pocos legisladores de ese grupo se encuentran más allá de 0.3 como índice promedio. En cambio, dos casos se alejaron del conjunto al registrar altos niveles de disciplina muy cercanos a 0, lo que indica que los legisladores de ese partido tuvieron en lo indi-

³⁶ En un trabajo a futuro sería interesante entrevistar los casos extremos.

vidual comportamientos más bien disciplinados. ¿A qué obedece esto? La respuesta podría estar vinculada a la carrera política del legislador y a la naturaleza de la iniciativa o incluso a la pertenencia del partido. En este capítulo se explica el tema de la trayectoria política y sus diferentes efectos en la disciplina.

Gráfica 1



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

II. CARRERA POLÍTICA

Para Morgenstern (2001), la relación de los legisladores y sus líderes refleja la capacidad de la elite para controlar el destino político de los representantes. Bajo algunos sistemas, los legisladores controlan sus carreras políticas y en otros, responden a la influencia de sus líderes. Así por

ejemplo, cuando el líder del partido es al mismo tiempo presidente de la Nación (como el caso del PRI hasta antes del 2000), la organización del partido nacional tiene mayor influencia sobre sus listas de candidatos a nivel local. Cuando el caso no es ése, el partido influye a nivel distrital mediante la intervención directa de la dirigencia nacional en la organización de éste en el ámbito local, así como cuando el partido tiene el control sobre el uso de la etiqueta de la organización (Jones, 2002). En el PRD las cuotas de candidaturas se distribuían en función del apoyo otorgado al líder carismático, por ejemplo.

La habilidad del partido nacional para influir en el de nivel local también depende de la fuerza y la unidad de la organización a nivel del distrito. Si el líder local goza de popularidad y unidad, difícilmente la elite nacional influirá en la lista del partido, sobre todo si éste celebra primarias, porque la competencia por las candidaturas refuerza el liderazgo local sobre el nacional (Jones, 2002).

En el PAN, el peso de los líderes locales es mayor que en otros partidos. La elección de candidatos a puestos de representación mediante la celebración de primarias cerradas le da mayores posibilidades de influir en la postulación de candidatos. Como se observó en el capítulo 2, el incremento del peso electoral de los distritos le otorgó mayores prerrogativas para elegir a sus candidatos; por ejemplo, la intervención del CEN en la postulación de éstos a puestos de representación proporcional pasó de 15% a 10% y, en la actualidad, el CEN sólo tiene derecho a postular dos candidatos por circunscripción.

Efectos de la carrera política

Como se ha mencionado, la carrera política depende del control de los líderes sobre los destinos políticos de sus legisladores, el voto del diputado es, por tanto, un juego estratégico que se determina por los cálculos del legislador respecto a su carrera (Morgenstern, 2001). De esta forma, se han incluido variables que describen el perfil del parlamentario con base en los resultados obtenidos de medir la disciplina de cada individuo.

A. Composición, atributos personales y disciplina

La Cámara de Diputados se integra por 500 miembros que se eligen por un procedimiento mixto: 300 son elegidos de acuerdo con el mismo