



IEEJ

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

Las fuentes institucionales

de la disciplina partidaria en México

La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)

MOISÉS PÉREZ VEGA

ia
colección
tesis y ensayos



IEEJ

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

Las fuentes institucionales

de la disciplina partidaria en México

La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)

MOISÉS PÉREZ VEGA


colección
tesis y ensayos

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

Doctor José Luis Castellanos González
CONSEJERO PRESIDENTE

CONSEJEROS

Licenciada Rosa del Carmen Álvarez López
Licenciado Víctor Hugo Bernal Hernández
Licenciado Sergio Castañeda Carrillo
Licenciado José Tomás Figueroa Padilla
Licenciado Armando Ibarra Nava
Licenciado Carlos Alberto Martínez Maguey

Licenciado Manuel Ríos Gutiérrez
SECRETARIO EJECUTIVO

Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México
La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)

Moisés Pérez Vega

Primer lugar en el *Concurso estatal de tesis 2005*

Portada y diagramación: Departamento de Edición y Publicaciones, IEEJ

Primera edición: Instituto Electoral del Estado de Jalisco, 2006
Florencia 2370, esquina López Mateos, colonia Italia Providencia,
C.P. 44648, Guadalajara, Jalisco

Textos © **Moisés Pérez Vega**

ISBN 968-9206-05-2

El contenido de esta publicación es responsabilidad de su autor. El Instituto Electoral del Estado de Jalisco es ajeno a las opiniones aquí presentadas. Se difunden como parte de un ejercicio de pluralidad y tolerancia.

MENSAJE DEL CONSEJERO PRESIDENTE

Más allá de la trascendente misión constitucional de organizar y administrar las elecciones en nuestro estado, el Instituto Electoral del Estado de Jalisco asume la no menos significativa labor de fomentar y fortalecer los valores democráticos mediante la tarea específica de diseñar, para el ámbito jalisciense, un proceso continuo y constante de educación cívica y formación de una ciudadanía acorde con los calificativos anexos al concepto de una democracia que se consolida progresivamente, esto es: informada, crítica y participativa.

En este contexto, nuestro organismo electoral pone a disposición del público en general y de la comunidad académica en particular la obra *Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México. La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)*, del doctor Moisés Pérez Vega, en un esfuerzo por contribuir a la misión de divulgar y aportar elementos para una mejor comprensión de lo que significan la democracia y los compromisos de la ciudadanía para con ella.

El texto analiza el trabajo realizado por la LVIII Legislatura en el período 2000-2003 y representa, por tanto, además de un valioso documento de memoria histórica, un referente importante para el conocimiento de las instituciones y su relación con unos actores fundamentales de la vida política en el estado: los partidos, en un momento clave de nuestra transición democrática.

Nuestro reconocimiento al doctor Moisés Pérez Vega.

Saludos cordiales

Doctor José Luis Castellanos González
CONSEJERO PRESIDENTE

*Los hombres, aunque han de morir,
no han nacido para eso sino para
comenzar*

HANNAH ARENDT

A mi padre,
IGNACIO PÉREZ REYNOSO
(1938-2001),
quien me enseñó que la honestidad y
la humildad son indisolubles del ser
humano

A mi madre,
MARÍA DE LA LUZ VEGA LOMELÍ,
ejemplo de entrega incondicional y
amor infinito

A CARLOS MOISÉS LÓPEZ ROSAS
(1973-2002),
presencia indeleble de arrojo,
inteligencia y amistad sin adjetivos



El presente trabajo fue la tesis presentada para la culminación de mis créditos académicos de Maestría en Estudios Políticos y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México. Culminar esta investigación no hubiera sido posible sin la ayuda de mis padres, don Nacho y doña Luz: mi gratitud y amor eternos. A mis hermanos Ignacio, Jaime, Adriana, Lucero y Rebeca agradezco su apoyo incondicional en las buenas y en las malas y por la edificación de ese espacio común de amor y fraternidad que llamamos familia. Sin ustedes no fuera lo que soy. Gracias también a Ana Rosa de los Santos, Adrián Michel, Arturo García, Joshie y a mis sobrinos Jaime, Cristina, Daniel y Alan por todos los momentos compartidos, y a Diana Serrano por su amistad y complicidad entrañables.

Todo mi amor y mi agradecimiento para Adriana Paredes, por su comprensión e impulso persistentes y por confirmar mutuamente que el amor auténtico emerge en tiempos de incertidumbre.

Cuando las cosas parecían no tomar rumbo en el trayecto de investigación, allí estuvieron para destrabar entuertos teóricos y existenciales mis amigos. Agradezco muy especialmente a Sergio Ortiz, con quien he descubierto que la reflexión es un ejercicio permanente de la libertad; a Edgar

Ibarra, Liz Hernández por su actitud de inagotable solidaridad en nuestra estancia en el D.F.; a Juan Luis González por recordarme que la vida está en otra parte; a Jesús Morales por su desinteresada y valiosa colaboración en las lides computacionales; a Héctor Insúa y Alan Pérez por su infranqueable amistad y por la información proporcionada para este trabajo. A Juan Vega, Isabel Rodríguez, José Manuel Hermosillo y Laura Tetela agradezco su apoyo y calidez en la travesía capitalina. Asimismo, mi estima y gratitud al doctor Isidro Cisneros por darme la oportunidad de colaborar con él.

Finalmente, agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el otorgamiento de una beca para la realización de mis estudios de maestría y al Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, cuya beca fue indispensable para culminar la maestría y esta investigación.

ÍNDICE



PÁGINA

11	.....	INTRODUCCIÓN
19	.....	► CAPÍTULO I LAS FUENTES INSTITUCIONALES DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA
20	.....	1.1 El estudio de las instituciones políticas: de las macro a las microrreglas
23	.....	1.2 El estudio de la disciplina partidaria
30	.....	1.3 Cohesión y disciplina partidarias
33	.....	1.4 Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria
35	.....	1.4.1 Sistema electoral
36	.....	a) Voto personal <i>vs.</i> voto partidista
40	.....	b) Control partidista sobre la nominación de candidatos
45	.....	1.4.2 Procedimientos partidistas para la selección de candidatos
49	.....	1.4.3 Reglas internas de la legislatura
55	.....	1.5 Conclusiones
57	.....	► CAPÍTULO II LAS FUENTES INSTITUCIONALES DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA EN MÉXICO: LA ARENA ELECTORAL
58	.....	2.1 A manera de introducción: el estudio de la disciplina partidaria en México
71	.....	2.2 Consideraciones generales
75	.....	2.3 Las reglas electorales
		2.3.1 El sistema electoral

75		a) Control absoluto de los partidos sobre la nominación de candidatos
77		b) Predominio del voto partidista sobre el voto personal
83	2.3.2	El financiamiento de los partidos: la piedra de toque del Leviatán partidista
88	2.3.3	La no reelección legislativa inmediata y sus consecuencias en las carreras políticas de los legisladores
94	2.4	Conclusiones
97		► CAPÍTULO III LAS FUENTES INSTITUCIONALES DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA EN MÉXICO: LAS ARENAS PARTIDISTA Y PARLAMENTARIA
98	3.1	Procedimientos partidistas para la selección de candidatos
	3.1.1	Breves consideraciones
99	3.1.2	Partido Acción Nacional (PAN)
106	3.1.3	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
111	3.1.4	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
116	3.1.5	Procedimientos para la selección de candidatos del PAN, PRI y PRD en 2000
118	3.2	Reglas internas de la Cámara de Diputados
	3.2.1	De la centralidad de los grupos parlamentarios
120	3.2.2	Atribuciones de los líderes parlamentarios
121	a)	Asignación de comisiones

123		b) Asignación de recursos económicos y de asesoría
128		c) Control de la agenda legislativa
131	3.2.3	Organización interna de los grupos parlamentarios
133		a) Partido Acción Nacional (PAN)
138		b) Partido Revolucionario Institucional (PRI)
141		c) Partido de la Revolución Democrática (PRD)
146	3.3	Conclusiones
151		►CAPÍTULO IV DISCIPLINA PARTIDARIA EN LA LVIII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2000-2003)
	4.1	Índices de medición de la disciplina partidaria
154	4.2	Sobre el índice de disciplina partidaria seleccionado
156	4.3	Reglas de votación en la Cámara de Diputados y universo de votaciones analizadas
158	4.4	Disciplina partidaria del PRI, PAN y PRD
167	4.5	Conclusiones
169		CONCLUSIONES GENERALES
179		BIBLIOHEMEROGRAFÍA

INTRODUCCIÓN



DURANTE DÉCADAS, el Congreso mexicano fue una institución débil, pues desempeñó un papel secundario en la toma de decisiones gubernamentales debido a su subordinación frente al Poder Ejecutivo. Quizás por esta razón, el Congreso no había sido sistemáticamente analizado por la ciencia política mexicana. A medida que el PRI fue perdiendo el predominio de la representación legislativa y acrecentándose la presencia parlamentaria de los partidos de oposición, paulatinamente el Congreso fue transformándose en un poder autónomo. En efecto, no es sino hasta 1997 cuando el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, que el Poder Legislativo retomó su rol de contrapeso del Ejecutivo, del cual abdicó por decenios.

Cuando se extinguió en 1997, una de las condiciones políticas e institucionales del poder presidencial en México, el gobierno unificado, cobró relevancia el papel y la conducta de

los partidos de oposición con representación parlamentaria en la Cámara de Diputados. Bajo estas circunstancias, se hizo necesario estudiar la disciplina de los partidos en la Cámara baja para comprender el funcionamiento del sistema de gobierno, en general, y la nueva relación Ejecutivo-Legislativo, en particular.

Durante la larga etapa de gobiernos unificados priístas, que se caracterizaron por amplias mayorías legislativas disciplinadas y subordinadas al presidente de la República, la disciplina partidista no fue un tema que suscitó el interés de científicos sociales, ya que habitualmente existía una gran disciplina de los legisladores priístas hacia las iniciativas presidenciales. Las causas de la disciplina de los congresistas se derivaban de la autoridad del presidente en su calidad de jefe del Ejecutivo (poderes formales) y de jefe del partido (poderes informales) que le otorgaba una enorme capacidad para influir en las carreras políticas de los legisladores. La alternancia en la presidencia de la República, en las elecciones de 2000, asestó el tiro de gracia a la presidencia “metaconstitucional” (aunque no sabemos si *ad infinitum*).

A pesar de la importancia que reviste la disciplina de los partidos en la legislatura en situaciones de gobierno dividido –en los cuales el partido del ejecutivo no cuenta con la mayoría de asientos en la asamblea legislativa y que se han originado en México a escala nacional, en las elecciones de 1997, 2000 y 2003–, hasta la fecha son muy pocas las investigaciones que han abordado esta cuestión. Algunos estudios han mostrado que los partidos en México, –particularmente en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000)– son muy disciplinados; no obstante, consideramos que no se han abordado a profundidad diferentes variables institucionales que contribuyen a explicar la alta disciplina de los partidos en la Cámara de Diputados. En este sentido, en

primera instancia, deseamos responder a la pregunta: ¿cuáles son las reglas institucionales que incentivan a los legisladores a comportarse de manera disciplinada o indisciplinada en las votaciones legislativas? A partir de la revisión de estudios comparativos y de análisis de caso nacionales que han analizado la disciplina partidaria, en el capítulo 1 se establece que las variables institucionales relevantes que permiten explicar un comportamiento disciplinado o indisciplinado de los congresistas al interior de una legislatura son: el sistema electoral, los procedimientos partidistas para la selección de candidatos y las reglas internas de la legislatura.

Para analizar el fenómeno de la disciplina partidaria, partimos de algunos supuestos del enfoque de la elección racional (Geddes, 1994):

- 1) Un fenómeno puede ser estudiado en términos de las acciones de individuos que tratan de maximizar sus objetivos bajo un conjunto de restricciones;
- 2) Los objetivos y preferencias de los actores son explícitamente identificados, y
- 3) Las instituciones determinan las opciones de los actores.

Más específicamente, partimos de dos supuestos básicos: 1) los legisladores están interesados en mantener su carrera política, y 2) las instituciones imponen restricciones y oportunidades y moldean las estrategias de los legisladores para lograr este objetivo.

De esta manera, en el capítulo 1 se formulan dos hipótesis sobre el efecto del sistema electoral, de los procedimientos partidistas para la selección de candidatos y de las reglas internas de la legislatura sobre la disciplina partidaria, que se pondrán a prueba en nuestro análisis de caso. La primera se deriva

del análisis del sistema electoral y la segunda del estudio de los métodos partidistas de selección de candidatos y de las reglas internas de la legislatura:

1. La disciplina partidaria aumenta en la medida que disminuye el nivel de voto personal y aumenta el grado de control partidista sobre la nominación de candidatos.
2. La centralización de los procedimientos de selección de candidatos y de las normas internas de la legislatura provocan el aumento de la disciplina partidaria.

Esta investigación es un estudio de caso, cuya finalidad es explicar la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de las principales organizaciones partidarias del actual sistema mexicano de partidos, PRI, PAN y PRD, durante la LVIII Legislatura (2000-2003). Es importante señalar que los arreglos electorales y las normas internas de la Cámara baja estuvieron vigentes durante el período de estudio (2000-2003). Los procedimientos partidistas de selección de candidatos se modificaron en el período, no obstante, examinamos los métodos que estuvieron vigentes en el PRI, PAN y PRD en las elecciones federales de 2000. Asimismo, el trabajo se enfoca básicamente al estudio de reglas institucionales formales. Sin embargo, coexisten reglas informales que favorecen la influencia de ciertos actores en los procesos de selección de candidatos, lo que los convierte en actores potenciales para influir en la disciplina de los congresistas. Este fenómeno requiere un tratamiento a profundidad, aunque sólo nos limitamos a enunciarlo, ya que rebasa los alcances de esta tesis.

En el capítulo 2, primeramente se hace una revisión de las investigaciones que han estudiado la disciplina partidaria en México. En este capítulo, sobre la variable del sistema electoral, intentamos responder las siguientes preguntas: ¿qué grado de control tienen los partidos sobre la nominación de candi-

datos? ¿En qué medida los candidatos a diputados dependen de sus cualidades o trayectorias personales o, por el contrario, del voto hacia sus partidos para obtener un cargo legislativo? ¿En qué medida los líderes partidistas disponen de recursos para controlar las carreras políticas de los legisladores y así influir en su comportamiento legislativo? Enseguida, evaluamos el grado de control partidista sobre la nominación de candidatos y el nivel de voto personal en las elecciones legislativas federales en México. Concluimos que las reglas electorales proporcionan un conjunto de recursos en poder de los líderes partidistas para generar disciplina en los congresistas:

1. Control absoluto sobre la postulación de candidaturas (monopolio de la representación y ausencia de competencia intrapartidaria).
2. Ausencia de voto personal en las elecciones plurinominales, derivada de las listas cerradas y bloqueadas y de la alta magnitud distrital.
3. Bajo nivel de voto personal en las elecciones uninominales, derivado de la no reelección legislativa inmediata.
4. Predominio de financiamiento público para las campañas electorales (el cual es canalizado y controlado por los órganos directivos nacionales de los partidos), prerrogativas de los partidos nacionales (principalmente acceso a radio y televisión) y limitaciones al financiamiento privado.

Estos elementos se constituyen en fuertes condicionantes para la autonomía de los diputados y propician la existencia de un gran control partidista sobre la promoción de las carreras políticas de los legisladores. En el caso mexicano, se esperaría una alta disciplina de los partidos en la Cámara de Diputados, debido al bajo nivel de voto personal en las elecciones legisla-

tivas y el control absoluto de los partidos sobre la nominación de candidatos. Adicionalmente, los enormes recursos provenientes del financiamiento público hacia las campañas electorales se encuentran en poder de los dirigentes nacionales, lo que estimula la disciplina partidaria.

La intención del tercer capítulo es evaluar el grado de centralización de los métodos de selección de candidatos utilizados por el PRI, PAN y PRD en el proceso electoral federal de 2000, las reglas internas de la Cámara de Diputados así como la organización de los grupos parlamentarios de los tres partidos analizados. Para la realización de tal objetivo, se analizan los estatutos y reglamentos partidarios, la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos internos que regulan el funcionamiento de las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados. El análisis se complementa mediante la revisión de periódicos nacionales y algunas entrevistas con actores partidistas y parlamentarios.

En este capítulo concluimos que las nominaciones de representación proporcional son más centralizadas que las de mayoría relativa. Las primeras se encuentran controladas por los líderes nacionales de los partidos, aunque en diferente grado: el CEN del PRI tiene plena facultad para hacer las designaciones; en el PRD, 50 por ciento de las candidaturas las elige el Consejo Nacional y el restante 50, la convención nacional; en la práctica, los líderes nacionales de las corrientes internas tienen una gran influencia en la determinación de las candidaturas, y en el PAN, el CEN controla los primeros lugares, y los espacios restantes se deciden por convenciones estatales. En el caso de las candidaturas uninominales, los procedimientos son más descentralizados, no obstante, no se elimina del todo la injerencia de los dirigentes nacionales. Asimismo, los líderes partidistas locales, y principalmente los gobernadores, tienen una gran influencia en la determinación de este tipo de candidaturas. Este hecho significa que los gobernadores, par-

ticularmente los del PRI, son actores potenciales que pueden incidir en la disciplina de los legisladores. En todo caso, esta situación favorece, en lo individual, a los gobernadores antes que a los legisladores, ya que sitúa a los primeros como actores poderosos –debido a los recursos presupuestarios y a los puestos administrativos que tienen a su disposición– con capacidad de influir en las carreras políticas de los legisladores.

No obstante que la descentralización de los procedimientos de mayoría relativa fortalece a dirigentes partidistas estatales y, principalmente, a los gobernadores como actores potenciales capaces de incidir en la disciplina de los legisladores, la enorme centralización de las reglas de la Cámara de Diputados otorga a los líderes parlamentarios poderosos incentivos selectivos para estimular la acción unificada de los integrantes de las bancadas. De acuerdo con la Ley Orgánica, se observa que la asignación de comisiones, de recursos presupuestarios y de asesoría, así como la formación de la agenda legislativa, se encuentran controladas por los coordinadores parlamentarios. Finalmente, en el capítulo 3 se examina que al interior de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD, el órgano directivo del grupo encabezado por el coordinador concentra enormes facultades sobre la agenda legislativa, los posicionamientos y seguimiento de iniciativas de ley, el trabajo en comisiones, el manejo de recursos de asesoría, que permite prácticamente controlar la toma de decisiones al interior del grupo. El análisis de la organización interna de los grupos parlamentarios, revela que la actuación de los diputados está sujeta a un estricto monitoreo y control desde las comisiones hasta las sesiones del pleno. Ello aumenta la probabilidad de una alta disciplina de las bancadas en las votaciones en el pleno.

En el capítulo 4 se calculan los índices de disciplina partidaria del PRI, PAN y PRD en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. En el inicio de este capítulo, realizamos una revisión general de los índices de disciplina partidaria; se mencio-

nan sus características y se advierten algunos inconvenientes para calcular la disciplina. Acto seguido justificamos la utilización del índice propuesto por Heller y Weldon (2001), que calcula las votaciones en sentido tricotómico:

$$I = \max (\text{por cientoSI}, \text{por cientoABS}, \text{por cientoNO})$$

El índice mide el máximo de los votos a favor, abstenciones y en contra, dividido entre el número total de diputados del partido que votan. El indicador toma valores de 33.3 a 100. En el primer caso, un partido se divide uniformemente entre los miembros que votan a favor, en contra y abstención. En el segundo caso, todos los miembros votan en el mismo sentido.

El universo de votaciones analizadas es de 291; 201 corresponden a votaciones de dictámenes en lo general y 90 a votaciones en lo particular. No se consideran todas las votaciones que acontecieron en la LVIII Legislatura: se excluyeron votaciones sobre permisos al Ejecutivo para ausentarse del país, condecoraciones, efemérides, puntos de acuerdo sobre pronunciamientos y excitativas. Se toman en cuenta las votaciones de dictámenes sobre reformas legales, constitucionales y nuevas leyes, debido al impacto público que revisten y, por su importancia, se incorporaron ocho dictámenes.

De acuerdo a las hipótesis evaluadas en los capítulos 2 y 3, se esperarí una alta disciplina de los partidos en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. En efecto, los partidos mostraron altos índices de disciplina partidaria en proporciones muy similares: PRI, 97.1; PAN, 98.4 y PRD, 97.9.

Finalmente, se formulan las conclusiones generales de esta investigación, y sugerimos varias líneas de investigación que consideramos importantes abordar en investigaciones futuras para una mayor comprensión de nuestro objeto de estudio.



► CAPÍTULO I

LAS FUENTES
INSTITUCIONALES
DE LA DISCIPLINA
PARTIDARIA

EL OBJETIVO DE ESTE CAPÍTULO es analizar cuáles son las reglas institucionales que incentivan a los legisladores a comportarse de manera disciplinada o indisciplinada en las votaciones legislativas. La presente investigación parte de dos supuestos básicos: 1) los legisladores están interesados en mantener su carrera política, y 2) las instituciones imponen restricciones y oportunidades, y moldean las estrategias de los legisladores para lograr este objetivo. En el primer apartado se hace una breve revisión del estudio de las instituciones políticas en América Latina, específicamente el debate presidencialismo *vs.* parlamentarismo. Más adelante, se revisan algunas investigaciones que se alejan de esta perspectiva para enfocarse al análisis de un conjunto de variables institucionales (microrreglas), entre las que destaca la disciplina partidaria. En el segundo apartado, se mencionan de forma general los estudios que han abordado el tema de la disciplina partidaria, haciendo énfasis en aquéllos que

estudian países de América Latina. Los conceptos de cohesión y disciplina partidarias se clarifican en el tercer apartado de este capítulo. Finalmente, se analizan las fuentes institucionales de la disciplina partidaria, es decir, las reglas institucionales relevantes que permiten explicar, ya sea un comportamiento disciplinado o indisciplinado de los congresistas al interior de una legislatura. Estas son: el sistema electoral, los procedimientos partidistas de selección de candidatos y las reglas internas de la legislatura.

1.1 EL ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS: DE LAS MACRO A LAS MICRORREGLAS

Desde mediados de la década de 1980, el estudio comparativo de las instituciones políticas se ha centrado en definir cuáles son los mejores diseños institucionales de gobierno para la estabilidad y consolidación democráticas. Las tesis de Juan Linz (1990, 1994)¹ iniciaron un amplio debate sobre las ventajas y desventajas del presidencialismo y del parlamentarismo en el funcionamiento de la democracia. Su contribución principal a este respecto fue reinsertar, en el debate politológico, el estudio de los regímenes de gobierno como variable independiente para explicar el fracaso de las democracias presidenciales. El supuesto teórico detrás de este enfoque es que las instituciones políticas tienen un impacto autónomo sobre el proceso político.² Aunque al interior de la literatura teóri-

1 Una primera versión de los planteamientos de Linz se encuentran en "Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?", ponencia presentada en el Workshop on Political Parties in the Southern Cone, organizado por el Woodrow Wilson Center, Washington D.C., 1984. Una versión en inglés abreviada apareció en Linz (1990) y la versión replanteada y definitiva en Linz (1994). La traducción al español apareció en Linz (1997). Para trabajos previos que dan cuenta de las limitaciones institucionales del régimen presidencial, véanse Loewenstein (1949), Blondel y Suárez (1981) y Suárez (1982).

2 Este supuesto se deriva de la corriente teórica conocida genéricamente como neoinstitucionalismo. Este enfoque lejos está de ser un cuerpo teórico homogéneo, con un programa de investigación consensuado, sin embargo, comparte el presupuesto de que las instituciones son determinantes para explicar los resultados sociales y políticos. Para ahondar sobre las diferentes variedades de la nueva teoría institucional, véanse Peters (1996), Godin (1996), Hall y Taylor (1999) y Rothstein (1996). Algunas obras sobresalientes sobre la perspectiva neoinstitucionalista son de March y Olsen (1984, 1989); Ostrom (1990);

ca neoinstitucionalista no hay un consenso sobre el concepto de “institución”, Schedler (2000) apunta que básicamente el *neoinstitucionalismo* en ciencia política identifica la noción de institución con reglas y organizaciones formales. Por ello, una preocupación central es analizar las instituciones formales y su impacto en la práctica política.³

Durante el decenio de 1990, se realizaron una serie de trabajos tendentes a evaluar las hipótesis de Linz⁴ sobre el desempeño de las democracias presidenciales de una forma más detallada, al integrar en el análisis variables institucionales, como los sistemas electoral y de partidos. Shugart y Carey relativizaron las críticas linzianas al sistema de gobierno presidencial. En este sentido, critican el argumento de Linz de que el mayor porcentaje de rupturas democráticas hayan tenido lugar en sistemas presidenciales. Al respecto apuntan que si se amplía el período de estudio a lo largo del siglo xx, los quiebres de la democracia han afectado a 21 regímenes parlamentarios, a 12 regímenes presidenciales y a 6 regímenes mixtos (Shugart y Carey, 1992: 40). En opinión de Chasqueti, ambos autores transformaron las críticas de Juan Linz en virtudes del sistema presidencial: “La rigidez de los mandatos era observada como un atributo de previsibilidad del régimen de gobierno; la tan criticada elección presidencial era considerada un elemento de transparencia del sistema; y la doble legitimidad de los mandatos volvía a ser considerada, tal como lo

North (1990); Thelen, Longstreth y Steinmo (1992); Weaver y Rockman (1993) y Powell y DiMaggio (1999).

- 3 Colomer expresa que las reglas formales imponen restricciones y abren oportunidades para los actores políticos; las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones a los actores políticos para la elección de ciertas estrategias (Colomer, 2001).
- 4 Linz detectó un conjunto de dimensiones institucionales que afectan negativamente al presidencialismo para funcionar eficazmente. Las críticas sobre el gobierno presidencial se refieren principalmente a cuatro aspectos: la doble legitimidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo (originada por la elección separada del presidente y la asamblea, el problema de la legitimidad dual); la rigidez del período fijo del mandato presidencial, cuestión que resulta menos favorable para la democracia que la flexibilidad existente en los regímenes parlamentarios; la lógica de “ganador único” genera un juego de suma cero, lo que resulta perjudicial para la estabilidad democrática, y el “estilo presidencial de la política” que destaca los grandes poderes asociados a la presidencia, que conlleva a la sobrepersonalización del poder en la figura presidencial.

indica la teoría del gobierno presidencial, como un instituto que favorece la rendición de cuentas y los controles entre los gobernantes (*check and balances*)” (Chasqueti, 2001: 320).

Por su parte, Scott Mainwaring concluye que el régimen presidencial no es disfuncional *per se*, sino que el funcionamiento del presidencialismo tiene problemas cuando se genera un sistema de partidos multipartidista. De acuerdo con Mainwaring (1993: 212-213) el multipartidismo agrava los problemas del presidencialismo en tres formas: a) al incrementar la probabilidad de estancamiento en la relación Ejecutivo-Legislativo; b) al promover la polarización ideológica, y c) al dificultar la construcción de coaliciones entre partidos. A una conclusión parecida arriban Stepan y Skach (1994). En su estudio de cuarenta y tres democracias consolidadas en el mundo entre 1979 y 1989, apuntan, sólo cinco eran presidenciales y ninguna tenía más de 2.6 partidos políticos efectivos.⁵

No es la intención de este apartado hacer una exhaustiva revisión de las investigaciones de carácter comparativo sobre el presidencialismo.⁶ El propósito es mencionar que paulatinamente los investigadores comparativistas se fueron alejando de la clásica dualidad presidencialismo/parlamentarismo para analizar el desempeño de las democracias presidenciales. Dicho en otras palabras, se enfocaron ya no tanto a los macroreglas (diseño constitucional) sino a arreglos específicos que influían el funcionamiento del presidencialismo en el subcontinente (microrreglas); es decir, pequeñas reglas que articulan la maquinaria institucional de un esquema de gobierno. Por lo tanto, cuestiones tales como la relación entre poderes, el pro-

5 Las democracias presidenciales y su respectivo número de partidos fueron: Estados Unidos, 1.9; Colombia, 2.1; República Dominicana, 2.3; Costa Rica, 2.3 y Venezuela, 2.6. No obstante la fortaleza empírica de estos datos, recientemente varios politólogos latinoamericanos muestran que las democracias presidenciales pueden funcionar bajo formatos multipartidistas a través de la formación de coaliciones políticas. De esta forma, ponen en duda “la difícil combinación” (presidencialismo con multipartidismo) esgrimida por Mainwaring. Véase Lanzaro (2001), especialmente el capítulo final de Daniel Chasqueti.

6 Entre las obras sobre presidencialismo destacan Jones (1995); Nohlen y Fernández (1991, 1998); Mainwaring y Shugart (1997); Carey y Shugart (1998) y la obra ya citada de Shugart y Carey (1992).

ceso legislativo, la formación de coaliciones parlamentarias, la disciplina de los partidos en la arena legislativa, el vínculo entre instituciones y políticas públicas, entre otras, forman parte de toda una agenda de investigación de la democracia presidencial.

Bajo esta óptica, en años recientes han surgido un conjunto de estudios que analizan distintas variables institucionales de las democracias presidenciales en Latinoamérica. De esta forma, se ha abordado el tema de las coaliciones presidenciales (Amorim Neto, 1998; Deheza, 1998; Lanzaro, 1998; Foweraker, 1998; Chasqueti, 1999; Altman, 2000); la relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo a través de los poderes presidenciales y partidarios (Mainwaring y Shugart, 1997), el vínculo entre instituciones y políticas públicas (Haggard y McCubbins, 2001), los poderes presidenciales de decreto (Carey y Shugart, 1998), entre otros temas.

Otra variable novedosa que ha cobrado relevancia para analizar cómo funcionan los gobiernos presidencialistas es la disciplina de los partidos en la legislatura. En el siguiente apartado se exponen los estudios más relevantes que han abordado esta cuestión.

1.2 EL ESTUDIO DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA

Durante mucho tiempo los estudios del Congreso de los Estados Unidos se han enfocado a analizar los niveles de disciplina partidaria (Anderson, Watts y Wilcox, 1966; Brady, 1973; Collie, 1984; Cox y McCubbins, 1993; Krehbiel, 2000; Snyder y Groseclose, 2000; Fulton, 2001; McCarty, Poole y Rosenthal, 2001; Cox y Poole, 2001; Pearson, 2002). La fuente principal para analizar el comportamiento legislativo han sido las votaciones nominales (*roll call voting*). También se han elaborado estudios sobre el comportamiento legislativo en legislaturas europeas que operan bajo sistemas parlamentarios y semipresidenciales (Lowell, 1912; Ozbudun, 1970; Sankiah, 1970; Stjernquist y Bjurulf, 1970; Wilson y Wiste,

1976; Cox, 1987; Saalfeld, 1990; Bowler, Farrell y Katz, 1999; Newell, 2000).

En el caso de Latinoamérica, el tema de la disciplina partidaria sólo hasta años recientes ha suscitado el interés de los investigadores políticos. Mainwaring y Pérez-Liñán (1997) señalan dos posibles causas de este vacío. En primer lugar, la escasa historia democrática de muchos países de la región —lo que provocó que hayan tenido legislaturas subordinadas que no era necesario estudiar—. En segundo, la mayoría de los países de la región han tenido poca tradición en registrar las “roll call voting” (votaciones nominales) incluso bajo condiciones democráticas.

La instauración de regímenes democráticos experimentada en la mayoría de los países latinoamericanos en las últimas décadas, y la creciente importancia adquirida las legislaturas en la formulación de políticas públicas, han generado un progresivo interés en el análisis de las asambleas legislativas. En efecto, dado que el sistema de gobierno presidencial es el predominante en la región, las legislaturas aparecen como actores determinantes en el funcionamiento del régimen político en su conjunto. Así, una cuestión clave para la gobernabilidad de los sistemas presidenciales, es examinar cómo se relacionan los poderes Ejecutivo y Legislativo y cuáles son las pautas de negociación entre ambos para concretar acuerdos sobre políticas. Esta compleja relación, se encuentra condicionada por el contexto político-institucional en la que se enmarca y en especial, por el grado de apoyo con que cuenta el Ejecutivo en la legislatura.⁷ Esto nos lleva a indagar si el partido del

7 Una de las principales críticas que se han hecho al régimen presidencial es que debido a la elección separada del Ejecutivo y Legislativo, aumenta la probabilidad de que el primero no obtenga mayoría en la asamblea y al darse esta situación aumentan los riesgos del inmovilismo, ya que no se dispone de mecanismos institucionales para solucionar eficazmente los eventuales conflictos entre ambas ramas de gobierno. Véase Linz y Valenzuela (1994); Mainwaring (1993); Suárez (1982); Blondel y Suárez (1981); Stepan y Skach (1994). Algunos estudios han desmentido tales afirmaciones, véanse para Estados Unidos, Mayhew (1991), y para América Latina, Domingo y Morgenstern (1997); Lanzaro (2001). Una investigación que analiza sistemas presidenciales, parlamentarios y mixtos entre 1946 y 1996, concluye que bajo gobiernos minoritarios presidenciales no es más probable la parálisis y, que ésta no afecta la sobrevivencia de las democracias presidenciales. Véase Cheibub (2002).

presidente tiene o no mayoría y qué tipo de comportamiento puede esperarse del partido al que pertenece el Ejecutivo, así como de los otros partidos con representación parlamentaria, lo que hace del grado de disciplina partidaria una variable de suma importancia para estudiar el desempeño de los sistemas presidenciales.

Mainwaring y Shugart consideran a la disciplina partidaria como una variable que afecta el funcionamiento del presidencialismo. En su estudio comparado sobre el presidencialismo en América Latina, Mainwaring y Shugart (1997) sostienen que hay dos tipos de poderes que definen las relaciones Ejecutivo-Legislativo a partir de los poderes con que cuenta el presidente: los constitucionales y los partidarios. Ambos interactúan para determinar el grado de influencia que tienen los presidentes sobre las políticas.

Los poderes constitucionales⁸ del presidente se refieren a “los poderes constitucionales inherentes al cargo de presidente que obliguen a que sus preferencias sean tomadas en consideración a la hora de aprobar leyes” (Mainwaring y Shugart, 1997: 40).

Los poderes partidarios del presidente se relacionan con el tipo de sistema de partidos que se definen por: a) el tamaño del partido o coalición del partido del presidente en la legislatura, y b) el grado de disciplina partidaria. En tal circunstancia, ¿cuál es el impacto entre disciplina partidaria y las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en los arreglos presidenciales de gobierno?

Mainwaring y Shugart responden que el grado de disciplina de los partidos influye en la confianza que los presidentes puedan tener en los líderes de los partidos para obtener el voto

8 Los tipos de poderes constitucionales son cuatro: veto, veto parcial, poder de decreto y poder exclusivo de introducción legislativa. El poder de veto permite al presidente defender el *status quo* reaccionando al intento de la legislatura de alterarlo. Con el veto parcial, los presidentes pueden vetar temas específicos de una iniciativa; pueden promulgar artículos o temas de una iniciativa en los cuales estén de acuerdo, mientras pueden vetar y regresar al Congreso para su reconsideración sólo las partes vetadas. El poder de decreto se da cuando el Ejecutivo, al firmar un decreto, se convierte en ley estableciendo un nuevo *status quo*. Por último, el poder exclusivo de introducción legislativa se refiere al derecho de introducción exclusiva de propuestas legislativas en determinadas áreas.

de su partido o, por el contrario, lograr el apoyo de los legisladores individuales y/o las facciones. Los autores plantean la hipótesis de que cierto grado de disciplina partidaria facilita el funcionamiento de los sistemas presidenciales. Argumentan someramente que los partidos en los sistemas presidenciales no necesitan estar altamente disciplinados, pero la indisciplina frecuente dificulta el establecimiento de relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura.

Los investigadores estadounidenses esbozan dos escenarios posibles en las relaciones entre los presidentes y la legislatura, dependiendo de la existencia de partidos indisciplinados o disciplinados. Así, donde la disciplina es débil "...los líderes de los partidos pueden negociar un acuerdo, que únicamente hará que los miembros legisladores del partido incumplan con él. Por ello, los presidentes se ven forzados a confiar más en bases *ad hoc* en vez de hacerlo en lo líderes de los partidos quienes no pueden entregar los votos de sus compañeros legisladores" (*Ibid.*, p. 419). Este contexto, de acuerdo con los autores, obliga a que los presidentes recurran al clientelismo y al patronazgo para asegurar el apoyo de los legisladores en lo individual, e incluso, puede tentar a los presidentes a pasar por alto al congreso a través de medidas constitucionalmente cuestionables, o a soslayar la Constitución. De esta forma, la débil disciplina de los partidos puede conducir a la posibilidad de un bloqueo institucional.

Con la presencia de partidos disciplinados, "...el presidente no necesita negociar una nueva coalición *ad hoc* para cada propuesta legislativa, con la resultante necesidad de distribuir patronazgo para lograr apoyo" (*Ibid.*, p. 419). En este escenario, Mainwaring y Shugart sostienen: el proceso de negociación se simplifica, al reducirse el número de actores involucrados. Los presidentes "...podrían contar usualmente con los líderes del partido para obtener los votos de la mayoría de los representantes de sus partidos y, por lo tanto, existiría una gran predictibilidad en el proceso político" (*Ibid.*, p. 419).

Sin embargo, los autores expresan que del anterior argumento, no debe concluirse que los partidos disciplinados rí-

gidamente son preferibles en el presidencialismo. Aquí introducen la situación de un gobierno dividido, “...en donde un partido o coalición estable de oposición controle la mayoría de escaños en una o ambas Cámaras, entonces la disciplina extrema del partido hará imposible que el presidente logre acuerdos que afecten las líneas partidarias. Si el liderazgo del partido que domina la legislatura es obstruccionista, los legisladores individuales están obligados a seguirlo si están sujetos a una severa disciplina. Si en cambio, los miembros individuales tienen la libertad de romper el liderazgo, cuyo principal interés es oponerse al presidente, algunos apoyarán al presidente y a su partido en algunas propuestas legislativas” (*Ibid.*, p. 420).

Shugart y Mainwaring, como se advierte, no arriban a una conclusión clara sobre las ventajas o desventajas de contar con partidos disciplinados en formatos de gobierno presidenciales, ya que aquéllas dependen de la existencia de un gobierno ya sea dividido o unificado. Es decir, se prefieren partidos disciplinados cuando hay gobiernos unificados y partidos indisciplinados cuando existe gobierno dividido. De cualquier forma, resulta muy difícil estimular la disciplina o indisciplina de los partidos en función del tipo de gobierno que se genere (dividido/unificado), es decir, es muy complicado diseñar instituciones dependiendo de la conformación política que resulte de las elecciones.⁹

Ahora bien, diversas investigaciones han explicado las causas del nivel de disciplina de los partidos en países latinoamericanos. La mayoría de los autores se han enfocado a estudiar las reglas electorales —el tipo de sistema electoral— y las normas internas de los partidos para seleccionar a los candidatos, para explicar el comportamiento de los legisladores en la arena parlamentaria y el nivel de disciplina partidaria. Mainwaring y Shugart (1997) sostienen que la disciplina partidaria es afectada por tres determinantes institucionales que se relacionan con las reglas por las cuales los políticos se convierten en candida-

9 Obviamente no hay soluciones fáciles para eliminar posibles conflictos entre ramas de gobierno. En todo caso, la salida a esta cuestión apunta al fortalecimiento de las capacidades de negociación entre los actores políticos, donde el Ejecutivo, debido al poder que reviste su cargo, está obligado a desempeñar un papel protagónico.

tos y son elegidos. Éstas son: 1) el control sobre la selección de candidatos; 2) el control del orden en el cual los miembros se eligen dentro de una lista partidaria, y 3) la suma y repartición de los votos entre los candidatos de los partidos. Archer y Shugart (1997) expresan que en Colombia, las organizaciones partidistas no controlan el uso de la denominación partidaria, lo que provoca un escaso control sobre la composición de sus delegaciones en ambas Cámaras del Congreso. Mainwaring y Pérez-Liñán (1997) observan que la baja disciplina de los partidos brasileños se explica principalmente por la existencia de listas abiertas de representación proporcional.¹⁰ De manera análoga, Morgenstern (1997, 2001a) se enfoca a examinar cuáles son los actores que poseen el control de nominación de las candidaturas, y concluye que las reglas electorales provocan la creación de facciones cohesivas al interior de los partidos uruguayos. Al analizar los casos de Chile y Argentina, Carey (1999) y Jones (1998), respectivamente, de igual forma observan el impacto de las reglas electorales, pero consideran que las reglas internas de la legislatura también influyen en la disciplina partidaria (en el caso de Argentina) y en la construcción de coaliciones (en el caso del Congreso chileno). Algunos estudios sobre el Congreso mexicano (Lujambio, 1995; Nacif, 1997, 2002; Weldon, 1997a, 2001; Casar, 1996, 1999, 2000) consideran que las disposiciones electorales (particularmente la prohibición de la reelección legislativa inmediata), explican, en buena medida, la alta disciplina de los partidos mexicanos en el Congreso.

La mayoría de estas investigaciones parten del supuesto de que los legisladores están motivados en mantener su carrera política.¹¹ Las estrategias que los representantes realizarán

10 Ames (2000) matiza estos argumentos, al detectar que la cooperación de los legisladores brasileños se genera a través de negociaciones entre los presidentes, líderes de partidos y diputados en forma de políticas clientelares (*pork barrel*). El autor sostiene que Brasil es un ejemplo de *partidos legislativos condicionados* en los que las acciones de los líderes dependen del apoyo de los miembros del partido sobre una base caso por caso y en el que la influencia fluye de abajo hacia arriba.

11 Este supuesto proviene del enfoque de la elección racional, específicamente de la teoría de la ambición política. Este enfoque se ha empleado por largo tiempo para analizar el comportamiento de los legisladores estadounidenses, suponiendo que su meta principal es conseguir la reelección (Mayhew, 1974; Schlesinger, 1994). Para estudiar el comporta-

para alcanzar este objetivo están determinadas por las reglas electorales. Éstas, moldean las posibilidades de los políticos para acceder a los cargos legislativos.¹²

Sin embargo, hay algunos autores que difieren del modelo de “conexión electoral” que se ha esbozado en líneas anteriores. Amorim y Santos (2001) expresan que el modelo general de conexión electoral no explica suficientemente las variaciones significativas de los rangos de disciplina entre los partidos y dentro un partido en un país determinado. Los autores analizan los índices de disciplina partidaria en Brasil durante el período 1946-1964. En su estudio descubrieron dos asuntos importantes: 1) variación significativa de los índices de disciplina a lo largo del período analizado, y 2) existió disciplina más alta en los partidos más grandes. La explicación que proporcionan es que la disciplina en Brasil estuvo en función de estrategias presidenciales para la construcción de coaliciones legislativas, basadas en la distribución de patronazgo a los partidos, lo que los autores llaman la “conexión ejecutiva”.¹³

Asimismo, al examinar el caso brasileño, Cheibud y Limongi (2000) argumentan que los poderes legislativos del presidente y la organización interna del Poder Legislativo, son factores de mayor peso para la gobernabilidad que la forma de gobierno, el sistema de partidos o las leyes electorales. En su estudio de caso, demuestran que los presidentes no enfrentan una resistencia sistemática a sus propuestas legislativas por su control sobre la agenda legislativa y la existencia de procedimientos legislativos centralizados de la legislatura brasileña.

miento de los representantes en países latinoamericanos, se mantiene el supuesto de que los políticos desean continuar su carrera política, independientemente que su principal motivación sea lograr la reelección.

- 12 Algunos de los trabajos mencionados con anterioridad, recientemente se editaron en una obra colectiva, en la cual se estudian las legislaturas de Argentina, Brasil, Chile y México bajo el enfoque de la elección racional. El estudio no solamente analiza las disposiciones electorales y sus efectos en el comportamiento legislativo (patrones de carrera legislativa, tasas de reelección), sino que incluye varias dimensiones institucionales como la relación Ejecutivo-Legislativo, la organización legislativa y los partidos parlamentarios y el papel de las legislaturas en la formulación de políticas públicas. Véase Morgenstern y Nacif (2002).
- 13 Una versión ampliada de este trabajo, en la que se incluye el período 1985-1999, puede encontrarse en Amorim Neto (2001).

En suma, si bien las reglas electorales y partidarias influyen en el comportamiento legislativo, igualmente los procedimientos que regulan el funcionamiento interno de la asamblea (especialmente las reglas sobre el control de la agenda legislativa) y los poderes legislativos del Ejecutivo desempeñan un papel significativo.¹⁴

1.3 COHESIÓN Y DISCIPLINA PARTIDARIAS

Usualmente se utilizan estos términos de manera indistinta; empero, la mayoría de los autores distinguen los conceptos de cohesión y disciplina partidarias. Ozbudun define el primero como el grado por el cual los miembros del grupo trabajan conjuntamente para lograr los objetivos del mismo. En contraste, al definir la disciplina, advierte dos elementos: primero, que los “...seguidores regularmente aceptan y actúan bajo las órdenes del líder o líderes”, y segundo, que “...los líderes tienen los medios para inducir a miembros recalcitrantes a aceptar y actuar bajo sus órdenes” (citado en Bowler, Farrell y Katz, 1999: 4). De acuerdo a la definición de estos autores (1999: 4-5) advierten que, cuando los legisladores votan en bloque, puede ser porque están de acuerdo entre ellos, o bien, porque han sido inducidos a actuar en concordancia con los demás miembros, a pesar de sus preferencias personales.

De acuerdo a estos autores, los conceptos de cohesión y disciplina están relacionados. Se requiere disciplina cuando la cohesión es baja y no se necesita cuando es alta. Sostienen que en un contexto de un nivel mínimo de cohesión, es imposible—dentro de los confines de la política democrática— imponer disciplina. Con un nivel relativamente alto de cohesión, la imposición de disciplina no tiene sentido, pues los miembros

14 Carey (2002) pone en cuestionamiento este argumento. En su análisis comparado de 20 legislaturas encuentra que en sistemas presidenciales, los partidos que controlan la presidencia, así como los partidos que se alían con ellos, no son más unidos que los partidos de oposición. El autor sostiene que aunque los presidentes pueden tener muchas herramientas a la mano para conseguir sus objetivos, el dominio sobre los partidos legislativos evidentemente no es uno de ellos. Si bien los poderes legislativos del Ejecutivo son una variable que potencialmente puede influir la disciplina partidaria, analizar este asunto aquí excede los objetivos de esta investigación.

están de acuerdo de cualquier forma. Así, “Entre estos dos extremos –donde la cohesión es lo suficientemente alta por la que los miembros están de acuerdo sobre algún tipo de objetivos organizacionales amplios, pero lejos de alcanzar la unanimidad– la disciplina partidaria tiene espacio para actuar sobre una agrupación legislativa para producir una acción unificada” (Bowler, Farrel y Katz, 1999: 5).

George Tsebelis (1998: 316) distingue entre cohesión y disciplina del siguiente modo:

La cohesión se refiere a la diferencia de posiciones dentro de un partido antes de que se lleve a cabo la discusión y votación dentro del partido. La disciplina partidaria se refiere a la habilidad de un partido para controlar los votos de sus miembros dentro del parlamento.

En este mismo sentido, Ames (2000: 35) entiende la disciplina como “...la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido”, y la cohesión como “...la concordancia de las preferencias de los miembros sobre asuntos de políticas”.

Por su parte, María Amparo Casar (2000: 196) distingue ambos términos:

En rigor el término de disciplina se refiere al acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria. Se considera que hay indisciplina siempre que algún miembro vote en sentido contrario o se abstenga de votar de acuerdo a la línea del partido. Por su parte, cohesión partidaria hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él.

De manera muy similar a Tsebelis, Mustapic (2000: 581) enuncia que la disciplina partidaria “...hace referencia a la habilidad de los partidos para lograr que sus miembros vo-

ten del mismo modo en el parlamento”. En coincidencia con Ozbudun, para Laver y Shepsle (1999: 29) la disciplina significa que “...los miembros acaten las decisiones del régimen de toma de decisiones del partido, hayan apoyado o no esa decisión”.

Finalmente, Mainwaring y Pérez-Liñán (1997: 1) así definen la disciplina o unidad partidaria:

Por disciplina entendemos –nosotros usamos los términos de manera intercambiable– el grado en que los miembros del mismo partido legislativo votan juntos en las votaciones nominales altamente disputadas.

Después de esta breve revisión, queda claro que el concepto de cohesión –salvo la concepción de Casar– hace referencia a las diferentes posiciones que existen al interior de los partidos sobre distintas temáticas antes de las votaciones. Un partido poco cohesivo es aquel que tiene profundas divergencias sobre asuntos de políticas. Pueden existir partidos poco o medianamente cohesivos durante el proceso de discusión, no obstante, sean muy disciplinados a la hora de votar en el pleno. En este momento es donde se observa si un partido es disciplinado, ya que a pesar de que existan divergencias entre los miembros del grupo parlamentario sobre asuntos que se abordan en la asamblea (cohesión), en última instancia, los parlamentarios pueden votar en el mismo sentido en las votaciones del pleno (disciplina).

En consonancia con lo hasta aquí descrito, Sartori (1994: 207) menciona que “...la disciplina en la votación no necesariamente es resultado de la presión o castigo. Es posible imponer disciplina, pero también puede ser espontánea”. Por su parte, Ugalde (2002a: 4) expresa que lo que distingue los conceptos de disciplina y cohesión es “...la motivación del congresista, que bajo la primera vertiente vota como respuesta a la ‘línea’ de su líder, y en la segunda vota con la mayoría de su grupo, al margen de que haya recibido línea o no”. Ugalde

indica que es muy difícil distinguir *ex post* aquellas votaciones en las que hubo línea desde arriba, de aquellas en las cuales hubo cohesión como respuesta a consideraciones ideológicas o de conciencia.

Por lo tanto, en este trabajo entendemos la disciplina partidaria como el grado en que los miembros de un partido legislativo votan en el mismo sentido en las votaciones nominales, independientemente si existió o no línea partidaria.

1.4 LAS FUENTES INSTITUCIONALES DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA

No existe una teoría acabada que explique de manera incuestionable el comportamiento legislativo de los congresistas. Como sostiene Rasch (1999: 122) “No hay una teoría amplia que haya sido desarrollada en este campo (la disciplina partidaria), que muestre cómo distintos mecanismos están relacionados y en qué momento se ‘prenden’ y se ‘apagan’”.

No obstante, hay consenso en que la existencia de ciertos dispositivos institucionales puede explicar la mayor o menor disciplina de los partidos en una legislatura. La literatura sobre este tema,¹⁵ se enfoca básicamente a las reglas institucionales¹⁶ fuera del parlamento y a las normas internas de una asamblea legislativa. Para analizar el proceso de la disciplina partidaria, Bowler, Farrell y Katz (1999: 5) hacen la distin-

15 Una variable relevante ampliamente analizada que incide en la disciplina de los partidos es el tipo de sistema de gobierno. Los sistemas parlamentarios, *ceteris paribus*, debido a los mecanismos de formación y disolución del gobierno por parte de la asamblea, crean fuertes incentivos para que los partidos actúen disciplinadamente. Estos mecanismos están ausentes en los sistemas presidenciales –salvo escasas excepciones–. Por ello, bajo el presidencialismo, lo que puede explicar la disciplina de los partidos, son las reglas institucionales que hemos mencionado. Para profundizar sobre los dispositivos para la formación y disolución de gobiernos en el parlamentarismo, véase Diermeir y Feddersen (1998) y Laver y Shepsle (1999). Estudios comparados recientes muestran una mayor disciplina partidaria bajo gobiernos parlamentarios que en presidenciales, véase Poiré (2001) y Carey (2002).

16 En esta investigación se asocia la noción de reglas institucionales de forma restringida, como “...acuerdos formales para vincular individuos y regular su conducta a través del uso de reglas explícitas, procesos de decisión ejecutados por un actor o grupo de actores formalmente dotados y reconocidos como poseedores de ese poder” (Levi, 1990: 405). Reconocemos las limitaciones de esta perspectiva, sin embargo, si se adopta una concepción más amplia de instituciones se corre el riesgo de disolución conceptual.

ción entre política “electoral” y “legislativa” y las diferentes demandas involucradas en los enfrentamientos electorales y en las batallas legislativas. Señalan que las demandas que se crean en ambos contextos (electoral y legislativo) han sido la raíz de la explicación del ascenso de partidos unificados en las legislaturas. Precisamente una primera categoría de la explicación se enfoca sobre la política electoral y el ascenso de organizaciones extraparlamentarias. La segunda categoría argumenta que es dentro de las propias legislaturas donde se puede ubicar el ascenso de partidos unificados. De esta manera, los autores argumentan que uno de los principales impactos de la organización extraparlamentaria se relaciona con la selección de candidatos y el tipo de sistema electoral. Asimismo, indican que al interior de la legislatura se generan las fuentes para la cohesión partidista. Igualmente, Rasch (1999: 121-122) sostiene que por una parte, el sistema electoral afecta significativamente las acciones de los legisladores, y por otra, la organización interna del parlamento y las características organizacionales de los partidos parlamentarios son otras fuentes de estimación para analizar un comportamiento disciplinado.¹⁷ En las siguientes secciones analizaremos estas variables institucionales.

En la presente investigación para estudiar la disciplina partidaria partimos de algunos de los supuestos del enfoque de la elección racional¹⁸ (Geddes, 1994):

- 17 Jones (1998) advierte que debe observarse el vínculo histórico o personal de los legisladores hacia sus partidos para analizar su comportamiento. De igual manera, el aspecto ideológico seguramente importa al momento de asumir una postura de votación, particularmente en los asuntos más controversiales. Si bien reconocemos la posible influencia de estos factores, examinarlos aquí supera los alcances de esta investigación. Lo que pretende este trabajo es proporcionar una explicación institucional sobre el comportamiento legislativo, reconociendo sus limitaciones. En su estudio de la legislatura brasileña, Ames (2000) identificó que los legisladores se preocupan más por conseguir recursos clientelistas que por sus predicciones ideológicas, es decir, los incentivos electorales de los diputados brasileños juegan un papel determinante para lograr la cooperación con su partido.
- 18 No desconocemos las críticas a este enfoque. Se pueden señalar dos críticas principales a esta perspectiva teórica, de acuerdo con Hall y Taylor (1999). La primera es que se apoya en una imagen simplista de la motivación humana; la segunda se refiere al grado en que especifica las preferencias u objetivos de los actores, que en forma exógena ya están determinadas en el análisis. Sin embargo, Hall y Taylor señalan que el institucionalismo de la elección racional ha desarrollado una más precisa concepción entre las instituciones y el comportamiento, así como un conjunto de conceptos que le permite una sistemática construcción teórica.

- 1) Un fenómeno puede ser estudiado en términos de las acciones de individuos que tratan de maximizar sus objetivos bajo un conjunto de restricciones;
- 2) Los objetivos y preferencias de los actores son explícitamente identificadas; y
- 3) Las instituciones determinan las opciones de los actores.

Más específicamente, partimos de dos supuestos básicos: 1) los legisladores están interesados en mantener su carrera política, y 2) las instituciones imponen restricciones y oportunidades y moldean las estrategias de los legisladores para lograr este objetivo.

1.4.1 Sistema electoral

El tipo de sistema electoral es una variable que influye sobre el futuro comportamiento legislativo de los representantes, ya que establece las condiciones por las que se accede a los cargos legislativos. Morgenstern (2001b) sugiere que las teorías más importantes sobre el comportamiento legislativo funcionan basándose en la suposición de que los funcionarios están motivados en mantener su carrera política. Si suponemos que el objetivo primordial de los legisladores es mantener y avanzar en su carrera política,¹⁹ el sistema electoral se convierte en una variable clave que determina las estrategias para lograrlo.

Para los objetivos de este trabajo, el sistema electoral determina:

- 1) El grado por el cual los candidatos dependen de su reputación personal o la reputación colectiva de su partido para obtener el cargo.

¹⁹ Esto no significa que los legisladores no tengan otros objetivos (prestigio social, impulsar la aprobación de iniciativas de su interés, influencia política, entre muchos otros), pero como indica Nacif (2002), el objetivo de obtener un cargo tiene preeminencia por dos razones: primero, porque obtener un cargo es una condición previa para introducir reformas a las iniciativas y, segundo, aunque el hecho de sobrevivir en la política no basta para conseguir el poder necesario para orientar los cambios a las iniciativas en el sentido deseado, sí aumenta definitivamente la capacidad de los legisladores para influir en los resultados legislativos.

2) Si el liderazgo del partido controla el proceso de nominación de candidatos y el grado de ese control.

a) *Voto personal vs. voto partidista*

El voto personal es definido como “...la porción del apoyo electoral que un candidato obtiene por sus cualidades, calificaciones, actividades y trayectoria personales” (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987: 9). Por lo tanto, ¿qué factores determinan la importancia de la reputación personal *vs.* reputación del partido para ganar una elección? Shugart (2001) expone que hay tres rasgos de los sistemas electorales para evaluar si la elección de candidatos depende de votos nominales (votos emitidos directamente a un candidato) o votos de lista (votos emitidos a una lista de candidatos en distritos plurinominales).²⁰

Shugart crea un índice para evaluar el grado por el cual los candidatos dependen, ya sea de su capacidad individual para obtener votos, o de la influencia del liderazgo del partido para lograr ser elegidos. Los tres componentes que analiza Shugart son la *Boleta, Voto y Magnitud del Distrito*. El elemento *Boleta* captura dos factores: 1) la forma cómo los candidatos obtienen acceso a la boleta, lo que refleja el grado de control sobre la nominación de candidatos²¹ (en el extremo, encontramos sistemas muy centralizados, donde el acceso a la boleta está controlado por los altos dirigentes de los partidos y, en el caso opuesto, el acceso para competir por un cargo es casi irrestringido), y 2) el grado por el que los electores pueden alterar el orden de los candidatos de las listas partidarias.

Como se observa en el cuadro 1, la puntuaciones positivas corresponden a sistemas que fortalecen a los partidos sobre la nominación de candidatos, y las negativas, a diseños electorales donde los candidatos pueden presentarse a las elecciones con

20 Un índice anterior que desarrolló este autor junto con Carey para evaluar los incentivos para cultivar el voto personal, se encuentra en Carey y Shugart (1995). Este nuevo índice incluye una variable no considerada en el anterior, el control de nominación partidista, cuestión clave para los propósitos de este estudio.

21 En el siguiente apartado se analizará más detalladamente esta variable, pues su tratamiento en este esquema es muy general.

poca o nula influencia de los partidos. En las puntuaciones 1 y 2 estamos en presencia de listas plurinominales cerradas y bloqueadas²² diseñadas por los líderes partidistas, donde el elector no tiene opción de alterar el orden de los candidatos. La puntuación cero indica la existencia de listas cerradas y no bloqueadas, donde el votante puede dar su voto a los candidatos previamente seleccionados por los partidos. Las puntuaciones negativas se refieren a elecciones primarias, como en Estados Unidos (-1), y casos donde no es obligatorio el registro previo por un partido político (-2), como en Colombia.

CUADRO 1
NIVELES DE CONTROL SOBRE NOMINACIÓN DE CANDIDATOS
Y DE INTERVENCIÓN DE LOS ELECTORES SOBRE LISTAS
PARTIDARIAS

Nominación		Intervención		valores	Condiciones
Control centralizado	Nula	↑	↑	2	Sólo la elite del partido aprueba el acceso a la boleta y los electores no pueden alterar el orden de la lista.
↓	↓	↓	↓	1	El acceso a la boleta es a través de procedimientos partidistas descentralizados y los electores no pueden alterar el orden de la lista.
Escaso control	Mayor			0	Los partidos controlan el acceso a la boleta, pero los votantes pueden alterar la lista.
				-1	El acceso a la boleta en elecciones generales requiere de una ronda preliminar de votación en la que participa el electorado.
				-2	El acceso a la boleta es casi irrestringido.

Elaboración propia con base en Shugart (2001)

El segundo componente es el *Voto*, que se refiere al grado por el cual los votantes emiten votos nominales (a candidatos individuales) *vs.* votos por listas (a partidos). En un extremo,

22 Para mayor claridad, a continuación definimos el tipo de listas electorales. Nohlen (1994), señala que según el tipo de lista, el votante puede escoger a su candidato preferido entre los aspirantes de su partido preferido, o también entre los aspirantes de otros partidos. La lista cerrada y bloqueada sólo permite al elector votar en bloque por un partido. La lista cerrada y no bloqueada permite que el elector decida quién (es) debe (n) representar al partido. Los organismos partidistas se limitan a estructurar la decisión. La lista abierta permite al elector pasar por encima de las fronteras partidistas y configurar su propia lista. La lista elaborada por el partido representa solamente una propuesta.

los electores sólo pueden emitir su voto por listas, en el otro, expresan su preferencia sólo sobre un candidato individual. En el intermedio se encuentran aquellos sistemas que permiten voto nominal o por listas, pero los votantes pueden transferir preferencias a otros candidatos (ver cuadro 2). Entre los casos que otorgan una excesiva centralidad a la votación por partidos, se encuentran Venezuela (antes de la reforma de 1994), Portugal y España. La situación opuesta, se observa en Colombia y Japón (antes de la reforma de 1994), donde las elecciones se centran ampliamente en los candidatos.

CUADRO 2
NIVELES DE ORIENTACIÓN DEL VOTO.
VOTO POR PARTIDOS *vs.* VOTO POR CANDIDATOS

Orientación del voto Voto por partidos	valores	Condiciones
	2	Únicamente voto por listas.
	1	Voto nominal o por listas, pero predomina el voto por listas.
	0	Únicamente voto nominal, con posibilidad de compartir o transferir preferencias a otros candidatos.
	-1	Voto nominal o por listas, pero predomina el voto nominal y es transferible a otros candidatos.
	-2	Únicamente voto nominal y no es transferible*.

* Conocido como sistema de voto único no transferible, utilizado en Japón hasta 1993. Elaboración propia con base en Shugart (2001).

Finalmente, el tercer elemento es la *Magnitud del Distrito*,²³ que captura los diferentes efectos sobre los incentivos de los candidatos para cultivar el voto personal. Esto depende del tipo de *voto* que se emite. Así, en sistemas que emplean listas cerradas y bloqueadas, existe una relación inversa entre la magnitud del distrito y los incentivos para perseguir el voto personal, pues no tiene sentido distinguirse de sus compañeros de lista, ya que ésta es inalterable. Por ello, los incentivos del voto individual decrecen, a medida que aumenta

²³ La *magnitud del distrito*, se refiere al número de asientos legislativos que se disputan en un distrito electoral.

la magnitud del distrito. En los sistemas donde los electores pueden distinguir entre los candidatos del mismo o de otros partidos, a medida que aumenta la magnitud distrital crecen los incentivos para buscar el voto personal. Esto es así, ya que hay una competición entre todos los candidatos individuales, por lo que la reputación personal puede hacer la diferencia para conseguir el cargo. La variable *magnitud distrital*, señala Shugart, sólo toma en cuenta la dicotomía entre distritos uninominales y plurinominales, lo que no permite apreciar diferencias entre pequeños y grandes distritos plurinominales. No obstante esta limitación, se pueden observar los efectos tendenciales entre la magnitud del distrito y los incentivos para la búsqueda del voto personal.

CUADRO 3
GRADO DE INCENTIVOS PARA LA BÚSQUEDA DE VOTO PERSONAL, DE ACUERDO A LA MAGNITUD DISTRITAL

Grado de incentivos	Magnitud Distrital	
Menor ↑	1	Mayor de 1, cuando la variable <i>Voto</i> es mayor que cero.
↓ Mayor	0	1
	-1	Mayor que 1, cuando las variables <i>Voto</i> y <i>Boleta</i> son menor que cero.

Elaboración propia con base en Shugart (2001).

El cuadro 3 indica que cuando están en disputa más de dos cargos, y simultáneamente se vota por listas cerradas y bloqueadas, los incentivos para perseguir el voto personal son menores. Bajo estas condiciones, en la medida que aumenta la magnitud distrital, se incrementa el voto partidista y, en consecuencia, serán menores los incentivos para buscar el voto personal. De manera opuesta, a medida que crece el número de cargos en disputa y los electores pueden expresar preferencias sobre candidatos de una o varias organizaciones partidistas, el grado de incentivos para explotar las características individuales de los candidatos aumenta. Finalmente, de manera global, Shugart evalúa las tres variables para establecer cuáles sistemas

electorales se centran en el candidato y cuáles proporcionan una gran centralidad a los partidos.²⁴

En síntesis, podemos concluir que los sistemas electorales determinan las estrategias que pueden seguir los candidatos para obtener un cargo legislativo, y ello está en función de si dependen de su propia reputación personal o de la reputación colectiva de los partidos para lograr tal objetivo. Entonces esperaríamos que si hay grandes incentivos para perseguir el voto personal y los votantes pueden castigar y recompensar el desempeño individual de los candidatos, éstos son más autónomos de las directrices de los partidos; por el contrario, si los electores no pueden asignar responsabilidad directamente a los candidatos (bajo nivel de voto personal), sino al partido como un todo, los partidos se convierten en una institución clave para que los candidatos mantengan su carrera política. En este contexto, las organizaciones partidarias disponen de premios y castigos para dirigir el comportamiento parlamentario de sus miembros.

b) Control partidista sobre la nominación de candidatos

De acuerdo con Morgenstern (1997: 10), el control de nominación implica “El poder formal para negar a un potencial candidato el derecho a participar en una elección usando una particular etiqueta de grupo”. Este autor indica que los sistemas electorales establecen el control de nominación en dos formas: primero, si el candidato requiere de la aprobación de un “nominador” y, segundo, el grado de control de esa aprobación como una efectiva herramienta en poder de los líderes.

Una precondition que hace que el control de nominación sea efectiva, es la presencia de una alta valoración de las organizaciones partidarias entre los votantes, a lo que llamamos valor de la etiqueta del partido.²⁵ El valor de la etiqueta de un parti-

24 Shugart genera doce intervalos en su escala de medición, que identifica en un extremo, aquellos sistemas altamente enfocados a los candidatos, y en el otro, aquéllos que otorgan preponderancia a los partidos. Para profundizar véase Shugart (2001: 38-40).

25 Morgenstern utiliza el término “identificación partidista”. Este concepto ha sido utilizado bajo distintas premisas teóricas por autores estadounidenses para referirse a la orientación afectiva, simpatía, cercanía e identificación de los votantes hacia los partidos a través de un largo período de tiempo (Campbell, Converse, Miller y Stokes, 1961; Fiorina 1981, entre

do está en función de su capacidad para obtener votos y cargos legislativos. Pero trazar la frontera para definir qué significa un alto o bajo valor de la etiqueta de un partido es muy relativo y, en última instancia, arbitrario: ¿cuál es la cantidad necesaria de votos y cargos para considerar una alta o baja valoración de la etiqueta de un partido? No obstante, el argumento central es que aquellos partidos que disfrutan de mayor apoyo electoral y mayor cantidad de cargos, el control sobre la nominación se convierte en un instrumento muy poderoso.

Primeramente es necesario observar los arreglos que no exigen un control formal de nominación. Morgenstern señala que hay dos tipos de sistemas electorales que permiten a los candidatos participar en elecciones sin la aprobación de un “nominador”: las elecciones primarias intrapartidistas²⁶ que determinan los candidatos que compiten en elecciones generales, y aquellos que no establecen restricciones a los candidatos sobre el uso de etiquetas partidarias para poder participar en elecciones generales.²⁷ En tales circunstancias, el proceso de nominación no es una fuente de poder para los líderes partidistas.²⁸ En el lado opuesto se encuentran los sistemas que

otros). En lugar de identificación partidista, Cox y McCubbins (1993: 110) emplean el concepto de “trayectoria de partido” (*Party Record*) como la “*tendencia central en las creencias de los ciudadanos acerca de las acciones, creencias y resultados atribuibles al partido nacional*” (cursivas en el original). Mercado Gasca (1997: 293), señala que la identificación partidista “En esencia lo que trata de medir es si un individuo tiene una actitud positiva duradera hacia cierto partido o no. De ser así, esto *debe tener un efecto claro* sobre su comportamiento político, tanto al *votar* como al emitir opiniones políticas” (las cursivas son mías). Si hay una conexión entre identificación partidista y manifestación del voto, esta relación tiene su expresión final cuando los ciudadanos acuden a las urnas. Por ello, con el propósito de evitar complejidades innecesarias, en este trabajo nos interesa únicamente detectar el nivel de apoyo electoral y el porcentaje de asientos legislativos como un indicador de la importancia colectiva del partido para la distribución de candidaturas.

- 26 Morgenstern puntualiza que las reglas para elegir candidatos generalmente no están reglamentadas por la ley electoral. Estados Unidos es la excepción; en la mayoría de los países, elegir primarias u otros métodos de selección de candidatos es atribución de los partidos.
- 27 Morgenstern expresa que Colombia ejemplifica el caso donde ni los partidos ni otra autoridad pueden legalmente evitar que los candidatos o listas participen en una elección usando la etiqueta que prefieran.
- 28 Sin embargo, Morgenstern argumenta que cuando no existe control sobre la nominación, los líderes pueden influir en la selección de candidatos a través del financiamiento de campañas. Debe considerarse que las normas que regulan el financiamiento de las campañas electorales son una variable importante que influye en la manera como los candidatos obtienen los cargos. Sartori (1994: 208) expresa que “Un partido puede disciplinar a sus miembros si se cumple algunas de las siguientes condiciones: a) la existencia de una organi-

permiten un férreo control de los partidos sobre las nominaciones, ya sea en distritos de uno o de múltiples candidatos. El primer caso lo ejemplifica el típico sistema de mayoría relativa anglosajón en circunscripciones uninominales. El segundo, aquellos sistemas que utilizan listas cerradas de representación proporcional en circunscripciones plurinominales, en los que primero se determina el número de escaños a repartir por partido, y después se selecciona a los integrantes de las listas que fueron previamente diseñadas por los partidos.²⁹

Según Morgenstern, la importancia del control de nominación puede variar. Entre los sistemas que permiten un “nominador”, la competencia intrapartidaria puede aumentar o disminuir ese control. De nuevo, el tipo de listas que se emplean es relevante. Bajo listas abiertas, debido a que las preferencias de los electores determinan los resultados de la elección, el rol del nominador es limitado. Japón (antes de 1994) y Colombia se inscriben en esta clase de sistemas, pero la diferencia entre ambos, es que en el país asiático la ley electoral obliga a los candidatos a obtener la aprobación de sus partidos, mientras que en Colombia los múltiples candidatos no lo requieren.

Existen otras variantes de listas abiertas: el sistema de voto único transferible (*single transferable vote*, utilizado en Irlanda y otros países) y el sistema de “lemas” uruguayo. En sistema único de voto transferible, los votantes pueden expresar sus preferencias en las boletas, escribiendo los números uno, dos, tres, etcétera, junto a los nombres de los candidatos. La asignación de los asientos se realiza en función de esas preferencias.³⁰ Como se advierte, es un sistema con gran competencia

zación partidista desde los niveles directivos hasta las bases –a diferencia de una creada por el candidato– sin la cual el candidato no puede triunfar; b) *que el dinero político sea canalizado principalmente a través del partido y que no llegue directamente al candidato*” (las cursivas son mías). Aquí no abordaremos sistemáticamente este asunto. Sin embargo, en México las instituciones partidistas gozan de un cuasimonopolio sobre los recursos destinados a financiar las campañas electorales. En el capítulo siguiente se analizará este punto.

29 Puede variar considerablemente cuáles son los actores que inciden en la conformación de las listas. Ello depende de los procedimientos partidistas de selección de candidatos. En el siguiente apartado se abordará este asunto.

30 De acuerdo con Nohlen (1994: 230), este sistema electoral “...es un sistema de representación proporcional sin listas (como principio de decisión) con voto único transferible”. Para profundizar sobre el funcionamiento de este sistema, consúltese esta obra.

intrapartidaria. Por su parte, el sistema uruguayo reside en la posibilidad de que el elector vote por corrientes dentro del partido (lema). Estas corrientes se presentan como “sublemas” y listas en forma cerrada y bloqueada. Los votos entregados a cada sublema o lista de un lema o partido se suman, acumulándose a favor de éste. En este caso se alienta la competencia entre facciones partidarias.

En resumen, la fortaleza del liderazgo partidario sobre la nominación de candidatos descansa en dos elementos: 1) si se requiere la aprobación de los partidos para nominar a los candidatos que compiten en las elecciones; 2) el grado de competencia intrapartidaria.

Morgenstern sintetiza, en el siguiente cuadro, la relación entre ambas variables:

CUADRO 4
EFFECTOS DE LA COMPETENCIA INTRAPARTIDARIA Y DE LOS REQUERIMIENTOS PARA LA APROBACIÓN DE NOMINACIONES SOBRE LA FORTALEZA DE LOS LÍDERES

Aprobación Competencia intrapartidaria	Requerida	Requerida, pero el partido no ordena las listas	No requerida
No: Distritos uninominales Listas cerradas y bloqueadas	ACTOR CENTRAL FUERTE Argentina Bolivia (1) Costa Rica Ecuador México Venezuela (2)		Estados Unidos
Sí: Múltiples candidatos Listas abiertas		Chile Perú Japón Irlanda Uruguay	Colombia Paraguay

Fuente: Morgenstern (1997).

- (1) Sistema utilizado hasta 1994. En la actualidad Bolivia emplea distritos uninominales, más un distrito nacional de representación proporcional.
- (2) Sistema vigente entre 1958 y 1993. Hoy Venezuela presenta una combinación de distritos uninominales y listas cerradas a nivel estatal.
- (3) Los candidatos que buscan la reelección (*incumbents*) no pueden ser excluidos de las listas, pero los demás candidatos requieren de sanción oficial.

El eje vertical del cuadro 4, indica el grado de competencia intrapartidaria bajo dos tipos de competencia: una en la cual un solo candidato o listas cerradas y bloqueadas compiten contra otros partidos, y otra, en la cual múltiples candidatos o listas compiten contra otros (as) del mismo partido, en el mismo distrito electoral. Donde no hay competición intrapartidista hay mayor probabilidad que el nominador (si existe) disponga de mayores recursos para imponer disciplina; pero si hay competencia intrapartidista, es más probable que exista menor disciplina, pues los candidatos dependen menos del nominador para obtener la victoria en las elecciones. El eje horizontal refleja los requerimientos para las nominaciones (generalmente) partidistas. En el lado izquierdo se ubican los sistemas que otorgan a los dirigentes partidistas el derecho de nombrar oficialmente a los candidatos, y al lado derecho, los sistemas que dejan fuera del proceso de selección de candidatos a los partidos, facciones o alianzas a través de a) utilización de elecciones primarias que determinan a los competidores en las elecciones generales, o b) permitiendo que cualquier candidato o lista contienda sin ninguna aprobación oficial. En el espacio intermedio, se sitúan los arreglos electorales que confieren a un actor central el poder de nominación; empero, debido a que los votos emitidos para todos los candidatos se acumulan y se suman al partido (se benefician tanto candidatos como partidos), los líderes interesados en la maximización del voto, no tienen incentivos para limitar el número de candidatos. Como expresa Morgenstern, si nos movemos hacia a la izquierda y hacia arriba del cuadro, el grado de control sobre la nominación es alto y, por lo tanto, la disciplina partidaria tiende a incrementarse.

Después de analizar el impacto de las reglas electorales, formulamos la siguiente hipótesis:

La disciplina partidaria aumenta en la medida que disminuye el nivel de voto personal y aumenta el grado de control partidista sobre la nominación de candidatos.

En primera instancia, los ordenamientos electorales configuran la estructura de oportunidades en la que los candidatos/ legisladores se insertan para acceder a los puestos legislativos y para mantener su carrera política. Así, el sistema electoral puede incentivar o desincentivar comportamientos individualistas para lograr este objetivo.

1.4.2 Procedimientos partidistas para la selección de candidatos

Los mecanismos de selección de candidatos pueden acrecentar el poder que disponen los líderes sobre los miembros del partido o viceversa, ya que establecen las condiciones que establecen las organizaciones partidistas para acceder a las candidaturas.

De acuerdo a varios autores, la cuestión de seleccionar a un candidato es uno de los momentos más significativos en cualquier organización partidista (Schattschneider, 1942; Gallagher y Marsh, 1988; Katz, 2001), ya que los que resulten nominados serán quienes representen a la organización ante el electorado y de quienes dependerá, muchas veces, el éxito o la derrota en las elecciones. Por ello, conseguir una candidatura es un recurso de poder clave en una organización partidista, en particular, cuando para sus miembros ganar elecciones se convierte en la meta principal.

Los partidos políticos han sido definidos desde diferentes perspectivas.³¹ En el presente trabajo concebimos que los partidos políticos sirven al objetivo de resolución de dilemas colectivos que los políticos enfrentan para realizar sus funciones; es decir, las organizaciones partidistas sirven a los políticos para concretar sus finalidades.

En este sentido, Poiré (2001:3) argumenta que los procedimientos de selección de candidatos permiten a dos tipos de

31 Según Cox y McCubbins (1993:107) las definiciones de los partidos se derivan de dos principales perspectivas: una, que enfatiza la estructura partidista, y otra que destaca los objetivos que persiguen. La primera define a los partidos de acuerdo a las características de su organización (Duverger, 1954; LaPalombara y Weiner, 1966; Panebianco 1988; Lawson, 1994, entre otros); la segunda los define en función de las metas que persiguen (Schattschneider, 1942; Dows, 1957; Sartori, 1976; Von Beyme, 1986, y otros).

miembros del partido (líderes y legisladores/candidatos) lograr interacciones mutuamente benéficas, orientadas a la solución de problemas colectivos. Coincidimos con este autor cuando señala que las reglas de selección de candidatos permite a los líderes extraer disciplina de los políticos del partido, debido al intercambio de obligaciones creíbles por la entrega de recursos del partido que incrementan la probabilidad de nominación en la próxima contienda electoral.

De acuerdo a Poiré, este argumento implica dos premisas. Primero, se asume que los partidos disponen del control de un conjunto de recursos que son valiosos para el legislador/candidato (Schlesinger, 1994), tales como la promoción del uso de la etiqueta del partido, recursos económicos, apoyo de activistas e información especializada (Aldrich, 1995). Segundo, asume que los líderes partidistas tienen la tarea de coordinar a los legisladores para votar a favor de la posición del partido. Finalmente, Poiré sostiene que la centralización de los procedimientos de selección de candidatos determina el grado por el cual los líderes partidistas pueden alterar la probabilidad de una carrera exitosa de los legisladores, regulando el mercado de demandas electoralmente relevantes. De esta forma, procedimientos centralizados pueden suministrar a los líderes acceso preferencial a recursos clave para los miembros y, por lo tanto, otorgan una mejor posición a aquellos para coordinar el comportamiento de los miembros. Asimismo, si las nominaciones están controladas por el centro, el partido puede garantizar la cohesión del cuerpo legislativo, a través del veto de candidatos parlamentarios (Gallagher y Marsh, 1988). En síntesis, es más probable que los legisladores se comporten de manera disciplinada, si ellos tienen una buena razón para creer que esa conducta aumentará su carrera política.

Entonces, una cuestión que es preciso analizar es si los mecanismos de selección de candidatos son de carácter centralizado o descentralizado. Existen una gran variedad de procedimientos para seleccionar a los candidatos, dependiendo si se trata de un cargo de representación nacional

(ejecutivo, legisladores) o local (gobernadores, legisladores, presidentes municipales). Incluso, los métodos para seleccionar a los parlamentarios a escala nacional presentan variaciones entre distintos países y entre partidos de un mismo país. Exponer la diversidad de estos métodos, rebasa los objetivos del presente trabajo. Por ello, en esta investigación nos interesa presentar un esquema básico que nos permita identificar cuáles son los mecanismos de carácter centralizado y descentralizado para seleccionar candidatos parlamentarios. Freidenberg y Sánchez³² (2001), clasifican cuatro mecanismos de selección de candidatos:³³

- 1) Internas abiertas;
- 2) Internas cerradas;
- 3) Órganos colegiados internos (convenciones, asambleas de delegados), y
- 4) Liderazgo partidista.

Según Freidenberg y Sánchez, los mecanismos pueden ser observados en un continuo de acuerdo al nivel de inclusión: en un extremo se encuentran las elecciones internas abiertas, donde el partido consulta al electorado en elecciones internas sobre quién tiene que ser el candidato, mientras que en el otro extremo es sólo un líder o líderes los que eligen.

32 Los autores clasifican los mecanismos de selección de candidatos según el grado de inclusión que suponen en el proceso de toma de decisiones del partido. No obstante, para los propósitos de este trabajo, esta clasificación permite observar el grado de centralización de los diferentes mecanismos, pues un alto grado de exclusión implica que uno o pocos actores deciden las nominaciones y, simultáneamente, un alto grado de centralización.

33 Freidenberg y Sánchez (2001) mencionan a otros autores que clasifican los métodos de acuerdo a diversos criterios. Así, Rahat y Hazan (2001) señalan distintos mecanismos según sea quien realice la elección de candidatos: a) el electorado; b) los miembros del partido; c) una agencia partidista elegida; d) una agencia partidista no elegida, o e) el líder partidista. Billie (2001) introduce la subdivisión territorial a su clasificación y distingue entre los órganos nacionales y subnacionales, según sea el procedimiento de nominación. Taylor (2000) sistematiza diferentes procesos de selección de candidatos: a) selección a través de las élites partidistas (por un único liderazgo o un liderazgo colectivo, tanto unificado como dividido); b) selección a través de la realización de una convención del partido u otras organizaciones de partidos; c) selección a partir de elecciones (cerradas, abiertas, no obligatorias) y, finalmente, d) selección a partir de la auto-elección (*self-selection*).

En las elecciones internas abiertas, todo el electorado tiene la posibilidad de decidir la nominación del candidato, a través de una elección directa. En las internas cerradas, sólo participan los miembros registrados en el partido. La selección de candidatos por órganos colegiados implica la celebración de convenciones o asambleas en las que participan miembros designados o elegidos para ese fin, es decir, la elección es de manera indirecta. Finalmente, la selección por parte del liderazgo partidista supone que la atribución radica únicamente en el órgano de liderazgo del partido, ya sea local o nacional. En el caso de que la definición de la candidatura esté en manos de la dirigencia del partido, el aspirante querrá estar en gracia con los líderes, lo que contribuye a la disciplina interna; mientras que si su nominación depende sólo de los votantes, le importará menos la relación con el partido, a pesar de que éste continúa controlando la estructura de oportunidades.

Asimismo, es importante detectar el ámbito territorial en el que se desarrollan los procesos de selección. No es lo mismo la celebración de una convención o asamblea a nivel local que una a escala nacional. La primera supone una gran influencia de las estructuras locales o distritales en la selección de candidatos y un grado mayor de descentralización; la segunda implica un poder potencial de la organización nacional del partido y una mayor centralización.

Freidenberg y Sánchez (2001: 12), retomando las clasificaciones de Rahat y Hazan (2001) y de Billie (2001), sintetizan en el cuadro 5 los mecanismos de selección de candidatos según el grado de exclusión. Nosotros incluimos la variable centralización con la finalidad de advertir, bajo qué mecanismos el liderazgo central del partido dispone de mayor influencia sobre el proceso de selección de candidatos y, consecuentemente, de mejores condiciones para intervenir en la promoción de las carreras políticas de los miembros del partido.

CUADRO 5
PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS SEGÚN EL
GRADO DE INCLUSIÓN Y DE CENTRALIZACIÓN



Fuente: Freidenberg y Sánchez (2001), con algunas modificaciones.

Es necesario señalar que adicionalmente, los partidos disponen de un conjunto de reglas que pueden acrecentar el poder de los líderes sobre los miembros partidistas. En ciertas circunstancias, los órganos de dirección partidista (locales o nacionales) tienen la atribución de elegir alguno de los métodos de selección de candidatos que estipulan sus estatutos, lo cual les otorga un grado de discrecionalidad considerable. Asimismo, comúnmente los institutos partidarios establecen normas estatutarias sobre la disciplina de sus integrantes.³⁴

1.4.3 Reglas internas de la legislatura

Finalmente, las normas que regulan el funcionamiento de las asambleas legislativas son una fuente potencial para inducir a la disciplina. Las legislaturas modernas son instituciones complejas que requieren de un diseño organizativo para desempeñar las tareas que tienen encomendadas. Los partidos juegan un rol importante en la formación de la estructura organizativa de la mayoría de los parlamentos. Cox y McCubbins (1993) presentan los argumentos teóricos más convincentes sobre la influencia de los partidos en

³⁴ Las normas disciplinarias se refieren a las obligaciones que deben cumplir los miembros del partido y su respectiva sanción, en caso de incumplimiento. En esta investigación nos enfocaremos a analizar específicamente las disposiciones partidistas que inciden en el comportamiento legislativo, esto es, las obligaciones de los legisladores hacia al partido y, en su caso, las correspondientes sanciones.

una legislatura. Ambos se preguntan: ¿por qué y cómo un grupo de legisladores, legalmente iguales y a menudo discutiendo, crean y mantienen partidos? Responden que “...los partidos son creados, estructurados y reestructurados para resolver una variedad de dilemas colectivos que los legisladores enfrentan” (Cox y McCubbins, 1993: 83). Asimismo, sostienen que estos “...dilemas colectivos” –situaciones en las cuales la acción racional pero desorganizada de un grupo de miembros, puede conducir a un resultado que todos consideran peor, que si lo consiguieran a través de la acción organizada– son inherentes en el camino para ser reelegido³⁵ por el electorado y en el proceso legislativo. Los autores argumentan que los partidos –especialmente el partido mayoritario– son una especie de “cártel legislativo”. Estos cárteles “usurpan” el poder, que teóricamente reside en la asamblea, para hacer reglas decisorias sobre la estructura y el proceso legislativo. La posesión de este poder conduce a dos principales consecuencias. Primero, el proceso legislativo en general –y el sistema de comisiones, en particular– se estructura en favor de los intereses del partido mayoritario.³⁶ Segundo, debido a que los miembros del partido mayoritario tienen ventajas estructurales, los jugadores clave en la mayoría de los acuerdos legislativos son los miembros de ese partido, y

35 Como se comentó anteriormente, muchos estudios sobre el Congreso estadounidense suponen que la meta principal de los representantes es conseguir la reelección. Para los objetivos de esta investigación, este supuesto es modificado suponiendo que la meta principal de los legisladores es mantener y acrecentar su carrera política.

36 Los planteamientos de Cox y McCubbins se enfocan a analizar cómo el partido mayoritario dentro del Congreso estadounidense –dado el sistema bipartidista–, dispone de ventajas sobre el proceso legislativo y el sistema de comisiones. No obstante, el argumento ayuda a analizar casos en los que ningún partido controla la legislatura –como en México–, donde igualmente los partidos operan como un “cártel” para conseguir ventajas en su propio beneficio. Sin embargo, como señala Morgenstern (2001b: 16-17) en aquellas legislaturas en las que ningún partido tiene los votos suficientes para organizar la asamblea por sí mismo, se esperaría que los líderes partidistas se encuentren severamente obstaculizados para definir acuerdos colectivos de negociación, distribuir posiciones de influencia y obtener ventajas procedimentales para sus miembros. Adicionalmente, el autor menciona que “...la configuración partidista afecta la capacidad y disposición de la legislatura para tomar decisiones colectivas que impactan su proclividad para ejercer su propio poder. Cuando hay un partido mayoritario cohesivo que controla el Congreso, la cuestión clave para el proceso legislativo es saber si la mayoría es controlada por el presidente. Donde no hay un partido que domina la legislatura, como en casi toda América Latina, los problemas de acción colectiva y los conflictos de intereses pueden limitar la proactividad legislativa”.

los acuerdos centrales del mayoritario son facilitados por las reglas del “cártel” y vigilados por el liderazgo.

En su teoría de los partidos legislativos, Cox y McCubbins (1993: 91) introducen la noción de “autoridad central” (que se deriva de la teoría del empresariado político, entre otras).³⁷ Estas teorías involucran un “agente central” (en este contexto, el liderazgo partidista) que posee tres características esenciales para facilitar la acción colectiva: 1) el agente asume los costos directos del *monitoreo* que la colectividad enfrenta con el dilema colectivo; 2) el agente, en virtud de sus posición institucional, posee *incentivos selectivos* con los cuales premia y castiga comportamientos cooperativos y no cooperativos, y 3) el agente está motivado a asumir los costos del monitoreo y a gastar los recursos escasos sobre los incentivos selectivos en castigar y recompensar a aquellos monitores, quienes reciben una parte sustancial del resultado colectivo, o una concesión residual del resultado colectivo sobre algún un nivel preasignado, o alguna otra compensación diseñada para alinear los intereses personales del agente con el resultado colectivo. Cox y McCubbins indican que el objetivo principal de establecer una autoridad central es crear una posición institucional, cuyos ocupantes tienen el interés personal de garantizar que el dilema colectivo sea resuelto.

De esta manera, el liderazgo partidista en la arena parlamentaria dispone de *incentivos selectivos* para cumplir los objetivos colectivos del partido y para disciplinar a los miembros. Estos incentivos se relacionan con un conjunto de disposiciones institucionales, tales como la asignación de comisiones, de recursos presupuestarios y el control sobre la agenda legislativa (Jones, 1998: 28). Asimismo, se refieren a los cargos de dirección dentro del grupo parlamentario, es decir, la organización interna del grupo (Bowler, Farrell y Katz, 1999: 10; Sánchez de Dios, 1999: 154-155). Los órganos de dirección de los grupos parlamentarios pueden ser concebidos como órganos que ayudan a los coordinadores a mantener la disciplina de los miembros

37 Otras teorías que mencionan los autores son la teoría de la firma (Alchian y Demsetz, 1972); la teoría del Estado de Hobbes (Gautier, 1969; Kavka, 1987). Sobre la teoría del empresariado político, véase Frohlich y Oppenheimer (1978) y Olson, (1965).

(*whip*).³⁸ Para alcanzar tal objetivo, “...los *whips* reúnen información acerca del sentir de sus correligionarios; informan al líder de las diversas opiniones emitidas por sus colegas; tratan de persuadirlos para votar en determinado sentido; llevan un conteo del número de legisladores que habrán de votar en el sentido requerido por el líder; envían semanalmente a sus colegas un oficio en el que les indican cuáles leyes habrán de pasar al pleno la semana siguiente para votación final, y crean *task forces* [‘grupos de estudio’ o ‘de análisis’], con el doble objetivo de profundizar en el estudio de determinados temas relacionados con el proyecto de ley a aprobarse, y el de involucrar a mayor número de miembros en el proceso de discusión y análisis de la ley [para ampliar la ‘coalición’ que en su momento habrá de seguir la línea del líder]” (Farah y Serna, 1997: 108-109).

Adicionalmente, los dispositivos procedimentales pueden ser igualmente herramientas que influyen la unidad del bloque partidista, tales como el uso de votaciones nominales abiertas, donde la lealtad o deslealtad de los miembros puede ser monitoreada (Bowler, Farrell y Katz, 1999: 11). El comportamiento de votación legislativa es guiada por normas y reglas formales que definen los requerimientos para aprobar leyes, el derecho a presentar enmiendas, el orden de la votación, entre otros. Como señala Rasch (1999: 125), un simple examen muestra que “...*los detalles institucionales de la agendas y votaciones de los parlamentos pueden ser relevantes para entender la disciplina partidista*” (cursivas en el original).

En resumen, los mecanismos que inciden en la disciplina provienen de dos grandes rubros: 1) las atribuciones de los líderes parlamentarios que se derivan de los reglamentos legislativos sobre: a) la asignación de comisiones; b) la asignación de recursos de asesoría; c) la agenda legislativa, y 2) la organización interna de los grupos parlamentarios.

Por ello, la intención es observar el grado de control *vs.* autonomía entre los líderes *vis-à-vis* los miembros. Rasch (1999:

38 “El *whip* es una figura proveniente del parlamentarismo inglés, y alude al miembro del Parlamento que, vinculado al Primer Ministro, se encarga de mantener la disciplina partidista entre los demás miembros del Parlamento pertenecientes a un mismo partido. La traducción literal al castellano de *whip* es ‘látigo’” (Farah y Serna, 1997: 108).

127) sugiere tres elementos a observar: primero, si los recursos de asesoría (*staff*) se asignan a los legisladores en lo individual, a la institución parlamentaria o cada uno de los partidos. Si los recursos están organizados y controlados primordialmente por los grupos parlamentarios, el nivel de cohesión es probable que sea más alta, que en situaciones donde los recursos son asignados individualmente a los legisladores. Segundo, si los miembros de las comisiones pueden servir en períodos cortos (comisiones *ad hoc*) o largos (comisiones permanentes); la estabilidad en las comisiones genera el desarrollo de conocimiento experto; la información “ventajosa” puede generar diferencias de opinión entre los representantes del partido. Tales diferencias de opinión pueden potencialmente afectar la disciplina. Tercero, los legisladores pueden designarse a las comisiones en diferentes formas: 1) auto-selección; 2) designación por el pleno del parlamento, o 3) designación sólo por los grupos parlamentarios (o al menos, la decisión de quiénes deben servir en qué comisiones). Un rol más central del partido en la asignación de comisiones, se esperaría una mayor disciplina.

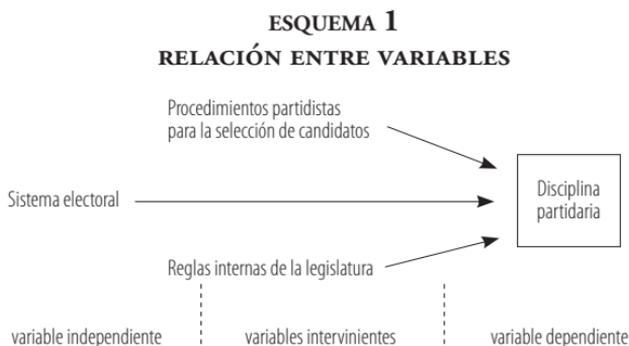
Sobre el tema de la agenda legislativa se requiere detectar quiénes son los actores que determinan los asuntos que se discutirán en el pleno, así como el calendario legislativo. ¿Tienen influencia los legisladores individuales para determinar cuáles iniciativas llegan al pleno para su discusión, o es atribución de los líderes parlamentarios?

A partir del análisis de las reglas de selección de candidatos y de las normas internas de la legislatura, formulamos una segunda hipótesis:

La centralización de los procedimientos de selección de candidatos y de las normas internas de la legislatura provocan el aumento de la disciplina partidaria.

Como hemos indicado hasta aquí, en primera instancia, los ordenamientos electorales configuran la estructura de oportunidades en la que los candidatos/legisladores se insertan para acceder a los puestos legislativos y para mantener su carrera

política. Así, el sistema electoral puede incentivar o desincentivar comportamientos individualistas para lograr este objetivo. Empero, las reglas electorales no son las únicas condicionantes a las que se enfrentan los candidatos/legisladores para proseguir sus carreras; adicionalmente, las reglas partidistas de selección de candidatos y las normas internas de la legislatura pueden estimular o inhibir un comportamiento individualista o, por el contrario, un comportamiento dependiente de las directrices colectivas de las instituciones partidistas. Así, estos arreglos institucionales son variables intervinientes³⁹ que ayudan a explicar la (in)disciplina partidista.



1.5 CONCLUSIONES

A largo de este capítulo mencionamos, que un primer momento las reglas electorales pueden incentivar la autonomía de los candidatos/legisladores frente a la organización partidista para proseguir su carrera política. Sin embargo, las reglas internas de los partidos sobre la selección de candidatos se constituyen en otra fuente potencial donde los líderes pueden influenciar las oportunidades de los candidatos/legisladores para alcanzar o mantener un cargo legislativo. Finalmente, los partidos en la arena parlamentaria, actúan como un “cártel

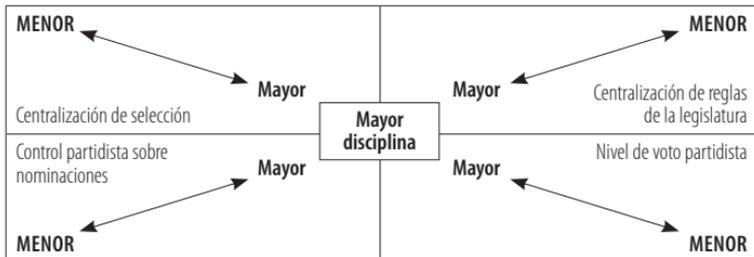
39 “Las variables intervinientes se sitúan entre la variable independiente y la dependiente, moderando los efectos de la primera sobre la segunda” Garvía (1998:108).

legislativo”, teniendo a su disposición un conjunto de mecanismos institucionales para lograr sus finalidades colectivas e inducir a la disciplina parlamentaria.

Formulamos dos hipótesis. La primera que se deriva del análisis del sistema electoral; la segunda que se infiere de la observación de los métodos partidistas para seleccionar candidatos y de las reglas internas de la legislatura:

1. La disciplina partidaria aumenta en la medida que disminuye el nivel de voto personal y aumenta el grado de control partidista sobre la nominación de candidatos.
2. La centralización de los procedimientos de selección de candidatos y de las normas internas de la legislatura provocan el aumento de la disciplina partidaria.

ESQUEMA 2
HIPÓTESIS SOBRE EL AUMENTO Y DISMINUCIÓN DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA



En los siguientes capítulos, este esquema básico nos servirá de guía para analizar la disciplina partidaria en México y el contexto institucional en el que opera.



► CAPÍTULO II

LAS FUENTES
INSTITUCIONALES
DE LA DISCIPLINA
PARTIDARIA EN
MÉXICO: LA ARENA
ELECTORAL

EN ESTE CAPÍTULO SE ANALIZARÁ el impacto que tienen las instituciones electorales sobre la disciplina partidista de los diputados en México. En primer término, se hace una revisión general de los estudios que han abordado el tema de esta disciplina en México. Después, se presentan algunas consideraciones con el objetivo de establecer los alcances y límites del presente trabajo. Finalmente, se examinan las características del sistema electoral —listas partidistas cerradas y bloqueadas, alta magnitud de las circunscripciones, la disposición de la no reelección legislativa, así como el tipo del financiamiento de las campañas electorales—, las cuales provocan que los diputados sean muy dependientes de los partidos para continuar su carrera política, y otorgan a los líderes partidistas poderosos recursos para generar disciplina en los congresistas.

2.1 A MANERA DE INTRODUCCIÓN: EL ESTUDIO DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA EN MÉXICO

Durante decenios, el Congreso mexicano fue una institución débil, pues desempeñó un papel secundario en la toma de decisiones gubernamentales debido a su subordinación al Poder Ejecutivo. Quizás por esta razón, el Congreso no había sido sistemáticamente analizado por la ciencia política mexicana. Lujambio (1999: 75) sostiene que ello se debió a que “...el cuadro político posrevolucionario, con mayorías absolutas y calificadas de un solo partido, el del presidente y los gobernadores, en donde además el presidente funge como líder indiscutible del partido que lo llevó al poder, produjo poderes legislativos inhibidos, y más que incapacitados, sin estímulos para echar andar todo el poder que la Constitución federal y las constituciones estatales les ofrecieron”. Sin embargo, se han realizado estudios sobre el Poder Legislativo mexicano desde la perspectiva jurídica, histórica y –más recientemente– desde la politológica.¹ A medida que el PRI fue perdiendo el predominio de la representación legislativa y acrecentándose la presencia parlamentaria de los partidos de oposición, paulatinamente el Congreso fue transformándose en un poder autónomo. En efecto, no es sino hasta 1997 cuando el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados,² que el Poder Legislativo

1 Lujambio (1999) realiza un excelente recuento de las obras más significativas sobre el tema. Las divide en tres vertientes: jurídica, histórica y de ciencia política, mencionando que las dos primeras han sido predominantes en la literatura. Sin ánimo de ser exhaustivos mencionamos los trabajos más relevantes de cada vertiente. De la perspectiva jurídica: Tena Ramírez (1944); Ochoa Campos (1973); Carpizo (1978); González Fernández (1988); Raigosa Sotelo (1991) Cárdenas Gracia (1996); Pedroza (1997). De la perspectiva histórica: Rabasa (1912); Cosío Villegas (1957); Sinkin (1973); Costeloe (1975); Sordo Cedeño (1993); Noriega (1986); Aguilar Rivera (1996); Casar y Marván (2002). Del enfoque politológico: González Casanova (1965); De la Garza (1972); Lujambio (1995, 2000); Weldon (1997a, 1997b, 1997c); Nava, Weldon y Yañez (2000); Nacif (1995, 1997, 2002); Béjar (1995, 2001a, 2001b); Campos (1996a); Casar (1999, 2000); Ugalde (2000, 2002a); Pérez y Martínez (2000); Mena (2001). Aquí se incluyen obras realizadas posteriormente a la revisión de Lujambio, sin embargo, para profundizar consúltese su texto.

2 En 1988 el PRI pierde la mayoría calificada de la Cámara de Diputados y con ello la posibilidad de aprobar reformas constitucionales por sí solo. Esta situación obligó al Ejecutivo y su partido a concretar alianzas con otros partidos. Si bien la transformación del Legislativo

retomó su rol de contrapeso del Ejecutivo, del cual abdicó por décadas.

Hasta la fecha, existen pocas investigaciones que analicen el comportamiento de los congresistas y la disciplina de los partidos en la legislatura mexicana. Un estudio pionero que mostró el dominio del Ejecutivo sobre la producción legislativa³ es el de Pablo González Casanova. Este científico social (1965) analiza las votaciones de la Cámara de Diputados sobre los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, en el período 1935-1959. El investigador tomó en consideración la finalización del primer año del período presidencial (cámara heredada) y el primer período de sesiones de la cámara renovada (tercer año del período presidencial). Encontró los siguientes resultados: en 1935, 1937 y 1941 el 100 por ciento de los proyectos enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. Asimismo, por unanimidad fueron sancionados el 92 por ciento (1943); 74 por ciento (1947); 77 por ciento (1949); 59 por ciento (1953); 62 por ciento (1955); 95 por ciento (1959) y 82 por ciento (1961). En los proyectos que son aprobados por mayoría de votos, los votos en contra representan el 4 por ciento de la votación total (1943); 3 por ciento (1947); 3 por ciento (1949); 3 por ciento (1953); 5 por ciento (1955); 4 por ciento (1959) y 3 por ciento (1961).

Del análisis de los datos se desprende que, en promedio, el 97 por ciento de los votos de los diputados fue favorable a las iniciativas del Ejecutivo. Si consideramos que casi la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados en ese período pertenecían al partido del presidente,⁴ se deduce la

comenzaba a gestarse, tendría que pasar casi un decenio para que emergiera la plena autonomía de la Cámara baja.

- 3 El excelente y minucioso trabajo de Weldon (1997b), muestra que en el período 1917-1934, los presidentes no fueron dominantes en el proceso legislativo. Con el surgimiento de los poderes "metaconstitucionales" del Ejecutivo a partir de la presidencia de Lázaro Cárdenas, esta situación comenzó a revertirse, véase Weldon (1997c).
- 4 Partido Nacional Revolucionario (1929-1938); Partido de la Revolución Mexicana (1938-1946) y Partido Revolucionario Institucional desde 1946 hasta la actualidad. Entre 1946 y 1961 el PRI obtuvo en promedio el 95 por ciento de las curules de la Cámara de Diputados (Gómez Tagle, 1990). González Casanova (1965) menciona que no fue sino hasta 1940 que entran a la Cámara de Diputados algunos miembros de la oposición, que aproximadamente constituyen el 5 por ciento del total.

gran disciplina de los congresistas hacia los proyectos de ley presidenciales. Un factor que contribuyó al control presidencial sobre la conducta de los parlamentarios fue la cláusula de no reelección legislativa inmediata aprobada en 1933, como indica Lujambio:

...esta disposición constitucional fortaleció enormemente al presidente de la República, sobre todo a partir de la Legislatura xxxviii (1937-1940), cuando quedaron sólidamente establecidos los incentivos para que los legisladores ajusten su conducta a la voluntad del Ejecutivo: siendo el presidente de la República el líder de su partido, los diputados del partido revolucionario entendieron que la disciplina pagaba políticamente, que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los caciques locales, o en el mejor de los casos, de los electores en sus distritos, sino del presidente o candidato presidencial en turno. (Lujambio, 1995: 174).

Por su parte, Casar sostiene que desde la década de 1930 y principios de la de 1940 quedaron establecidas las características principales del sistema mexicano de partidos y del sistema electoral: centralización de los procesos políticos y electorales en instituciones controladas por el Poder Ejecutivo. Adicionalmente, se combinaron tres factores para que la relación entre Ejecutivo y Legislativo se inclinara a favor del primero: 1) un partido altamente centralizado y disciplinado capaz de controlar la selección de candidatos; 2) la coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia del partido oficial en la misma persona; y 3) la cláusula de la no reelección. Casar lo resume de la siguiente manera:

Estas tres características, aunadas a las pocas oportunidades de hacer una carrera política fuera del PRI a causa del reducido grado de competitividad del sistema, constituyen un caso claro de un conjunto de

instituciones y normas que generan incentivos para que los representantes en el Congreso se comporten como si sólo tuvieran un elector, el presidente, y para crear una relación desequilibrada entre el poder ejecutivo y el Congreso, independientemente de las facultades formales otorgadas por la Constitución a cada uno de ellos (Casar, 1999: 93).

En este sentido, Weldon (1997a: 27) señala cuatro condiciones necesarias que hicieron posible el afianzamiento del presidencialismo en México: 1) un sistema presidencialista basado en la Constitución; 2) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso; 3) la disciplina en el partido gobernante, y 4) un presidente que es líder reconocido del partido gobernante.

Cuando se extinguió en 1997, una de las condiciones políticas e institucionales del poder presidencial en México⁵ —el gobierno unificado—, cobró relevancia el papel y la conducta de los partidos de oposición con representación parlamentaria en el Congreso.⁶ De esta manera, recientemente varios investigadores se han enfocado a examinar la formación de coaliciones parlamentarias (Casar, 2000; Lujambio, 2000) y la disciplina de las bancadas en la Cámara de Diputados⁷ (Casar, 2000; Lujambio, 2000; Heller y Weldon, 2001; Béjar, 2001a; Mena, 2001; Ugalde, 2002a; Nacif, 2002).

5 Paralelamente, otra de las condiciones políticas del presidencialismo que estaba colapsándose era la jefatura del presidente Ernesto Zedillo sobre el PRI. Véase Crespo (1995, 1998, 2001); González Compeán y Lomeli (2000); Martínez González (2000). Un análisis del debilitamiento de los poderes partidistas del presidente Zedillo se encuentra en Casar (1999) y Hurtado (2001). Por su parte, Langston (1998) evidencia la escasa influencia de Ernesto Zedillo en la determinación de los candidatos a diputados federales del PRI en 1997.

6 Como consecuencia de la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados, se propició un notable cambio en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Consúltense la revista *Diálogo y Debate de Cultura Política*, los números 3 (octubre de 1997-enero de 1998) y 9-10 (julio-diciembre de 1999) que abordan la nueva situación del Congreso mexicano. Asimismo, Paoli Bolio (2000).

7 Los investigadores mexicanos se han enfocado únicamente al estudio de la Cámara baja, quizás porque este espacio institucional es el que ha experimentado mayor pluralidad partidista y, consecuentemente, donde se han originado los principales cambios del Congreso mexicano. El Senado ha sido el gran olvidado; esperemos que próximamente se realicen estudios sobre el desempeño de la Cámara alta.

Luisa Béjar (2001a) reflexiona sobre la vinculación entre disciplina partidaria y representación parlamentaria, es decir, sobre el modo en que los procedimientos y prácticas parlamentarias influyen en la construcción de una disciplina partidista compatible con una representación democrática. Después de analizar los cambios en el marco normativo del Congreso de la Unión, que se cristalizó con la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999), Bejar apunta que "...la balanza parece inclinarse más a favor de los liderazgos partidistas a través de su participación en importantes decisiones de orden procedimental". No obstante, advierte que de ninguna manera se trata de poner en riesgo la existencia de una adecuada disciplina partidista en las cámaras del Congreso, sino de poner coto a sus efectos cuando éstos sean perniciosos para el ejercicio de una representación democrática. Finalmente, Béjar sostiene que los derechos de los legisladores deben ser protegidos para garantizar que su compromiso representativo con la ciudadanía pueda ser cumplido a cabalidad. En ese sentido, manifiesta una opinión favorable para eliminar la prohibición constitucional que impide la reelección parlamentaria inmediata.

Una evidencia técnica y material del papel secundario que tuvo en la política mexicana el Poder Legislativo es que, por largo tiempo, no fue posible conocer la conducta de votación de los partidos y de los legisladores en lo individual. No es sino hasta 1998, cuando la Cámara de Diputados introduce un sistema electrónico de votación,⁸ que ha permitido identificar el sentido del voto de los partidos y los congresistas en las votaciones legislativas. Lujambio (2000), Casar (2000),

8 Lujambio (2000: 8) comenta que antes de la introducción del sistema electrónico de votación "... el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados sólo registró, en votaciones nominales, el número de votos a favor y en contra de cualquier asunto que se elevó a la consideración del Pleno. Esto es: en el pasado no quedaba registro oficial y preciso de qué partidos votaban a favor y cuáles en contra, ya no se diga cuáles diputados en lo individual votaban a favor, en contra o se abstendían". Nacif (2002: 30-31) expresa que "Antes de esa fecha, lo único con que cuenta el analista para evaluar la importancia de los partidos políticos en las votaciones por lista nominal son los datos de las etapas formales del proceso por el que pasa una iniciativa de ley en la Cámara".

Heller y Weldon (2001), Mena (2001) y Ugalde (2002a), han analizado la disciplina parlamentaria en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura (1997-2000). Las conclusiones a las que arriban estos investigadores son similares, aunque la metodología que utilizan es distinta.

Lujambio (2000) detectó que el partido más disciplinado es el PRI, seguido por el PAN y el PRD, que mostraron un comportamiento muy similar. Los partidos más pequeños por su número de integrantes, también reflejan una gran disciplina a la hora de votar. Lujambio crea una escala de grados de cohesión, diseñado en función del porcentaje de miembros del partido que votaron en el mismo sentido, así como la proporción de votaciones para cada grado de cohesión (véase cuadro 6). Así, la totalidad de la fracción del PRI, votó en 90.58 por ciento de veces en el mismo sentido y en 9.42 por ciento de las ocasiones, el porcentaje de los miembros priístas que votaron en el mismo sentido osciló entre 90 y 99.9 por ciento. Por su parte, la totalidad de las fracciones parlamentarias del PRD y PAN votaron en el mismo sentido, el 64.49 por ciento de ocasiones (PRD) y el 63.04 por ciento (PAN). Uniendo los dos grados más altos de cohesión, esto es, entre el 90 y 100 por ciento de los miembros de las bancadas que votan en el mismo sentido, tenemos que los integrantes del Revolucionario Institucional votan en el mismo sentido en todas las votaciones analizadas; los panistas, en 87.68 por ciento, y los perredistas, en 86.95 por ciento de las votaciones. Como se observa, las fracciones del PAN y del PRD tuvieron mayores dificultades para mantener cohesivas a sus bancadas, no obstante, muestran un considerable nivel de disciplina. Es necesario mencionar, que Lujambio no toma en cuenta las abstenciones, sino sólo las ocasiones en que los diputados de una bancada votan en sentido contrario.

CUADRO 6
DISCIPLINA DE LAS BANCADAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
LVII LEGISLATURA*

Porcentaje de diputados que votaron en el mismo sentido	Porcentaje de ocasiones en que los diputados votaron en el mismo sentido para cada grado de cohesión				
Grado de cohesión	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM
100 por ciento	63.04	90.58	64.49	93.43	99.16
90-99.9	24.64	9.42	22.46	0.0	0.0
80-89.9	6.52	0.0	5.07	3.65	0.0
70-79.9	1.45	0.0	3.62	0.0	0.84
60-69.9	2.17	0.0	2.90	2.19	0.0
50-59.9	2.17	0.0	1.45	0.73	0.0
TOTAL	100 por ciento	100 por ciento	100 por ciento	100 por ciento	100 por ciento

Fuente: Lujambio (2000).

* El estudio comprende 138 votaciones entre el 6 de octubre de 1998 y el 30 de abril de 1999.

Casar (2000) presenta evidencias muy similares. El partido más disciplinado es el PRI, aunque el PRD aparece como más indisciplinado, en menor medida que el PAN. María Amparo Casar aborda la cohesión de las fracciones parlamentarias desde tres perspectivas: 1) el número de votaciones en el pleno, en el que el total de los integrantes de las fracciones no votaron en el mismo sentido; 2) el porcentaje promedio de los diputados que no votaron en el mismo sentido de la mayoría de su fracción, y 3) el rango de diputados disidentes en aquellas votaciones en las que el fenómeno de la disidencia se presentó. Este estudio considera a los diputados que se abstuvieron como disidentes, a diferencia del anterior que no los toma en cuenta. Sobre el porcentaje de iniciativas en las que hubo disidencia, los datos son los siguientes: PRI (26 por ciento), PAN (62.7 por ciento) y PRD (56.8 por ciento). Sin embargo, estos datos no expresan el número de diputados que se apartan de la votación de la mayoría de la fracción en cada iniciativa votada. Al examinar el porcentaje promedio de diputados disi-

dentes, de acuerdo con Casar, los datos muestran una imagen de bancadas parlamentarias altamente cohesivas (cuadro 7).

CUADRO 7
PORCENTAJE PROMEDIO DE DIPUTADOS DISIDENTES.
INICIATIVAS EN LAS QUE HUBO DISIDENCIA
LVII LEGISLATURA*

Tipo de iniciativa	PRI	PAN	PRD
Económica (N= 38)	2.8	11.3	13.6
Seguridad y Justicia (N= 27)	0.60	5.1	11.5
Política (N= 35)	0.88	8.3	14.3
Varias (N= 18)	0.96	10.7	9.8
TOTAL	1.18	8.5	12.7

Fuente: Casar (2000).

* El estudio comprende el análisis de 118 votaciones nominales del segundo año de ejercicio de la Cámara de Diputados (septiembre de 1998-agosto de 1999).

Con base en el Índice de Rice (diferencia del porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto de una fracción parlamentaria), Casar calcula la disciplina partidista de los tres principales partidos para cada tipo de iniciativa (cuadro 8). El indicador puede tomar valores de 0 a 100, donde los valores cercanos a 0 reflejan una cohesión partidaria muy baja y los valores cercanos a 100 un alto grado de cohesión.

CUADRO 8
DISCIPLINA DEL PRI, PAN Y PRD, CON BASE
EN EL ÍNDICE DE RICE. LVII LEGISLATURA*

Tipo de iniciativa	PRI	PAN	PRD
Económicas (N=38)	99.1	92.1	90.12
Seguridad y justicia (N=27)	99.6	92.8	85.5
Política (N=35)	99.6	87.1	80.7
Varias (N=18)	99.1	87.2	87.9
Promedio	99.35	89.8	86.05

Fuente: Casar (2000).

* El estudio comprende el análisis de 118 votaciones nominales del segundo año de ejercicio de la Cámara de Diputados (septiembre de 1998-agosto de 1999).

Amalia Mena (2001) analizó la disciplina partidaria del PRI, PAN y PRD en la LVII Legislatura,⁹ utilizando el Índice de Rice. Como en los estudios anteriores, el PRI aparece con la más alta disciplina. El PRD y el PAN muestran un rango semejante, pero inferior en ocho puntos con respecto al PRI (cuadro 9).

CUADRO 9
DISCIPLINA DEL PRI, PAN Y PRD, CON BASE EN EL ÍNDICE DE RICE. LVII LEGISLATURA*

Tipo de iniciativa	PRI	PAN	PRD
Económicas (n= 57)	1.00	0.91	0.93
Seguridad y Justicia (n= 14)	0.99	0.83	0.90
Política (n= 19)	0.99	0.97	0.85
Varias (n= 52)	0.99	0.91	0.96
Promedio	0.99	0.91	0.91

Fuente: Mena (2001).

* *El estudio comprende 142 votaciones**

Heller y Weldon (2001) examinaron la conducta de votación de los partidos en la LVII Legislatura (1997-2000). De forma novedosa, el trabajo analiza las votaciones en lo general y en lo particular en la Cámara baja. Los autores identificaron 79 votaciones en lo particular con relación a 19 iniciativas y, adicionalmente, 13 votaciones sobre enmiendas (las cuales fueron aprobadas en lo general y en lo particular o como sustitución si el dictamen original de comisión fue rechazado). Heller y Weldon crean dos índices, uno para medir la semejanza de votación entre dos partidos¹⁰ y otro para la disciplina intrapartidaria.¹¹ El estudio demuestra que el PRI y el

9 Los datos que presenta la autora corresponden a las iniciativas de toda la legislatura, aunque a partir de octubre de 1998, cuando comenzó a funcionar el sistema de votación electrónica.

10 *Index Voting Likeness (IVL)* = $1 - ([\text{por cientoSI} - \text{por cientoSI}] + [\text{por cientoABS} - \text{por cientoABS}] + [\text{por cientoNO} - \text{por cientoNO}]) / 2$. El índice toma valores de 0 cuando los dos partidos están totalmente en desacuerdo en una votación (con relación a si el desacuerdo se expresa en votos a favor, en contra o abstenciones) a 1 cuando los dos partidos están de acuerdo exactamente en el mismo sentido.

11 $I = \max(\text{por cientoSÍ}, \text{por cientoABS}, \text{por cientoNO})$. El índice toma valores de 33.3, cuando un partido está dividido entre los miembros a favor, en contra y los que se abstienen, a

PAN usualmente votan juntos en las iniciativas en lo general (87 por ciento). El PRD vota de manera similar con el PRI y con el PAN en alrededor de 67 por ciento, de acuerdo con el índice de los autores. No obstante, los cambios más dramáticos se observan en las votaciones en lo particular (véase cuadro 10). Es decir, las coaliciones formadas en las votaciones en lo general, se rompen en lo particular. De manera más evidente, el PRD se aleja de las coaliciones ganadoras cuando vota en lo particular.

CUADRO 10
PROMEDIO DE VOTACIONES SIMILARES
CÁMARA DE DIPUTADOS LVII LEGISLATURA (1998-2000)*

Partido	Votaciones en lo general		Votaciones en lo particular		Votaciones en lo particular y enmiendas	
	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.
PAN-PRD	69.7	38.9	34.2	40.3	38.5	41.7
PRI-PAN	87.4	26.5	69.2	41.0	67.1	42.1
PRI-PRD	67.9	40.9	15.2	29.6	17.7	32.1

Fuente: Heller y Weldon (2001).

* 19 votos en lo general, 79 votos en lo particular y 13 enmiendas. Los datos están en porcentajes.

Asimismo, Heller y Weldon calcularon la disciplina al interior de los partidos. Los resultados coinciden con los presentados anteriormente. Los autores concluyen que la cohesión de los tres partidos más relevantes fue muy alta a lo largo de la LVII Legislatura.¹² Con datos hasta octubre de 1999, sobre 120 iniciativas públicas, el promedio de cohesión del PRI fue de 99.5 por ciento; del PAN 93.2 por ciento y del PRD 92.1 por ciento. Al analizar la disciplina en las votaciones en lo general y en lo particular, no existen modificaciones significativas (cuadro 11).

100, cuando todos los miembros votan en la misma dirección. Los autores mencionan que este índice es más alto que el índice de Rice, porque mide la más alta proporción en vez de la diferencia entre proporciones. En el capítulo 4 se analizarán los diferentes índices para medir la disciplina partidista.

12 De acuerdo con Weldon, la cohesión de los partidos en toda la legislatura, se incrementa para el PRI a 99.6 por ciento y alrededor de 93 por ciento para el PAN y PRD.

CUADRO 11
PROMEDIO DE COHESIÓN PARTIDISTA
CÁMARA DE DIPUTADOS LVII LEGISLATURA (1998-2000)*

Partido	Votaciones en lo general		Votaciones en lo particular		Votaciones en lo particular y enmiendas	
	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.	Promedio	Desv. Est.
PAN	95.3	6.7	93.7	11.3	93.6	11.3
PRD	93.8	6.8	92.5	12.8	93.0	12.4
PRI	99.9	0.3	99.9	0.3	99.8	1.1
Todos	96.3	6.1	95.3	10.4	95.4	10.2

Fuente: Heller y Weldon (2001).

* 19 votos en lo general, 79 votos en lo particular y 13 enmiendas. Los datos están en porcentajes.

Weldon y Heller indican que la cohesión interna de PRI, PAN y PRD se incrementa en estas importantes iniciativas. En Acción Nacional y en el partido del sol azteca, la disciplina disminuye en las votaciones en lo particular, no obstante, se presenta una variación muy reducida. También los autores contabilizaron las ocasiones en que la disciplina cambió para cada una de las votaciones. Encontraron que el PRD incrementa su nivel de disciplina en las votaciones en lo particular con respecto a la votación en lo general en 62 por ciento de ocasiones. Por el contrario, la disciplina en el PAN disminuye en 58 por ciento de las votaciones. El Revolucionario Institucional no muestra cambios considerables (cuadro 12).

CUADRO 12
CAMBIOS EN LA COHESIÓN PARTIDISTA
CÁMARA DE DIPUTADOS LVII LEGISLATURA (1998-2000)*

Partido	Votaciones en lo particular				Votaciones en lo particular y enmiendas			
	Disminuye	Sin cambio	Aumenta	Total	Disminuye	Sin cambio	Aumenta	Total
PRI	19.0	72.2	8.9	100	17.4	75.0	7.6	100
PAN	58.2	11.4	30.4	100	54.3	12.0	33.7	100
PRD	25.3	12.7	62.0	100	23.9	14.1	62.0	100

Fuente: Heller y Weldon (2001).

* 19 votos en lo general, 79 votos en lo particular y 13 enmiendas. Los datos están en porcentajes.

A pesar de los hallazgos encontrados por Weldon y Heller de que las coaliciones se rompen en las votaciones en lo particular y disminuye el margen de victoria, también se observa que la disciplina al interior de los partidos se mantuvo alta, incluso comparando las votaciones en lo general y en lo particular. Claramente, un puñado de perredistas y panistas se apartaron del voto mayoritario de sus partidos. No obstante, los autores indican que no hay evidencias de que una iniciativa se deseche, aun cuando la coalición que la apoyó al inicio se fracture en lo particular. Asimismo, mencionan que muy raramente se eliminan artículos en lo particular, ni tampoco enmiendas controversiales se incorporan después del voto en lo general. Aunque, según los autores, las reglas procedimentales en la Cámara de Diputados predecirían el caos, observan una relativa estabilidad. Ello lo atribuyen a dos principales razones. Primero, a que la delegación del PRI, con una cuasimayoría ha sido capaz de bloquear los principales cambios; la mayoría de los votos en lo particular fueron generados por alguno de los partidos de oposición, y el PRI altamente disciplinado protegió las iniciativas de la mutilación. La segunda explicación se refiere a las expectativas racionales de los partidos en la Cámara de Diputados. Si los partidos saben que la iniciativa será mutilada en lo particular, es de su interés protegerla desde el inicio. Quizás, dicen los autores, por la creación de una coalición muy grande al inicio del proceso legislativo, disminuyen los incentivos para abandonarla después, y proteger la legislación de presiones caóticas al final del proceso.

Ahora bien, diversos analistas revelan la existencia de alta disciplina de los partidos en México, empero, ¿qué factores explican este fenómeno? Una explicación se ubica en la estructura de incentivos y frenos institucionales que determinan la relación entre los legisladores y los dirigentes partidistas en la Cámara de Diputados. Bajo esta perspectiva, Nacif (2002) sostiene que en México opera un modelo de partido centralizado, cuya característica definitoria es que los legisladores tienen un margen de autonomía muy pe-

queño frente a la dirigencia del partido. El autor señala que “El origen estructural del gobierno de partido centralizado radica en que las instituciones determinan las estrategias de carrera de los políticos que buscan u ocupan un cargo en la Cámara de Diputados” (Nacif, 2002: 37). Benito Nacif observa que los legisladores por lo general fungen como agentes de sus organizaciones nacionales partidistas y que esto se debe a que ciertos dirigentes partidistas, ajenos al Congreso, controlan la designación de los cargos legislativos y el futuro político de los legisladores salientes. El autor advierte que la no reelección legislativa inmediata afecta la forma en que los partidos designan a sus candidatos para una diputación; esta disposición “...incrementa la posibilidad de influencia de los CEN sobre la asignación de plazas en la lista de candidatos del partido, lo que permite un grado considerable de centralización del proceso de nominación” (*Ibid.*, p. 13). De igual forma, la no reelección consecutiva determina la relación entre las fracciones parlamentarias y los diputados. “Dado que el futuro político de los legisladores se encuentra fuera de la Cámara de Diputados, el líder de la fracción parlamentaria tiene muy poca influencia sobre las perspectivas de desarrollo político de aquéllos. De hecho, la organización partidista por medio del CEN, es la que controla el futuro político de los miembros de las fracciones parlamentarias” (*Ibid.*, p.18). Nacif sostiene que los líderes de las fracciones son responsables de vigilar y hacer valer la relación que los legisladores mantienen con la organización del partido, a lo largo de todas las etapas del proceso legislativo en la Cámara de Diputados.

Por su parte, Ugalde (2002a) señala que la disciplina partidaria en México se explica por el conjunto de “reglas del juego” que regulan la actividad legislativa: las reglas electorales, las reglas internas del Congreso y las internas de los partidos.

Ahora se requiere analizar más puntualmente el impacto de las instituciones sobre las carreras políticas de los legisladores y sobre el comportamiento legislativo. En el capítulo

anterior, se mencionó que las instituciones relevantes que pueden explicar la disciplina partidaria son: el sistema electoral, los procedimientos internos de los partidos para la selección de candidatos y las reglas internas de la legislatura.

2.2 CONSIDERACIONES GENERALES

Durante la última década, en México se ha configurado un sistema de partidos tripartidista. La competencia electoral ha perfilado al PRI, PAN y PRD como las instituciones partidarias más sobresalientes del actual sistema mexicano de partidos.¹³ En años recientes, estas tres formaciones han conquistado mayoritariamente a escala nacional la representación en el Congreso y son los únicos que han tenido la fuerza para disputar y ganar —en el caso del PAN y PRI— la presidencia de la República. Si bien existen otros partidos, como el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México, éstos han sobrevivido en el escenario político con un margen muy bajo de apoyo electoral. Aunque persisten diferencias en torno a la distribución del voto en el país entre PRI, PAN y PRD,¹⁴ puede decirse que son los únicos partidos nacionales. Los resultados electorales para la elección de diputados federales en el período 1991-2000, permiten observar que el estos tres partidos han concentrado, en promedio, el 92 por ciento de los sufragios (ver cuadro 13).

13 Sobre la evolución y perspectivas del tripartidismo mexicano, véase Loeza (2001).

14 Sobre la distribución del voto y la competencia a nivel estatal y distrital entre estos partidos en elecciones legislativas y presidenciales, véase para las elecciones de 1997, Becerra (1998) y para las elecciones de 2000, Pacheco (2001).

CUADRO 13
RESULTADOS ELECTORALES PRI, PAN Y PRD
ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES DE MAYORÍA
RELATIVA 1991-2000

Partido	1991	1994	1997	2000
PAN*	4 042 316	8 664 384	7 696 197	14 227 340
por ciento	17.7	25.8	26.6	39.1
PRI	14 051 349	16 851 082	11 311 963	13 734 140
por ciento	61.4	50.2	39.1	37.8
PRD*	1 900 750	5 590 391	7 436 466	6 954 016
por ciento	8.3	16.7	25.7	19.1
Total	19 994 415	31 105 857	26 444 626	34 915 496
por ciento	87.4	92.7	91.4	96

Fuente: Instituto Federal Electoral, con base en la votación total válida.

* En las elecciones de 2000, el PAN participó en alianza con el PVEM (Alianza por el Cambio) y el PRD con el PT, PAS, PSN y Convergencia por la Democracia (Alianza por México).

El esquema tripartidista imperante en México se refuerza, al analizar el porcentaje de asientos en la Cámara de Diputados conseguidos por estas organizaciones partidistas durante el mismo período (cuadro 14).

CUADRO 14
REPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, PRI, PAN
Y PRD NÚMERO Y PORCENTAJE DE ASIENTOS 1991-2000

Partido	Legislatura LV 1991-1994	Legislatura LVI 1994-1997	Legislatura LVII 1997-2000	Legislatura LVIII 2000-2003
PAN	89	119	121	211
por ciento	17.8	23.6	24.2	41.2
PRI	320	300	239	206
por ciento	64	60	47.8	42.2
PRD	41	71	125	50
por ciento	8.2	14.2	25	10
Total	450	490	485	467
por ciento	90	97.8	97	93.4

Fuente: Legislaturas LV y LVI, Becerra, Salazar y Woldenberg (2000); Legislatura LVII, Sánchez Rebolledo (1999); Legislatura LVIII, Trejo Delarbre (2002).

Nota: Los datos se refieren a la conformación inicial de la legislatura y están calculados sobre el número total de curules (500).

En promedio, en las últimas cuatro elecciones federales, el 95 por ciento de las curules de la Cámara de Diputados han correspondido al PRI, PAN y PRD. Por esta sencilla razón, en esta investigación se decidió solamente analizar las fuentes institucionales de la disciplina de estos partidos.

Por otra parte, las reglas electorales y las reglas internas de la legislatura se mantuvieron constantes en el período de estudio (2000-2003). En esta tesis, se estudiarán las reglas internas de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura (2000-2003), la cual prácticamente estrenó y puso a prueba el marco normativo del Congreso aprobado en 1999.¹⁵

Finalmente, un fenómeno que no debe dejarse de lado al examinar la disciplina de los partidos —principalmente en el PRI y PAN— durante la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, es la alternancia en el Poder Ejecutivo originada en las elecciones de 2000. No es un hecho menor: por primera vez a escala nacional, el PRI arribó al Congreso como partido de oposición, sin el soporte del Ejecutivo; a la inversa, el PAN accedió al Legislativo como partido gobernante a nivel federal. Si bien no es objetivo del presente trabajo presentar una explicación de la relación del presidente Fox con su partido en el Congreso, el nuevo rol que asumieron el PRI, como principal partido de oposición, y el PAN, como partido gobernante en la LVIII Legislatura, muy probablemente modificó en ambas organizaciones, los actores y mecanismos para inducir la disciplina al interior de sus bancadas. En el caso del PRI, el liderazgo presidencial sobre la fracción priísta, seguramente fue ocupado por el líder parlamentario, por el presidente nacional del partido y por los gobernadores de extracción priísta (Ugalde, 2002a). En el caso del PAN, las discrepancias entre el presidente Fox y su partido en la Cámara baja sobre importantes iniciativas (reforma constitucional sobre derechos de los pueblos

15 *El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, regulan el funcionamiento de la Cámara de Diputados y de Senadores. Adicionalmente, se analizará la organización de los grupos parlamentarios en la Cámara baja y diversos acuerdos parlamentarios que tienen vigencia sólo en este cuerpo legislativo.

indígenas y la reforma fiscal, principalmente), sugiere que el presidente no es el líder indiscutible de la bancada panista;¹⁶ no obstante, no puede descartarse la influencia presidencial sobre los legisladores panistas, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación.¹⁷ Indagar y responder fehacientemente estas interrogantes, excede los alcances de esta investigación. Sólo deseamos subrayar el hecho de que por vez primera el PAN tenga la presidencia de la República y el PRI carezca de ella, transformó el proceso de toma de decisiones legislativas al interior de las fracciones y los actores con capacidad de influir en la disciplina de sus miembros.

Hechas estas breves consideraciones, ahora resta analizar la manera en que las reglas electorales impactan la disciplina de los legisladores de los tres principales partidos en México. Los procedimientos partidistas de selección de candidatos y las reglas internas de la Cámara de Diputados se analizarán en el capítulo 3.

16 De manera más evidente, el presidente Fox se ha enfrentado al liderazgo del coordinador parlamentario del PAN en el Senado, Diego Fernández de Cevallos, un político con gran influencia en la Cámara alta y en el panismo a nivel nacional.

17 El gobierno del presidente Vicente Fox creó la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, la cual concentra labores de acbildeo del Ejecutivo sobre las iniciativas de su interés. Humberto Aguilar Coronado, titular de la subsecretaría expresa así los objetivos de la dependencia: "Lo que se pretende es integrar todos los esfuerzos. Que la Secretaría de Gobernación coordine todos estos esfuerzos para que el Ejecutivo presente una opinión o una propuesta unificada en cualquier cantidad de temas. Por ejemplo, la Ley Forestal, que tiene un impacto en la Comisión Nacional Forestal y en la propia Semarnat. Entonces, tratamos primero de ponernos de acuerdo, *Gobernación los llama*, se conjuntan las fuerzas y se presenta la iniciativa" (González Amador, 2003: 25-28. Las cursivas son mías). Si bien el objetivo de la subsecretaría es alcanzar acuerdos con todas las fracciones parlamentarias, es de esperarse que exista un mayor acercamiento y seguimiento del trabajo de la fracción panista, de acuerdo a las actividades que desarrolla la subsecretaría, que en palabras de su titular son las siguientes: "...Uno, *el seguimiento puntual a los trabajos de todas las comisiones legislativas*. Dos, el seguimiento e informe oportuno, en tiempo real, a los actores de la administración pública federal lo que sucede en los plenos de la Comisión Permanente, Cámara de Senadores y de Diputados. Tres, *el seguimiento a las opiniones especializadas de las diferentes dependencias de la administración pública sobre un tema determinado*, llámese Ley de Salud, de Comunicaciones y Transportes, *que hayan presentado los diputados o que el Ejecutivo esté a punto de presentar, para coordinar los esfuerzos y unificar la ruta*. Y cuatro, las solicitudes de gestoría de los diputados (*ibid.*, las cursivas son mías).

2.3 LAS REGLAS ELECTORALES

2.3.1 El sistema electoral

Sobre la variable del sistema electoral intentamos responder las siguientes preguntas: ¿qué grado de control tienen los partidos sobre la nominación de candidatos? ¿En qué medida los candidatos a diputados dependen de sus cualidades o trayectorias personales o, por el contrario, del voto hacia sus partidos para obtener un cargo legislativo? ¿En qué medida los líderes partidistas disponen de recursos para controlar las carreras políticas de los legisladores y así influir en su comportamiento legislativo?

A continuación se describen las características del sistema electoral mexicano con relación a la elección de diputados federales. En México, el sistema electoral para elección de diputados es de carácter mixto mayoritario (Horcasitas y Weldon, 2001),¹⁸ el cual establece dos principios electivos: mayoría relativa y representación proporcional, con predominio del primero. De acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (artículo 11, numeral 1). Sobre la asignación de diputados de representación proporcional, la Constitución señala que los partidos que alcancen por lo menos el 2 por ciento de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrán derecho a que le sean atribuidos diputados por este principio (artículo 54, fracción II).

a) *Control absoluto de los partidos sobre la nominación de candidatos*

¹⁸ Los autores realizan un excelente análisis de la evolución del sistema electoral mexicano desde 1963 hasta las más recientes reformas de 1996.

Como se señaló en el capítulo anterior, la fortaleza del liderazgo partidista sobre la nominación de candidatos, descansa en dos elementos: 1) sí se requiere la aprobación de los partidos para nominar a los candidatos que compiten en las elecciones; 2) el grado de competencia intrapartidaria. Al examinar estos dos elementos, encontramos que en México los partidos tienen un control absoluto sobre la nominación de candidatos. Veamos.

El COFIPE señala que “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección de popular” (artículo 175, numeral 1). Es decir, todo aquella persona que aspire a obtener un cargo de elección popular tiene que ser postulado por un partido político, por lo que están expresamente prohibidas las candidaturas independientes.

Si bien el que los partidos cuenten con el monopolio para el registro de candidatos les otorga un gran poder, éste puede disminuir dependiendo si existe competencia entre candidatos. Este supuesto se aplica en los casos en que está en disputa más de un cargo. Inicialmente los partidos controlan quién puede presentarse como candidato en las elecciones; no obstante, dependiendo del tipo de listas electorales, pueden no controlar quién finalmente accederá al cargo. Como se mencionó líneas arriba, la ley electoral en México dispone que 200 miembros de la Cámara de Diputados se eligen por medio de listas plurinominales de representación proporcional. El COFIPE establece que los partidos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos (artículo 11, numeral 4). Esto es, México dispone de listas cerradas y bloqueadas, en las cuales los partidos determinan los nombres de las listas y el orden de las fórmulas. Por esta razón, no existe competencia intrapartidaria, debido a que los electores no pueden alterar el orden de las listas, es decir, los electores votan por la totalidad de las listas partidarias, no hay posibilidad de emitir votos sobre alguno de los candidatos.

Bajo estas condiciones, al poseer el monopolio de la postulación de candidatos y al no existir competencia intraparti-

daria, en México los partidos disponen de un control absoluto sobre la nominación de candidatos.¹⁹ Esta situación crea un vínculo de gran dependencia de los candidatos que compiten por vía de las listas partidarias hacia los partidos. Para Nacif (1999:15) la nominación partidista obligatoria ha sido una fuente de poder para los partidos políticos y ha hecho a estas organizaciones indispensables en las estrategias de los políticos para conseguir puestos en el Congreso. En la siguiente sección se examinarán otras disposiciones electorales y la elección de candidatos por el principio de mayoría relativa.

b) Predominio del voto partidista sobre el voto personal

De acuerdo al índice propuesto por Shugart (2001) que se describió en el capítulo 1, hay tres componentes para evaluar el grado por el cual los candidatos dependen de su capacidad individual o de la influencia del liderazgo del partido para lograr ser elegidos. Los componentes son la *Boleta*, *Voto y Magnitud del Distrito*. El elemento *Boleta* contiene dos factores: 1) la forma cómo los candidatos obtienen acceso a la boleta electoral y, 2) el grado por el cual los electores pueden alterar el orden de los candidatos de las listas partidarias. Líneas arriba se mencionó que los partidos en México tienen el monopolio sobre la postulación de candidatos y, adicionalmente, los electores no pueden alterar el orden de los candidatos de las listas que previamente diseñaron los partidos. Ello se traduce en un control absoluto sobre la nominación de candidatos.

El segundo elemento, se refiere al tipo de voto que se emite en las elecciones, que puede ser voto nominal o voto por listas partidarias. Como se comentó anteriormente, México cuenta con un sistema mixto mayoritario, en el cual 60 por ciento de los miembros de la Cámara de Diputados se eligen en distritos uninominales de mayoría relativa (voto nominal) y 40 por ciento a través de listas plurinominales de representación

19 México, junto a Brasil, Costa Rica y Ecuador se encuentran entre los países de América Latina que tienen mayor control sobre la postulación de candidaturas. En países como Guatemala, Nicaragua y Panamá el monopolio partidario no rige en las elecciones subnacionales y/o municipales (Fernández Segado, 1998).

proporcional. En los 300 distritos donde se eligen diputados de mayoría relativa habría incentivos para que los candidatos busquen explotar sus cualidades y trayectoria personales para obtener el triunfo electoral (voto personal). Sin embargo, la disposición que prohíbe la reelección legislativa consecutiva²⁰ (artículo 59 Constitucional), obstaculiza los incentivos para la búsqueda del voto personal. La Cámara de Diputados se renueva totalmente cada tres años. Esto provoca que los electores no puedan castigar o premiar el desempeño individual de los diputados salientes y que no se establezcan vínculos entre ambos. Encuestas de opinión levantadas días después de las elecciones federales de 1997²¹ y 2000,²² muestran que alrededor de sólo el 18 por ciento de los entrevistados recordaba correctamente el nombre de alguno de los candidatos que compitieron en su distrito electoral. Asimismo, sólo el 11.6 por ciento de los encuestados en 1997 y 9 por ciento en 2000, afirmó tener contacto con algún diputado federal en los últimos doce meses. De igual manera, una encuesta nacional sobre las elecciones legislativas federales de 2003 revela que el 64 por ciento de los ciudadanos ignora a qué distrito electoral pertenece.²³ Un sondeo sobre el conocimiento de los diputados en

20 También está prohibida la reelección inmediata para los diputados locales (artículo 116 Constitucional) y para los presidentes municipales y los regidores (artículo 115 Constitucional). El cargo de gobernador puede ser ocupado una sola vez (artículo 116, del mismo ordenamiento) así como el de presidente de la República (artículo 83 Constitucional). Actualmente México, Costa Rica y Filipinas son de los escasos países en el mundo que establecen restricciones a la reelección de los parlamentarios. Para una perspectiva comparada véase Dworak (2003), y sobre el caso de Costa Rica, Carey (1996).

21 Encuesta Nacional de Actitudes, levantamiento en viviendas, tamaño de la muestra 2,361 entrevistas, fecha de levantamiento 18-25 de julio de 1997. Encuesta donada por la Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Banco de Encuestas de Opinión Pública del CIDE.

22 Encuesta Nacional de Actitudes, levantamiento en viviendas, tamaño de la muestra 1,766 entrevistas, fecha de levantamiento 15-20 de julio de 2000. Encuesta donada por la Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Banco de Encuestas de Opinión Pública del CIDE.

23 Covarrubias (2003) aclara "...que esta cifra es conservadora, que en la realidad debe ser mayor, porque por la experiencia sabemos que una buena parte de los que dicen o creen sí saber cuál es su distrito electoral, manejan una información incorrecta [...] la cual no pudo ser comprobada por tratarse de una encuesta telefónica. De cualquier manera, este dato es de suma importancia, ya que es razón principal para explicar por qué *en la elección del Legislativo los electores votan por partidos y no por candidatos*" (las cursivas son mías). Encuesta telefónica realizada por Covarrubias y Asociados, S.C., fecha de levantamiento 21y 22 de

funciones,²⁴ refleja la escasa visibilidad de los legisladores entre los ciudadanos: el 86 por ciento de las personas entrevistadas no supo ningún nombre de los diputados en funciones.²⁵ Así, la completa rotación de los representantes legislativos cada tres años, derivada de la no reelección consecutiva, provoca que la gran mayoría de los electores tengan dificultades para identificar a los candidatos que compiten por una diputación,²⁶ ni que tampoco puedan evaluar el desempeño individual de los diputados salientes. Es de esperarse que los ciudadanos desconozcan aún más a las personas que compiten en las listas de los partidos. Nacif (2002: 12-13) sostiene que “Sin duda, la etiqueta del partido constituye la influencia más significativa en la decisión del voto, aun para las diputaciones de distritos uninominales. La enorme importancia que tiene la etiqueta del partido en las elecciones camerales hace que los políticos dependan de la organización del partido para alcanzar sus metas de carrera”.

De esta manera, notablemente los partidos²⁷ antes que los candidatos,²⁸ son los actores principales que orientan la de-

junio de 2003. El tamaño de la muestra fue de 600 casos, con un error estadístico de +/- 4 por ciento y 95 por ciento de confiabilidad.

- 24 Encuesta telefónica “Lo que sabemos de los diputados”, levantada por Consulta Mitofsky. Tamaño de la muestra 400 entrevistas a habitantes mayores de 18 años que cuentan con servicio telefónico; fecha de levantamiento 17 de diciembre de 2002. Cabe mencionar que las encuestas telefónicas reflejan la opinión de una población más informada que el resto de los ciudadanos.
- 25 En forma espontánea, sólo el 14 por ciento de los ciudadanos pudo dar el nombre de algún diputado. Los más mencionados fueron Félix Salgado Macedonio (5 por ciento), Beatriz Paredes (3 por ciento), Francisco Solís (o “Pancho Cachondo”, 2 por ciento), Martí Batres (2 por ciento) y Felipe Calderón (2 por ciento). Se mencionaron los nombres de Andrés López Obrador, Diego Fernández de Cevallos, Santiago Creel, Cuauhtémoc Cárdenas y otros que no ocupan el cargo de diputado.
- 26 Seguramente en algunos comicios distritales la personalidad, trayectoria y cualidades de los candidatos ejercen influencia en las preferencias de los electores, sin embargo, los datos globales muestran que la gran mayoría de los candidatos tiene muy poca visibilidad entre los ciudadanos.
- 27 Nacif (2002: 17) sostiene que “El partido como un todo es el que, a fin de cuentas, aparece como responsable ante el electorado. Un diputado no puede ser hecho responsable directamente ante sus votantes, dado que tiene prohibido postularse para la reelección; sólo es responsable a través de su partido”.
- 28 Dos encuestas publicadas en el periódico *Reforma* (25 de mayo y 23 de junio de 2003) revelan que cerca de la mitad de los encuestados (42 y 44 por ciento) otorgan importancia al candidato que compite en su distrito para decidir por quién votar en una elección legislativa; no obstante, estas opiniones no se acompañan de preguntas que corroboren

cisión de los votantes en las elecciones legislativas.²⁹ Así lo señala Langston:

...Los partidos políticos en México desempeñan una función muy importante como elemento de identidad política, lo cual permite que los votantes reduzcan el costo de tener que buscar información sobre un político relativamente desconocido, votando a favor en contra del partido que lo propone (Langston, 1998: 462).

Por su parte, Flores y Meyenberg (2000: 78), con relación a la evaluación de los partidos en las elecciones, sostienen lo siguiente:

... La evaluación del partido en campaña no parte de considerar las capacidades del candidato, sino de la

el conocimiento de los ciudadanos sobre los candidatos. Consideramos que las encuestas mencionadas anteriormente contienen preguntas más precisas y reflejan el amplio desconocimiento que priva en los ciudadanos sobre los candidatos a diputados federales y los diputados en el cargo.

29 Langston señala que en las elecciones de presidente municipal, gobernador y presidente, la identidad del candidato adquiere mayor importancia. Un factor adicional importante que repercute en la escasa visibilidad de los candidatos a diputados federales es la celebración coincidente de elecciones legislativas, presidenciales y elecciones locales. Cuando se celebran elecciones presidenciales y legislativas la personalidad de los candidatos a la presidencia ejerce gran influencia en las elecciones legislativas, como ocurrió en 2000 (Moreno, 2003). Cuando hay elecciones legislativas intermedias, se llevan a cabo, según la doctora en Ciencias Sociales, Jacqueline Peschard, "campañas genéricas", que engloban las propuestas de los partidos y no las de los candidatos a la presidencia (véase Cervantes y Gil, 2003). En cualquier caso, ya sea por la influencia del candidato presidencial o por el predominio de la imagen "genérica" de los partidos en las campañas, los candidatos a diputados en lo individual tienen muy baja visibilidad. Asimismo, cuando coinciden elecciones federales con la realización de comicios locales es de esperarse que sea aún más baja la identificación de los candidatos a diputados federales. Así ocurrió en ocho estados y en el Distrito Federal en las elecciones federales del 2 de julio de 2000 (se eligieron diputados locales e integrantes de los ayuntamientos y dos gubernaturas -Guanajuato y Morelos-, así como jefe de gobierno, jefes delegacionales y diputados locales en el Distrito Federal. En las elecciones federales del 6 de julio de 2003 se realizaron comicios locales en nueve estados de la República y el Distrito Federal; en seis se eligieron gobernador, presidentes municipales y diputados locales (Colima, Campeche, Sonora, Querétaro, Nuevo León y San Luis Potosí). En tres estados se eligieron presidentes municipales y diputados locales (Jalisco, Guanajuato, y Morelos) y en el Distrito Federal se eligieron jefes delegacionales y diputados locales.

oferta programática de la organización política a la que representa. El 40 por ciento de los encuestados opina que las campañas políticas sirven para que los candidatos *den a conocer sus programas de trabajo*, el 33.9 por ciento opina que su función es *conocer los problemas de la comunidad*, mientras que el 13 por ciento considera que es la oportunidad para que los candidatos *muestren su capacidad*.³⁰ (cursivas en el original).

En el mismo sentido, un sondeo de opinión sobre las razones del voto para diputado federal,³¹ reveló que solamente el 7 por ciento de los encuestados mencionó que votaría por el partido de su preferencia, porque “le gusta el candidato”.³²

El tercer elemento es la magnitud distrital. La alta magnitud de las circunscripciones plurinominales³³ reduce los incentivos de los candidatos para buscar el voto personal y refuerza el predominio de las organizaciones partidistas. En México se eligen 40 diputados en cada una de las cinco circunscripciones regionales. Debido a la existencia de listas cerradas y bloqueadas, y a la gran magnitud de las circunscripciones, disminuyen los incentivos para perseguir el voto personal. La posibilidad de acceder a una diputación por esta vía, depende de la posición que el partido asigne al candidato en la lista y de la cantidad de votos que obtenga aquél. Esto trae como consecuencia, la poca influencia de la identidad de los candidatos en el voto de los electores y, al

30 La encuesta de referencia consta de 52,645 entrevistas realizadas en viviendas y es representativa de la población nacional. El tamaño de la muestra tiene una confianza de 98 por ciento y un error no superior a 4 puntos. Fecha de levantamiento, diciembre de 1999.

31 La encuesta es representativa de la población del Distrito Federal y fue realizada por Parametría. Entrevistas en vivienda, tamaño de la muestra 400 entrevistas, grado de error (+/-) 4.8 por ciento, nivel de confianza, 95 por ciento, fecha de levantamiento, 24 y 25 de mayo de 2003. Encuesta publicada en el periódico *El Independiente*, 13 de junio de 2003, pp. 1 y 16.

32 Los encuestados respondieron a la pregunta: ¿Cuál es la razón principal por la que votaría por su partido? Las respuestas fueron: “Me gusta el partido” (24 por ciento); “Por un cambio” (23 por ciento); “Ha gobernado bien” (18 por ciento); “Por sus propuestas” (15 por ciento) y finalmente “Me gusta el candidato” (7 por ciento).

33 Nohlen (1994: 53) clasifica las circunscripciones plurinominales según el número de escaños que se elijan. Circunscripción pequeña (2-5); circunscripción mediana (6-10) y circunscripción grande (10 ó más).

mismo tiempo, aumenta el “botín” de candidaturas en poder de los partidos.

Adicionalmente, a pesar de que la ley electoral estipula dos formas de elección para los legisladores, los electores en México disponen de un solo voto por el que eligen, de manera simultánea, al diputado de mayoría y a la lista partidaria por medio de una boleta única.³⁴ Es decir, no se puede emitir un voto para los candidatos de mayoría relativa y otro para los plurinominales.³⁵ Si existiera tal posibilidad, los candidatos de las listas, a pesar de que éstas sean cerradas y bloqueadas, tendrían incentivos para atraer votos a la lista del partido y aumentar sus probabilidades de acceder a la cámara. En la práctica, no existe voto directo por listas, ya que los sufragios para la elección de diputados de mayoría relativa determinan la asignación de los diputados de representación proporcional.³⁶

En resumen, las reglas electorales vigentes en México establecen el monopolio partidista sobre la nominación de candidatos y este poder se fortalece debido a las listas cerradas y bloqueadas y la alta magnitud distrital. Igualmente, la prohibición de reelección legislativa inmediata, por un lado, rompe la vinculación de los diputados con los electores y por otro –debido a la renovación total de la Cámara de Diputados cada tres años– provoca una muy baja identificación de los candidatos que aspiran a una diputación. A causa de ello, los incentivos para cultivar el voto personal en las elecciones uninominales y plurinominales son muy bajos.³⁷ Bajo el modelo

34 De acuerdo con Weldon (2001: 451) entre 1979 y 1985 existieron boletas separadas para elegir a los diputados uninominales y plurinominales. En la reforma de 1986 fueron eliminadas y se estableció el uso de una sola boleta para ambos tipos de elección.

35 A excepción de los votos emitidos en casillas especiales, donde el elector puede votar específicamente por las listas plurinominales. No obstante, a nivel nacional la cantidad de sufragios emitidos en casillas especiales es insignificante. En las elecciones federales de 2000, 237,347 votos fueron emitidos en casillas especiales, lo que representa el 0.65 por ciento del total de la votación nacional para la elección de diputados de representación proporcional (fuente: cálculos del autor, con cifras del IFE: www.ife.org.mx).

36 A diferencia de México, Alemania cuenta con un sistema electoral mixto, en el cual el elector dispone de dos votos: uno para la elección directa de un diputado en las circunscripciones por mayoría relativa, y un segundo para votar por una lista cerrada y bloqueada de partido a escala de *Land* (Nohlen, 1994: 201).

37 De hecho, no existen diferencias significativas en la conducta de votación de los congresis-

de “conexión electoral” que funciona en aquellos países donde hay altas tasas de reelección de los parlamentarios (por ejemplo, Estados Unidos y, en menor medida, Chile), existen fuertes incentivos para la búsqueda del voto personal, ya que los políticos dependen de los vínculos y apoyos de los electores de su distrito para mantener su carrera política. En México, por el contrario, la no reelección inmediata genera “desconexión electoral” y configura un modelo de “conexión partidista”, que se caracteriza por la gran dependencia de los legisladores hacia sus partidos para promocionar su carrera política.

Pero la historia no termina aquí. Las disposiciones electorales sobre el financiamiento de las campañas políticas fortalecen a las dirigencias nacionales de los partidos en detrimento de los candidatos en lo individual.

2.3.2 El financiamiento de los partidos: la piedra de toque del Leviatán partidista

Un factor que incide en la disciplina partidaria y en las perspectivas de carrera de los políticos es la forma de financiamiento de las campañas electorales. Sartori (1994: 208) expresa que “Un partido puede disciplinar a sus miembros si se cumple algunas de las siguientes condiciones: a) la existencia de una organización partidista desde los niveles directivos has-

tas mexicanos, de acuerdo a su origen electoral. Lujambio (2000: 10) al analizar la disciplina del PAN en la LVII Legislatura, encontró que de las 423 ocasiones en que diputados de ese partido se han indisciplinado respecto a la mayoría de sus compañeros, en el 57.68 por ciento de los casos lo hicieron diputados uninominales y en 42.32 lo hicieron plurinominales, una proporción muy similar al porcentaje que ocupan en el conjunto de la bancada (52.9 por ciento uninominales y 47.1, plurinominales). Por su parte, Weldon (2001: 473) sostiene que las diferencias que debieran existir en cuanto al origen de los diputados son “aplastadas” por la regla que prohíbe la reelección inmediata de los legisladores. El autor señala: “Los legisladores mexicanos saben que no serán premiados o castigados por el electorado sin importar lo que hagan en el cargo, así que ignoran a sus electorados una vez que obtienen el cargo. Sin impulsos locales que los atraigan, siguen los impulsos que provee el liderazgo partidista. Sus partidos los pueden nominar para otras candidaturas electorales en el futuro”. Asimismo Weldon menciona que el politólogo Alejandro Moreno (1998) encontró que un tercio de los diputados afirman que en ocasiones votan en contra de su grupo parlamentario. En opinión de Weldon, esta es una visión altamente exagerada, dado que la encuesta sobreestima la probabilidad de votar en contra del partido, pues la disciplina partidista es cercana al 100 por ciento (refiriéndose a la LVII Legislatura).

ta las bases —a diferencia de una creada por el candidato— sin la cual el candidato no puede triunfar; b) *que el dinero político sea canalizado principalmente a través del partido y que no llegue directamente al candidato*” (las cursivas son mías). Ugalde (2002a: 13) expresa que “...la suma de los recursos que recibe un partido le permite a su dirigencia premiar y castigar la disciplina de sus legisladores actuales mediante la expectativa de acceso a financiamiento de campañas futuras”. Este autor reafirma: “...el evidente y más legítimo mecanismo de control sobre aspirantes a un asiento en el Congreso es financiar sus campañas políticas” (*Ibid.*, p. 13).

En los últimos años, el financiamiento público a los partidos mexicanos ha crecido considerablemente, tomando en cuenta el porcentaje que representa del gasto público federal devengado (Plasencia, 2002) (véase cuadro 15).

CUADRO 15
FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS POLÍTICOS CON
RESPECTO AL GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO.

Año	Gasto Programable Devengado	Financiamiento Público	Porcentaje del Financiamiento con respecto al Gasto
1989	88,273,200,000	19'162,500	0.022
1990	117,122,100,000	28'743,750	0.025
1991	148,879,000,000	106'139,610	0.071
1992	178,266,000,000	86'181,860	0.048
1993	206,639,000,000	135'175,644	0.065
1994	249,480,500,000	201'308,002	0.080
1995	290,423,600,000	171'609,859	0.060
1996	403,449,500,000	600'030,930	0.149
1997	528,516,800,000	2,255'364,905	0.427
1998	600,583,600,000	1,208'202,601	0.201
1999	704,820,200,000	1,254'071,058	0.178
2000	816,734,800,000	3,365'965,463	0.412

Fuente: Plasencia (2002).

De esta manera, los partidos han incrementado sustancialmente los recursos que reciben del erario público, con mayor

claridad a partir de la reforma electoral de 1996. El cuadro 16 muestra este gran incremento.

CUADRO 16
FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS POLÍTICOS
1989-2003. (PESOS NOMINALES)

Año	Actividad electoral	Actividades generales	Subrogación del Estado	Actividades específicas	Desarrollo de partidos	Total
1989						19'162,500
1990						28'743,750
1991	66'297,939	3'250,781	19'128,061	17'462,827		106'139,610
1992	34'001,252	17'005,626	19'915,985	15'258,996		86'181,860
1993	60'490,713	25'508,439	25'617,600	23'558,891		135'175,644
1994	102'033,758	25'508,439	27'400,560	37'012,149	9'353,094	201'308,002
1995	71'457,138	35'728,569	34'096,191	19'609,390	10'718,570	171'609,859
1996	120'056,923	32'751,188	71'031,597	24'898,219	11'314,046	600'030,930
	Actividades ordinarias	Gastos de campaña	Actividades específicas	Compra de spots	Otros apoyos	Total
1997	1,031'750,819	1,043'564,761	36'178,280	125'227,771	18'643,274	2,255'364,905
1998	1,046'566,955		40'963,195	120'672,451		1,208'202,601
1999	1'192,746,587		59'980,471		1'344,000	1,254'071,058
2000	1,500'456,127	1,500'456,127	63'179,983	300'091,226	1'782,000	3,365'965,463
2001	2,206'569,763		44'115,830			2,250'685,593
2002	2,303'658,824		78'620,891			2,382'279,715
2003	2,421'611,942	2,421'611,942				4,843'223,884

Fuente: Plasencia (2002).

Nota: Los datos de 2003 fueron obtenidos del Instituto Federal Electoral (www.ife.org.mx). Sólo se consideran los montos para actividades ordinarias y gastos de campaña.

La legislación electoral en México establece un sistema mixto de financiamiento de los partidos, el público y el privado. Sin embargo, el financiamiento público prevalece sobre el privado (COFIPE, artículo 49, inciso a). Existen varias restricciones sobre el financiamiento privado. Por ejemplo, el conjunto de las aportaciones anuales que los simpatizantes pueden hacer a un partido no debe rebasar el 10 por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias³⁸ (artículo 49, numeral 11

38 México, Colombia y Brasil son los únicos casos en América Latina que establecen límite a los montos de las contribuciones privadas. Véase Navas (1998).

inciso b, fracción I). Así, el financiamiento público se convierte en la fuente más importante de recursos para un partido político. Igualmente, las aportaciones en dinero que realice una persona física o moral tendrá un límite anual equivalente al 0.05 por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias (artículo 49, numeral 11, inciso b, fracción III).

Entre los países de Latinoamérica, México cuenta con una de las legislaciones que concede mayores privilegios a los partidos, a través de financiamiento público directo e indirecto.³⁹ Los partidos nacionales con registro reciben recursos públicos de forma directa por tres vías: 1) actividades ordinarias permanentes; 2) gastos de campaña, y 3) actividades específicas (COFIPE, artículo 49, incisos a, b y c). Asimismo las organizaciones partidarias gozan de financiamiento público indirecto, mediante las siguientes prerrogativas: 1) acceso a la radio y televisión (COFIPE, artículos 42-48); 2) exenciones fiscales (COFIPE, artículos 50 y 51) y, 3) franquicias postales y telegráficas (COFIPE, artículos 53-55).

En los años de celebración de elecciones federales, las organizaciones partidarias reciben un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes les corresponda en el propio año de las elecciones (artículo 49, inciso b, fracción I). Adicionalmente, los partidos nacionales tienen acceso a la radio y la televisión, cuya periodicidad se incrementa en el año de la elección (artículo 47, incisos a y b). Estos tiempos son independientes de los que puedan contratar los partidos por cuenta propia. Además del tiempo mencionado que les corresponde por ley, durante el tiempo de las campañas electorales, el Instituto Federal Electoral (IFE) adquiere y pone a disposición de los partidos hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión (artículo 47, inciso c). Al integrar las prerrogativas permanentes

39 México, junto a Paraguay, Ecuador, Colombia y Argentina son los únicos países que contemplan financiamiento estatal permanente y para actividades electorales de los partidos. Asimismo, en México, Argentina y Honduras los partidos gozan de franquicias postales y telegráficas de forma permanente. México es el único país que tiene previsto un incremento de los tiempos de acceso gratuito a radio y televisión durante periodos electorales, según la fuerza electoral de los partidos. Para profundizar véase Navas (1998).

y el tiempo que contrató el Instituto Federal Electoral, en el cuadro 17 se muestra la repartición de los espacios en radio y televisión en las elecciones de 2000. Es importante señalar que estas prerrogativas son exclusivas de los partidos, y éstos tienen la atribución de conceder tiempos a sus candidatos si así lo deciden. Así lo señala el COFIPE: “Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales [...] Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asigne su partido político o coalición, en su caso (artículo 48, numeral 1).

CUADRO 17
TIEMPO GLOBAL DE TRANSMISIÓN POR PARTIDO O COALICIÓN DURANTE LAS CAMPAÑAS DE 2000 (SIN CONTAR LAS COMPRAS QUE CADA UNO DE ELLOS PUDO EFECTUAR)

Partido o Coalición	Tiempo total en radio	Tiempo total en televisión
Alianza por el Cambio (1)	300 horas 58' 30"	90 horas 50' 40"
PRI	326 horas 39' 10"	107 horas 2'
Alianza por México (2)	298 horas 39' 10"	88 horas 49' 40"
PCD	231 horas 20' 50"	44 horas 20' 20"
PARM	231 horas 20' 50"	44 horas 20' 20"
DSPPN	231 horas 20' 50"	44 horas 20' 20"
Total	1 620 horas 18' 20"	419 horas 43' 20"

Fuente: Murayama y Salamanca (2000).

1. Conformada por el PAN y el PVEM.

2. Conformada por el PRD, PT, PAS, PSN y Convergencia por la Democracia.

Los recursos provenientes del financiamiento público y el uso de las prerrogativas se encuentran en manos de las dirigencias nacionales de los partidos y no de los candidatos. Morales (2002) señala que la legislación actual, en términos de financiamiento de campañas, no está diseñada para dar autonomía a los candidatos, sino para reforzar el control que el partido pueda ejercer sobre las campañas y estos últimos.⁴⁰

⁴⁰ Morales (2002) argumenta, de manera interesante, que si se aprueba la reelección parlamentaria inmediata en nuestro país, sin modificar la ley electoral con relación al financiamiento de campañas, se estaría generando una reforma que fortalecería sustancialmente el papel de los partidos políticos, pero que haría muy poco para incentivar que los legis-

Los dirigentes nacionales son los que deciden el uso y repartición de esos recursos, con la intención de obtener la mayor rentabilidad electoral.⁴¹ Las elecciones federales, al tratarse de elecciones que se desarrollan en todo el territorio nacional, son diseñadas y coordinadas por los dirigentes partidistas nacionales.⁴²

De esta forma, la centralización de los enormes recursos provenientes del financiamiento público junto a las limitaciones del financiamiento privado, se convierten en una herramienta poderosa de los líderes partidistas para influir en las expectativas de los miembros del partido para promocionar su carrera política. Así, los líderes partidistas pueden premiar a legisladores que muestren cooperación con los objetivos del partido y castigar a aquellos que se aparten de las preferencias de la dirigencia.

2.3.3 La no reelección legislativa inmediata y sus consecuencias en las carreras políticas de los legisladores

Se mencionaron las consecuencias de la prohibición de la reelección legislativa inmediata en la relación entre los legisladores y el electorado. Apuntamos que la renovación total de la Cámara de Diputados cada tres años, rompe el vínculo de

ladores respondiesen a los intereses de la sociedad. Ante una eventual reforma sostiene: "Dado que el financiamiento es el principal determinante del éxito en la campaña, quien logre controlar el dinero, controla la lealtad del candidato en funciones. Si el partido controla el financiamiento para la campaña, podrá controlar al candidato que desea reelegirse. Si el propio candidato controla su financiamiento, es más probable que responda a intereses distintos a los del partido que lo postula".

- 41 Las dirigencias nacionales de los partidos plantean sus estrategias electorales previamente al inicio de las campañas, detectando las regiones donde cuentan con mayores apoyos y los distritos más disputados donde tienen posibilidades de triunfo. Véase *Reforma*, 17 de noviembre de 2002, pp. 4 y 5A.
- 42 Los comités ejecutivos nacionales de los partidos cuentan con un órgano encargado de formular los lineamientos y las estrategias de campaña a nivel nacional. Plasencia (2002) al comparar los gastos totales de campaña del conjunto de los partidos nacionales en las elecciones federales de 1994, 1997 y 2000, detectó que se han incrementado las erogaciones en prensa, radio y televisión y disminuido los gastos en operación de campaña y propaganda. En 1994, los gastos en medios de comunicación alcanzaron el 25 por ciento y en las elecciones de 2000 se dispararon al 56 por ciento. Esto a traído como consecuencia el desarrollo de campañas nacionales mediáticas, centradas primordialmente en el posicionamiento de los candidatos presidenciales o de los partidos, dependiendo si se trata de elecciones presidenciales o legislativas.

los legisladores con sus electores, y que los candidatos dependen en gran medida de la reputación colectiva de su partido para acceder a la Cámara baja. Por otro lado, la no reelección tiene un gran impacto en la relación entre los legisladores y su partido. La no reelección opera en contra de los legisladores y en favor de las dirigencias partidistas. Nacif (2002: 13) señala que “...la prohibición de ser reelegidos en períodos consecutivos afecta la forma en que los partidos designan a sus candidatos para una diputación. En virtud de que dicha interdicción elimina al diputado en funciones de la competencia por las nominaciones del partido, los CEN cuentan con una lista abierta de candidaturas para asignar entre los políticos aspirantes”.

La no reelección consecutiva también impacta las estrategias de carrera de los legisladores. Los diputados están restringidos para desarrollar carreras en el Poder Legislativo. Tienen que dejar pasar un período si desean regresar a la cámara. Nacif (2002: 11) sostiene “...que la perspectiva de pasar tres años fuera de la cámara, lleva a que los políticos no se interesen en hacer carrera dentro de ella”. En efecto, legislatura tras legislatura, una alta proporción de los legisladores ingresa a la Cámara de Diputados sin contar con experiencia legislativa;⁴³ la constante rotación de los congresistas provoca que un alto porcentaje desempeñe ese cargo por una sola ocasión (cuadro 18).

43 Una de las consecuencias negativas de la no reelección es la falta de profesionalización de los congresistas mexicanos. Para una discusión de este punto véase Lujambio (1995, 1996); Ugalde (1992, 2000); Carbonell (2000) y Dworak (2003).

CUADRO 18
EXPERIENCIA LEGISLATIVA FEDERAL DE LOS DIPUTADOS
(EN PORCENTAJES)

Legislatura	Con experiencia	Sin experiencia
LII 1982-1985	13.5	86.5
LIII 1985-1988	20.0	80.0
LIV 1988-1991	20.0	80.0
LV 1991-1994	17.0	83.0
LVI 1994-1997	18.0	82.0
LVII 1997-2000	32.5	67.5
LVIII 2000-2003	16.2	83.8

Fuente: LII Legislatura, Nacif (2002); LIII, LIV y LV Legislaturas, Lujambio (1995); LVI Legislatura, Campos (1996a); LVII Legislatura, Loyola y Martínez (2000); LVIII Legislatura, Trejo Delarbre (2002).

Si se extiende el período de estudio, los datos son muy similares a los presentados en el cuadro 18. Emma Campos analizó las tasas de reelección de los diputados del PRI y del PAN. En el período 1934-1997, Campos (1996b) detectó que de un total de 3,628 diputados priístas, 3,144, esto es 86.7 por ciento, se ha electo una sola vez, por lo que solo un 13.3 por ciento se ha reelecto. De los 484 que lo han hecho, solamente 85 (2.3 por ciento) lo ha realizado más de una vez. En el caso de los diputados panistas las cifras son muy semejantes. En el período 1943-1994, Campos (1994) identificó un total de 455 diputados del PAN, de los cuales 403 (88.5 por ciento) se han electo solo una vez y 52 (11.5 por ciento) se han reelecto una o más ocasiones.

Los datos muestran que la gran mayoría de los legisladores no desarrollan carreras legislativas, y más bien obtener una diputación se convierte en un “trampolín” para aspirar a posiciones políticas de mayor rango. Nacif (2002) indica que la “ambición progresiva” de los diputados es estimulada debido a que en México los cargos de elección tienen una tasa de rotación de 100 por ciento, ya que las gubernaturas

y la presidencia de la República pueden ser ocupadas por la misma persona una sola vez y la no reelección inmediata también se aplica para el Senado, las legislaturas estatales y los ayuntamientos.

El Senado es un espacio atractivo para que los diputados continúen sus carreras políticas. Un buen número de los senadores electos para los períodos 1994-2000, 1997-2000⁴⁴ y 2000-2006 se habían desempeñado como diputados federales. De los 128 senadores que fueron elegidos en 1994 y 1997, 52 (40 por ciento) habían sido diputados federales (Nacif, 2002). Del mismo número senadores elegidos para el período 2000-2006, 82 (64 por ciento), al menos una vez, ocuparon el puesto de diputado federal (cuadro 19). Casi la mitad de ellos (42) fueron diputados en el período inmediato anterior (cuadro 20).

CUADRO 19
SENADORES DE LA LVIII LEGISLATURA
CON EXPERIENCIA LEGISLATIVA FEDERAL, POR PARTIDO

Grupo parlamentario	Total de senadores	Senadores con experiencia legislativa	Porcentaje sobre el total de integrantes del grupo
PRI	60	41	68.3
PAN	46	26	56.5
PRD	16	12	75.0
PVEM	5	3	60.0
CDPPN	1	0	0
Total	128	82	64.0

Fuente: Trejo Delarbre (2002).

44 El Senado se compone de 128 miembros (artículo 56 Constitucional). En 1997, 32 senadores terminaron su período de seis años que iniciaron en 1991. En 1997, por única vez, se eligieron 32 senadores por medio de una lista nacional de representación proporcional, que duraron en su encargo tres años y que se integraron a los 96 senadores que habían sido elegidos en 1994. En 2000 se eligieron 128 senadores que durarán en su encargo hasta 2006.

CUADRO 20
SENADORES DE LA LVIII LEGISLATURA QUE FUERON
DIPUTADOS EN LA LVII LEGISLATURA (1997-2000)

Grupo parlamentario	Total de senadores	Senadores que fueron diputados	Porcentaje sobre el total de integrantes del grupo
PRI	60	21	35.0
PAN	46	14	30.0
PRD	16	4	25.0
PVEM	5	3	60.0
CDPPN	1	0	0
Total	128	42	32.8

Fuente: Trejo Delarbre (2002).

Al observar la trayectoria de quienes ocuparon el puesto de gobernador en el período 1960-1995,⁴⁵ el 75 por ciento desempeñó previamente un puesto en el Congreso de la Unión, ya sea de diputado o senador (Langston, 1997). De un total de 232 individuos que alcanzaron una gubernatura, 27.5 por ciento fue solamente diputado; el 16 por ciento, senador; el 31.5 por ciento, diputado y senador (cuadro 21).

CUADRO 21
GOBERNADORES CON EXPERIENCIA LEGISLATIVA FEDERAL,
1960-1995

Cargo legislativo	Número	Porcentaje
Diputado	64	27.5
Senador	37	16.0
Diputado y senador	73	31.5
Gobernadores con experiencia legislativa	174	75
Total de gobernadores	232	100

Fuente: Langston (1997).

45 Los datos se refieren a los gobernadores emanados de las filas del PRI. Consideramos que el alto porcentaje de gobernadores que tuvieron experiencia legislativa federal, responden de alguna manera a los patrones de ascenso y reclutamiento que caracterizaron al sistema político que se configuró bajo el dominio del PRI, una de cuyas premisas era hacer carrera en el "centro". Sería interesante indagar si esos patrones se han modificado con la obtención de gubernaturas por parte del PRI y PRD. En la actualidad parece que la lógica se ha invertido: políticos que desarrollan carreras locales en la búsqueda de la gubernatura para después convertirse en figuras políticas nacionales.

Se observa que el principal efecto de la no reelección consecutiva de los diferentes cargos de elección popular en México, es la gran rotación de cuadros políticos. Los datos presentados sobre la Cámara de Diputados reflejan que la no reelección legislativa inmediata inhibe los incentivos de los legisladores para desarrollar carreras legislativas de largo plazo y los incita a buscar oportunidades de desarrollo político en otros espacios institucionales. Por esta razón, no se crean vínculos entre los diputados y el órgano legislativo, ni mucho menos con sus electores. Los diputados, al estar impedidos para permanecer en la institución legislativa, carecen de autonomía para continuar sus carreras políticas, lo que provoca que sean muy dependientes de sus partidos políticos. Nacif (2002: 16), lo sintetiza claramente:

En resumen, aunque la no reelección consecutiva influye de manera negativa en los objetivos de desarrollo político, se puede decir que *los diputados se caracterizan por buscar la promoción externa para conseguir otros cargos de elección*. Aunque, en este sentido, sus objetivos pueden ser muy diversos, las estrategias electorales de los diputados suelen ser muy similares. Los legisladores dependen de la reputación del partido para obtener un puesto y avanzar en su carrera profesional. Por tanto, *no tienen incentivos electorales que los incite a ir en contra de la línea del partido*. Por el contrario, es de suponerse que los líderes del partido recompensen a los legisladores que contribuyen al logro del interés colectivo del mismo, y los diputados que no colaboran pueden enfrentar graves sanciones, en términos de oportunidades de desarrollo (las cursivas son mías).

Como señala Nacif, si bien los objetivos de los diputados pueden ser diversos (conseguir una senaduría, una curul en el congreso local, una presidencia municipal, etcétera), dependen principalmente de la promoción externa y de la reputación

del partido para lograr otros cargos. Bajo estas circunstancias, la poca autonomía de los diputados y la gran dependencia de sus partidos para continuar sus carreras políticas, provoca que los líderes partidistas dispongan de una herramienta poderosa para inducir la disciplina de sus miembros en la Cámara de Diputados.

2.4 CONCLUSIONES

Después de examinar las reglas electorales vigentes en México, se observa que éstas proporcionan un conjunto de recursos en poder de los líderes partidistas para generar disciplina en los congresistas:

1. Control absoluto sobre la postulación de candidaturas (monopolio de la representación y ausencia de competencia intrapartidaria).
2. Ausencia de voto personal en las elecciones plurinominales, derivada de las listas cerradas y bloqueadas y de la alta magnitud distrital.
3. Bajo nivel de voto personal en las elecciones uninominales, derivado de la no reelección legislativa inmediata.
4. Predominio de financiamiento público para las campañas electorales (el cual es canalizado y controlado por los órganos directivos nacionales de los partidos), prerrogativas de los partidos nacionales (principalmente, acceso a radio y televisión) y limitaciones al financiamiento privado.

Estos elementos se constituyen en fuertes condicionantes para la autonomía de los diputados y propician la existencia de un gran control partidista sobre la promoción de las carreras políticas de los legisladores.

En el capítulo anterior se formuló la hipótesis sobre el efecto de las reglas electorales sobre la disciplina partidista:

La disciplina partidaria aumenta en la medida que disminuye el nivel de voto personal y aumenta el grado de control partidista sobre la nominación de candidatos.

En el caso mexicano, se esperaría una alta disciplina de los partidos en la Cámara de Diputados debido al bajo nivel de voto personal en las elecciones legislativas y el control absoluto de los partidos sobre la nominación de candidatos.

Adicionalmente, los enormes recursos provenientes del financiamiento público hacia las campañas electorales se encuentran en poder de los dirigentes nacionales, lo que estimula la disciplina partidaria. En síntesis, las disposiciones electorales en México provocan que los legisladores dependan de la promoción externa de sus partidos (no dependen de su propio desempeño en el Legislativo) para continuar sus carreras políticas y, en consecuencia, los líderes partidistas pueden premiar a los congresistas que colaboran con la realización de los objetivos colectivos del partido y aislar o castigar a aquellos que muestren comportamientos alejados de las directrices partidistas.



► CAPÍTULO III

**LAS FUENTES
INSTITUCIONALES
DE LA DISCIPLINA
PARTIDARIA EN MÉXICO:
LAS ARENAS PARTIDISTA
Y PARLAMENTARIA**

EN EL PRESENTE CAPÍTULO SE EXAMINAN los procedimientos internos de selección de candidatos del PRI, PAN y PRD; las reglas internas de la Cámara de Diputados, así como la organización interna de los grupos parlamentarios. De manera general, las nominaciones de candidatos de representación proporcional se encuentran controladas por los dirigentes nacionales en los tres partidos; en el caso de las candidaturas uninominales, los procedimientos son más descentralizados, no obstante, no se elimina del todo la injerencia de los líderes nacionales. Los líderes partidistas locales y principalmente los gobernadores tienen influencia en la determinación de este tipo de candidaturas. Sin embargo, la gran centralización de las reglas internas de la Cámara de Diputados otorgan poderosos incentivos selectivos a los

líderes parlamentarios para inducir la disciplina partidaria. Asimismo, la organización interna de los grupos parlamentarios revela que la actuación de los diputados está sujeta a un estricto monitoreo y control desde las comisiones hasta las sesiones del pleno. Ello aumenta la probabilidad de una alta disciplina de las bancadas en las votaciones en el pleno.

3.1 PROCEDIMIENTOS PARTIDISTAS PARA LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS

3.1.1 Breves consideraciones

Se requieren hacer algunas puntualizaciones sobre la selección de candidatos de los partidos. Es necesario expresar que los estatutos y reglamentos internos que norman la selección de candidatos de los tres partidos se modificaron varias ocasiones en el período que comprende la investigación. Sin duda esto constituye una limitación para el análisis; no obstante, se analizarán las reglas y mecanismos partidistas que estuvieron vigentes para seleccionar a los candidatos que integraron la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. Este hecho por sí solo refleja los procesos de adaptación y reposicionamiento que están enfrentando los partidos a raíz de la alternancia en la presidencia de la República suscitada en 2000.¹ Incluso las dirigencias nacionales del PRI,² PRD,³ y PAN⁴ anunciaron que revisarán la normatividad interna de sus organizaciones, una vez pasadas las elecciones federales de julio de 2003. Por lo tanto, las conclusiones que se deriven de las reglas internas de los partidos no son definitivas; sin embargo, esperamos que proporcionen algunos elementos explicativos de la disciplina de los partidos. Otro factor que es preciso comentar, es que dos de los partidos analizados (PRD y PAN) compitieron en coa-

1 Sobre los desafíos y perspectivas del PRI, PAN y PRD después de las elecciones de 2000, véanse Gutiérrez y Romero (2002); Carrillo (2002); Palma (2002); Reyes del Campillo y Reyes (2002).

2 Véase *El Universal*, 28 de abril de 2003, p. A20.

3 Véase *Milenio*, 6 de mayo de 2003, p. 23

4 Véase *El Universal*, 4 de agosto de 2003, p. A16.

lición con otros partidos en las elecciones federales de 2000, lo que en la práctica modificó sus procesos internos de selección de candidatos, debido a la existencia de acuerdos previos de distribución de candidaturas. Esta situación, en todo caso, disminuyó las oportunidades de los militantes panistas y perredistas para obtener una candidatura y los obligó a sujetarse a las decisiones de sus órganos directivos nacionales.

Finalmente, este trabajo se enfoca básicamente a examinar reglas institucionales formales. Sin embargo, coexisten reglas informales que favorecen la influencia de ciertos actores en los procesos de selección de candidatos, lo que los convierte en actores potenciales para influir en la disciplina de los congresistas. En el caso del PRI se encuentran los gobernadores, y en el PRD, los líderes nacionales de las corrientes internas.⁵

En México es atribución de los partidos determinar sus procedimientos para la selección de candidatos. El COFIPE señala que en sus estatutos establecerán “Las normas para la postulación democrática de sus candidatos” (artículo 27, inciso d). Una de sus obligaciones es precisamente “Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos” (artículo 38, inciso e). A continuación se analizarán los procedimientos establecidos en los estatutos del Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) sobre la selección de candidatos a diputados federales que estuvieron vigentes para la conformación de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

3.1.2 Partido Acción Nacional (PAN)

Los estatutos vigentes del PAN⁶ para el proceso de selección de candidatos a diputados federales en las elecciones de 2000, se-

5 Este aspecto requiere de un análisis de profundidad. Lamentablemente excede los alcances de este trabajo. Sólo nos limitamos a enunciar los actores que pueden influir en la disciplina de los legisladores. En el caso del PAN, es más evidente que la autoridad sobre la bancada panista, recae principalmente en el presidente del CEN y en el líder parlamentario.

6 Los estatutos se reformaron en la XI Asamblea Nacional Extraordinaria del PAN, celebrada el 29 de mayo de 1999. Posteriormente se reformaron en la XIII Asamblea Nacional Ordinaria, celebrada el 8 y 9 de diciembre de 2001.

ñalan en el artículo 41 que “Corresponde a las Convenciones Distritales elegir candidatos a Diputados Federales y Locales de mayoría relativa, o su equivalente en la legislación en vigor [...] Las Convenciones Distritales y Municipales también elegirán propuestas de precandidatos a Diputados Federales de representación proporcional...”. En las convenciones distritales o municipales tienen derecho a participar sólo los miembros activos del partido. Así, en las convenciones distritales descansa la atribución de seleccionar a los candidatos a diputados federales de mayoría relativa.

El artículo 42 de los estatutos señala el procedimiento para la selección de los diputados federales de representación proporcional:

Las proposiciones de candidaturas, la formulación de listas circunscriptoriales, la elección y el orden de postulación de los candidatos a diputados federales de representación proporcional, o su equivalente en la legislación en vigor, se sujetarán al siguiente procedimiento y a lo señalado en estos estatutos y en los reglamentos correspondientes:

- I. Los miembros activos del partido de un municipio y el Comité Directivo Municipal respectivo podrán presentar propuestas de precandidatos a la Convención Municipal, de la cual surgirán tantas fórmulas como distritos electorales federales comprenda el municipio. En el caso de distritos con dos o más municipios, las propuestas de precandidaturas se llevarán a una Convención Distrital de la cual surgirá sólo una propuesta;
- II. Los Comités Directivos Estatales podrán hacer hasta dos propuestas adicionales que, junto con las propuestas a las que se refiere el inciso anterior, se presentarán en la Convención Estatal. En ella se elegirán y ordenarán el número de propuestas que corresponda a cada entidad. El número de éstas se

- establecerá según los criterios de aportación de votos del estado a la circunscripción y el porcentaje de votos que obtuvo el partido en el estado en las últimas elecciones a diputados federales;
- III. El CEN podrá hacer hasta dos propuestas por circunscripción;
 - IV. Una vez obtenidas las listas de candidatos de cada uno de los estados conforme a las fracciones anteriores de este artículo, se procederá a integrar las listas circunscriptoriales de la siguiente manera:
 - a) Los primeros lugares de cada circunscripción serán ocupados por las propuestas del Comité Ejecutivo Nacional;
 - b) En seguida, de conformidad con el porcentaje de votos obtenidos en la última elección a diputados federales por el Partido en cada entidad, se enlistarán en orden descendente las fórmulas de candidatos que hayan resultado electos en primer lugar en las Convenciones Estatales de cada una de las entidades de la circunscripción;
 - c) Posteriormente, según los criterios mencionados en la fracción II de este artículo, se ordenarán las fórmulas restantes. En todos los casos se respetará el orden que hayan establecido las Convenciones Estatales.

De esta forma, el procedimiento establecido para determinar la conformación de las listas de candidatos a diputados de representación proporcional del PAN,⁷ es la convención estatal. El CEN guarda una posición privilegiada al tener asegurados

⁷ El *Reglamento para la Elección de Candidatos a Diputados Federales por el Principio de Representación Proporcional del Partido Acción Nacional*, describe en forma más detallada el número y orden de las fórmulas que corresponde a cada estado en las listas plurinominales, de acuerdo a diversos cálculos matemáticos con base en su respectivo porcentaje de votación en la circunscripción. Este reglamento se abrogó con la entrada en vigor del *Reglamento de Elección de Candidatos a Cargos de Elección Popular*, aprobado por el CEN del PAN, el 21 de junio de 2002, y reformado el 8 de noviembre de ese mismo año.

los dos primeros espacios de cada circunscripción, es decir, en total, le corresponden de forma automática los diez primeros lugares de las cinco listas regionales.⁸ En la convención estatal se eligen y ordenan las dos fórmulas propuestas por los comités estatales, junto con las que hayan surgido de las convenciones municipales o distritales, según sea el caso. Sin embargo, al recaer esta decisión en una asamblea estatal, aumentan las posibilidades de influencia de los dirigentes estatales. En relación a este punto, coincidimos con Reveles (2002: 181) cuando señala que “Si bien los miembros tienen la capacidad de presentar propuestas, también los comités directivos estatales, con lo cual el peso de los dirigentes es notorio”.⁹ Hay aspectos importantes en los ordenamientos internos panistas que favorecen a los dirigentes partidistas en las convenciones estatales. El *Reglamento para el Funcionamiento de los Órganos Estatales*¹⁰ señala que “La Asamblea Estatal se integrará y sus acuerdos serán válidos cuando estén presentes el CDE o la Delegación que éste designe y más de la mitad de las Delegaciones acreditadas en tiempo y forma por los Comités Directivos Municipales [...]” (artículo 7). Este ordenamiento señala que “Las Convenciones Estatales serán convocadas, se integrarán, funcionarán y tomarán decisiones de manera análoga a las Asambleas [...]” (artículo 21). De esta manera, las convenciones y asambleas estatales se integran y funcionan con la concurrencia de las delegaciones municipales y el comité directivo estatal o la delegación

8 Los estatutos vigentes antes de la reforma de 1999 (aprobados en 1992), otorgaban mayor influencia al CEN en la conformación de las listas plurinominales, pues tenía derecho a proponer hasta el 15 por ciento de las fórmulas en cada circunscripción, esto es, seis fórmulas en cada una de ellas, dando un total de 30. La más reciente reforma de diciembre de 2001 determinó que el CEN podrá hacer hasta tres propuestas por circunscripción. Asimismo, se estableció que los comités directivos estatales podrán presentar hasta tres propuestas en las convenciones estatales para la aprobación de las fórmulas de diputados de representación proporcional.

9 Reveles (2002) analiza ampliamente la estructura organizativa del PAN y argumenta que ésta se caracteriza por una fuerte centralización de poder, ya que el CEN y el presidente nacional son las figuras de poder más importantes por las facultades que tienen, por su presencia en todos los demás órganos de dirección y por el dominio que ejercen sobre los órganos locales o estatales.

10 Vigente del 1 de enero de 1997 al 19 de abril de 2002, fecha en que entró en vigor el *Reglamento de los Órganos Estatales y Municipales del Partido Acción Nacional*.

que éste designe. Como se observa, de forma automática, los comités estatales actúan como una delegación al interior de la convención. Pero eso no es todo. El sistema de cómputo de los votos no es individual, sino por delegaciones y el comité estatal dispone de un número de votos equivalente al promedio de los votos de las delegaciones presentes. El artículo 15 del citado reglamento señala el número de votos que corresponde a cada delegación:

Cada delegación municipal tendrá cinco votos cuando el número de sus delegados presentes no sea menor de 15, más un voto adicional por cada diez delegados que excedan de este número. Si el número de integrantes de la delegación es menor a 15, los votos se computarán en forma proporcional a los asistentes. El CDE tendrá un número de votos equivalente al promedio de los votos de las delegaciones presentes, sin que pueda ser en ningún caso mayor al diez o menor al cinco por ciento de los votos delegacionales de la respectiva asamblea. Cada delegación municipal deberá estar integrada por un mínimo de tres miembros para tener derecho a voto.

Además, para que se asigne el total de votos que corresponde a cada delegación, el 90 por ciento o más de los miembros de ésta tienen que votar en el mismo sentido (artículo 16). Esta disposición alienta el voto en bloque. De entrada, los delegados no tienen derecho a voto secreto, ya que “Los votos se expresarán de forma general en forma económica, salvo en los casos en que expresamente se prevea que se realicen de otra forma o que la Presidencia o el 20 por ciento de las Delegaciones pida que la votación sea secreta [...]” (artículo 17).

En síntesis, en la conformación de las listas plurinominales la influencia del CEN y los comités estatales es significativa. Los dos primeros lugares de cada circunscripción corresponden al CEN, lo que asegura el acceso de los candidatos propuestos por la dirigencia nacional a la Cámara baja. Los lugares restantes se eligen en convenciones estatales, en donde las reglas existentes favorecen a los comités estatales.

Como se comentó anteriormente, la selección de candidatos de mayoría relativa se realiza mediante la celebración de

convenciones distritales, donde participan los miembros activos del partido¹¹ pertenecientes al distrito electoral, en calidad de delegados.¹² Es decir, se eligen a través de elecciones internas cerradas. No obstante, el CEN tiene amplias atribuciones para intervenir en los procesos de selección de candidatos.¹³

El artículo 43 de los estatutos señala que “En casos especiales y a falta de decisión del órgano competente, el Comité Ejecutivo Nacional, previa consulta con el Comité Directivo Estatal que corresponda, podrá resolver sobre la participación de Acción Nacional en elecciones locales y sobre la postulación de candidatos federales y locales. La sustitución de candidatos, en lo casos en que proceda, será hecha por el Comité Ejecutivo Nacional”.

También el CEN tiene la facultad de vetar resoluciones de instancias locales. En opinión de Reveles (2002:184), ésta es la facultad más autoritaria del máximo órgano interno. El artículo 62, fracción XV, de los estatutos establece:

Vetar, previo análisis, las decisiones de las Asambleas y Convenciones Estatales y Municipales, así como las decisiones de los Consejos Estatales, Convenciones Distritales o de los Comités Directivos Estatales, Municipales o Delegacionales, si a su juicio son contrarias a los principios y objetivos del partido o inconvenientes para el desarrollo de sus trabajos. El Comité Estatal o Municipal correspondiente podrá pedir que se lleve el asunto para su resolución final

11 Los miembros activos deben tener al menos seis meses en el partido para ejercer su derecho a voto en asambleas y convenciones (artículo 17 del *Reglamento de Miembros de Acción Nacional*). Este reglamento se reformó en enero de 2003, sin sufrir modificaciones en este punto, con excepción de elecciones a candidatos de presidente de la República y gobernadores, donde se requieren solamente tres meses (artículo 25).

12 Las convenciones distritales sólo podrán celebrarse cuando el número de delegados acreditados del distrito sean al menos 40 con sus derechos a salvo o que sean al menos el 50 por ciento de miembros activos con sus derechos a salvo (del Padrón de Miembros del Partido) (artículo 61 del *Reglamento para el Funcionamiento de los Órganos Estatales*). Si no se cumple cualquiera de estos requisitos se aplica el artículo 43 de los Estatutos, es decir el CEN realiza las designaciones.

13 De hecho, el CEN designó a 144 candidatos de mayoría relativa y 156 fueron elegidos en convenciones distritales, en el proceso interno de 2003. Véase *Reforma*, 10 de abril de 2003, p. 26-A.

ante el Consejo Nacional o a su Comisión Permanente, con audiencia de las partes interesadas.

Asimismo, el CEN tiene la atribución de aprobar o rechazar discrecionalmente el registro de precandidatos externos (*Reglamento para el Funcionamiento de los Órganos Estatales*, artículo 48).

Ahora bien, en lo que respecta a la selección de candidatos a diputados en la elección federal de 2000, el PAN participó en alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la cual se denominó Alianza por el Cambio. Por tal motivo, ambos partidos firmaron un convenio de alianza, en el que consta la distribución de candidaturas para cada organización. Al PVEM le correspondieron 27 distritos de mayoría relativa¹⁴ y 11 lugares en las listas plurinominales¹⁵ y las candidaturas restantes fueron para el PAN. En los 273 distritos de mayoría pertenecientes al PAN, los candidatos se eligieron a través del método estatutario de convenciones distritales.¹⁶

En resumen, el PAN no contempla la participación de los electores en los procesos de selección de candidatos. Los candidatos no dependen del voto popular para conseguir la nominación. El hecho de que las candidaturas se decidan solamente al interior del partido, incentiva a que los miembros que buscan una candidatura mantengan una relación estrecha con la estructura partidista. En el caso de las candidaturas de las listas plurinominales, el CEN tiene reservados los dos primeros lugares de cada circunscripción y los comités estatales tienen un peso evidente en las convenciones estatales. La selección de candidatos en distritos uninominales, si bien se realiza mediante convenciones distritales, el CEN puede vetar sus resoluciones "...si a su juicio son contrarias a los principios y objetivos del partido o inconvenientes para el desarrollo de

14 Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se registran las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, aprobado en Sesión Especial, celebrada el 18 de abril de 2000.

15 Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se registran las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, aprobado en Sesión Especial, celebrada el 3 de mayo de 2000.

16 Información proporcionada por Héctor Insúa García, coordinador electoral de la Secretaría de Acción Electoral del CEN del PAN, durante las elecciones federales de 2000.

sus trabajos”. Además, el que Acción Nacional no cuente con una amplia base militante,¹⁷ favorece la influencia de los líderes locales en los procesos de nominación distritales y, de manera más clara, en las convenciones estatales, donde no existe voto individual y secreto (de inicio), sino por delegaciones.

CUADRO 22
PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A
DIPUTADOS FEDERALES, PAN.

Tipo de candidatura	Procedimiento	Órgano que emite la convocatoria	Órgano que sanciona la elección
Mayoría relativa	Convención distrital (elecciones internas cerradas).	Comité directivo estatal.	CEN
Representación proporcional	El CEN determina los dos primeros lugares de cada circunscripción. Los lugares restantes se eligen y ordenan en convenciones estatales.	Comité directivo estatal, previa autorización del CEN.	CEN

Fuente: Elaboración propia con base en Estatutos, 1999, y Reglamento para el Funcionamiento de los Órganos Estatales, 1997.

3.1.3 Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Javier Hurtado (2001) y Joy Langston (1998) han revelado que la determinación de las candidaturas del PRI a la Cámara de Diputados, se realizaba a través de un proceso de negociación informal, coordinado y supervisado por el presidente de la República o el candidato presidencial en turno.¹⁸ No obs-

17 De acuerdo con Reveles (2002: 174) la militancia panista ascendía a 158,354 miembros a principios de 2001. Si esta cifra la dividimos entre los 300 distritos electorales del país, resulta un promedio de 528 militantes por distrito. En la mayoría de los estados, la membresía activa de Acción Nacional representa menos del uno por ciento del listado nominal de electores (*Reforma*, 17 de agosto de 2003). Debido al bajo número de miembros activos, es de esperarse una gran influencia de los líderes partidistas locales. Miembros distinguidos del panismo reconocen las limitaciones de los procedimientos cerrados para la selección de candidatos, como el senador Javier Corral, quien solicitó al CEN la apertura del procedimiento para elegir candidato a gobernador en Chihuahua en 2004, argumentando que “Se trata de liberar al PAN de las burocracias grupales que sobreponen intereses muy particulares a los de la sociedad”. El CEN del PAN analiza la posibilidad de una apertura “moderada” de los procedimientos internos (*Ibid.*)

18 Este proceso se conoce coloquialmente como “palomeo”. Hurtado (2001) sostiene, con base en entrevistas a ex presidentes de la República, que en el proceso intervienen el titular del Ejecutivo, el presidente del PRI y el secretario de Gobernación, si se trata de una elección legislativa intermedia. El proceso puede presentar variaciones tratándose de la última

tante, las reglas formales de la selección de candidatos en el PRI, otorgan un control considerable a los líderes del partido¹⁹ (Langston, 1996; Reveles, 1999). En este apartado, se analizarán los procedimientos estatutarios del PRI para seleccionar candidatos a diputados federales.

Los estatutos del PRI vigentes²⁰ en el proceso electoral de 2000, contemplan diversos procedimientos para seleccionar a los candidatos a diputados federales de mayoría relativa. De acuerdo al artículo 147, el Consejo Político Nacional (CPN) selecciona el procedimiento, de entre los siguientes:

- a) Consejo Político;
- b) Convención de Consejeros Políticos;
- c) Convención de Delegados;
- d) Consulta directa a los militantes; a militantes y simpatizantes; o a militantes, simpatizantes y ciudadanos en general, conforme el propio Consejo Político lo determine, y
- d) Usos y costumbres.²¹

elección legislativa de la gestión presidencial, donde el candidato presidencial asume el liderazgo en la conformación de las listas de candidatos. Langston (1998) coincide con esta interpretación, pero también incluye a los titulares de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público y los dirigentes de los sectores. Langston, con base en entrevistas a ex dirigentes del PRI, relata que en el nombramiento de los candidatos a diputados en las elecciones de 1982, participaron el candidato presidencial, Miguel de la Madrid, Manuel Bartlett, secretario general del CEN y aliado de De la Madrid, y Pedro Ojeda Paullada, presidente del CEN del PRI; en esa ocasión el secretario de Gobernación, Héctor Hugo Olivares, no desempeñó un papel importante en las negociaciones, sobre todo porque se le consideraba aliado de José López Portillo, el presidente que ya entonces carecía de poder. En las elecciones de 1985, los actores relevantes fueron Adolfo Lugo Verduzco, presidente del CEN del PRI y amigo íntimo del entonces presidente De la Madrid; Emilio Gamboa, secretario particular y consejero cercano de De la Madrid; Manuel Bartlett, secretario de Gobernación, y Carlos Salinas, titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto y aspirante a la presidencia. La autora identifica que en las elecciones de 1997, los gobernadores del PRI fortalecieron su posición al seno del partido, colocando a sus aliados en la Cámara de Diputados. Langston realiza un interesante análisis del proceso de selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados en el período 1982-1997.

19 Langston (1996) estudia la evolución de las reglas formales de selección de candidatos y dirigentes del PRI durante el período 1978-1996. Reveles (1999) analiza la estructura priista, con base en los estatutos vigentes hasta noviembre de 2001.

20 Se aprobaron en la XVII Asamblea Nacional del PRI en septiembre de 1996. Las más recientes reformas se realizaron en la XVIII Asamblea Nacional en noviembre de 2001.

21 Los nuevos estatutos prevén dos procedimientos para elegir diputados: elección directa y convención de delegados (artículo 181). Permanece la atribución del CPN de decidir el método de selección.

El Consejo Político Nacional tiene la facultad discrecional de elegir alguno de estos procedimientos. De esta forma, Reveles (1999: 99) expresa que el Consejo Político “Al definir el procedimiento a seguir, se desechan fácilmente aquellos que generen más problemas, se asegura el papel de juez y parte y se eligen candidatos a todos los puestos sin correr mayores riesgos”. Asimismo, Francisco Reveles (1999: 102) menciona dos aspectos importantes sobre los procedimientos de selección de candidatos: 1) los tres mecanismos más comunes son indirectos y en ellos tiene una participación trascendental el mismo CPN, un órgano ya de suyo carente de auténtica representatividad de las bases, y 2) en la práctica el menos aplicado ha sido el de consulta directa a las bases.²²

Por otro lado, el Consejo Político Nacional está compuesto por un buen número de dirigentes; la mesa directiva la componen los principales dirigentes del CEN y los integrantes de la estructura sectorial y los representantes de la estructura sectorial son acreditados por sus respectivas organizaciones (Reveles, 1999: 99).

Junto a esta situación, se encuentran los “candados” para poder competir por una candidatura al interior del partido. Para los cargos de senador, diputado federal y diputado local se requiere ser cuadro, dirigente o una militancia mínima de cinco años (Estatutos, artículo 144, fracción XIII). Con esta disposición se obliga gran disciplina a los candidatos a puestos de elección popular (Ugalde, 2002: 17).

Con relación a la nominación de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, los estatutos conceden control absoluto al CEN. El artículo 156 lo señala claramente:

22 Debido a la creciente competitividad electoral y a presiones internas, en años recientes el PRI ha abierto sus procesos de selección de candidatos y dirigentes. A través de la elección directa de militantes y ciudadanos, el PRI eligió a su abanderado presidencial en 1999, a su dirigencia nacional en 2002 y a los candidatos a diputados federales en 2003. También se ha utilizado este método para definir los candidatos a gobernador en varios estados del país.

En los casos de candidatos a puestos de elección popular, por la vía de representación proporcional, el Comité Ejecutivo Nacional o el Comité Directivo Estatal, según corresponda, hará directamente el registro respectivo ante las autoridades electorales competentes [...] Las listas correspondientes se darán a conocer a la militancia priista previo a su registro ante las autoridades electorales.²³

Esta centralizada y discrecional facultad del CEN, le otorga a su presidente una poderosa fuente para exigir lealtad y disciplina a los miembros que logren la candidatura por la vía plurinominal.

Sobre la selección de candidatos a diputados federales uninominales en 2000, el Revolucionario Institucional optó por el método de convención distrital de delegados designados²⁴ (*El Universal*, 28 de marzo de 2000). La convocatoria estableció “candados” para impedir rupturas, como el que los precandidatos fueran respaldados por la firma de al menos uno de los sectores del partido (*ibid.*). Asimismo, se establecieron negociaciones entre los dirigentes priistas nacionales con los gobernadores, secretarios de Estado y políticos con fuerza propia para integrar las candidaturas (*ibid.*). Sin embargo, se generaron conflictos y rupturas en varios estados de la República (*El Universal*, 1, 8 y 10 de abril de 2000). Debido a las inconformidades suscitadas en el proceso interno, el secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco, y el secretario técnico del Consejo Político, Emilio Gamboa, se reunieron para ver la posibilidad de abrir espacios para militantes que no resultaron seleccionados en las convenciones (*El Universal*, 8 de abril de 2000).

23 Los estatutos actuales conservan esta importante atribución en el CEN, previa sanción de la Comisión Política Permanente del CPN (artículo 194).

24 En el proceso interno de 2003, el CPN eligió la elección directa a militantes y ciudadanos que cuenten con credencial de elector. Sin embargo, los requisitos para ser precandidatos aumentaron con la reforma estatutaria de 2001. Éstos tienen que conseguir el apoyo del 25 por ciento de estructura territorial; y/6 25 por ciento de los sectores y/o organizaciones de jóvenes, mujeres, Movimiento Territorial y Unidad Revolucionaria; y/6 25 por ciento de consejeros políticos; y/6 10 por ciento de afiliados inscritos en el registro partidario (Estatutos, artículo 188). En 133 distritos se realizaron elecciones; en 97 fueron en alianza con el PVEM y en 67 hubo candidatos de unidad (*Reforma*, 23 de marzo de 2003, p. 17-A).

Puesto que el CEN tiene “carta abierta” en la designación de las candidaturas de representación proporcional,²⁵ la cúpula priista utilizó esta atribución para mitigar los conflictos partidistas.

En síntesis, el Consejo Político Nacional –órgano que tiene gran presencia de los líderes– elige el método para seleccionar a los candidatos uninominales. Tres de los cuatro métodos posibles son de elección indirecta (no tomamos en cuenta el procedimiento de usos y costumbres, que se utiliza en zonas indígenas). Los requisitos para ser candidatos se convierten en verdaderos “filtros” y obligan a la carrera y disciplina partidistas. Adicionalmente, las convocatorias expedidas por el CEN establecen otros requisitos, como contar con el apoyo de alguno de los sectores del partido.²⁶

Finalmente, el CEN posee el control de las nominaciones por la vía de representación proporcional.

25 La lista de candidatos a diputados de representación proporcional en 2003, generó grandes inconformidades en el priismo, principalmente de gobernadores del Estado de México, Colima y Veracruz, ya que se excluyeron las propuestas que hicieron llegar al CEN. En el reparto de candidaturas salieron beneficiados el presidente y la secretaria general del PRI (*Reforma*, 29 de abril de 2003, p. 8-A). De acuerdo a la propuesta de distribución estatutaria de candidaturas de representación proporcional del CEN, la repartición excluía a los gobernadores. Según el documento, los primeros 20 lugares de las cinco circunscripciones serán para el CEN; los siguientes 15 lugares son para los sectores obrero, campesino y popular –con 5 espacios cada uno–; seguidos por el Movimiento Territorial, el Organismo de Mujeres priistas y el Frente Juvenil Revolucionario, también con 5 lugares cada uno (*Reforma*, 20 de enero de 2003, p. 12-A).

26 Como se comentó, los requisitos relacionados con el apoyo de la estructura partidista, quedaron plasmados en los actuales estatutos.

CUADRO 22
PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A
DIPUTADOS FEDERALES, PRI

Tipo de candidatura	Procedimiento	Órgano que emite la convocatoria	Órgano que sanciona la elección
Mayoría relativa	El Consejo Político Nacional elige entre los siguientes: a) Consejo Político; b) Convención de Consejeros Políticos; c) Convención de Delegados; d) Consulta directa a los militantes; a militantes y simpatizantes; o a militantes, simpatizantes y ciudadanos en general, conforme el propio Consejo Político lo determine, y, d) Usos y costumbres.	CEN, previa aprobación del Consejo Político Nacional.	Comisión Nacional de Procesos Internos.
Representación proporcional	El CEN registra directamente las candidaturas ante el órgano electoral.	No existe.	No existe.

Fuente: Elaboración propia con base en Estatutos, 2000.

3.1.4 Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Los estatutos vigentes²⁷ del PRD durante el proceso electoral federal de 2000, establecen que las elecciones internas se realizarán a través del voto secreto, directo y universal en urnas de los afiliados al partido (artículo 77, fracción I). El *Reglamento General de Elecciones Internas*²⁸ describe, de manera más detallada, los procedimientos para la elección de diputados federales de mayoría relativa y representación proporcional.

Sobre la elección de diputados federales de mayoría relativa, el reglamento citado estipula que “La elección de candidatos a diputados federales y diputados locales por el principio de mayoría relativa se realizará mediante voto universal, directo y secreto de los afiliados al partido en el distrito o en con-

27 Se reformaron en el IV Congreso Nacional del PRD, celebrado del 18 al 21 de marzo de 1998. Posteriormente, se modificaron en el VI Congreso Nacional (28 de abril de 2001) y en el VII Congreso Nacional (11-12 de mayo de 2002).

28 Este reglamento se modificó el 27 de mayo de 1999 por el III Consejo Nacional. Sufrió pequeños cambios en enero de 2000, en cuanto a los tiempos de las convocatorias, por la participación del PRD en la Alianza por México. Posteriormente, se reformó el 20 de octubre de 2001 por el IV Consejo Nacional y el 10 de agosto de 2002 por el V Consejo Nacional. En esta apartado, se utilizará el reglamento que tuvo vigencia del 27 de mayo de 1999 al 20 de octubre de 2001.

vencción distrital” (artículo 48). La convocatoria la expide el Consejo Nacional y éste la hará del conocimiento del Comité del Servicio Electoral que corresponda, quien será responsable de su amplia difusión (artículo 5). La convocatoria debe incluir, entre otros elementos, el procedimiento de elección, por voto directo y secreto o por convención electoral (artículo 7, inciso h). Pareciera que el PRD sólo contempla la participación de sus militantes en las elección de candidatos, sin embargo, pueden participar los ciudadanos que se afilien durante la jornada electoral²⁹ (artículo 88).

Según los estatutos (artículo 77, fracción IV), los diputados de representación proporcional se eligen de la siguiente manera:

- a) La mitad de los candidatos será elegida por la Convención Estatal o Nacional que corresponda;
- b) Hasta un 20 por ciento serán candidatos externos y los elegirá el consejo respectivo;
- c) El resto serán elegidos por el consejo respectivo.

Asimismo, los estatutos indican que corresponde al Consejo Nacional elegir a los candidatos externos a presidente de la República, senadores y diputados federales (artículo 79).

El *Reglamento General de Elecciones Internas* (artículo 51), establece el procedimiento para integrar la lista definitiva de candidatos a legisladores por la vía plurinominal:

- a) se respetará el orden y el número de votos que cada precandidato haya obtenido en el respectivo proceso electivo;
- b) los lugares nones corresponderán a los electos en convención electoral;
- c) los lugares pares corresponden a las listas del Consejo, e incluirán, por cada bloque de diez, hasta dos candidatos externos.

²⁹ De hecho, la *Convocatoria a la elección de senadores y diputados federales que serán postulados por el Partido de la Revolución Democrática dentro de la Coalición Alianza por México*, establece esta posibilidad. *Gaceta*, IV Consejo Nacional, número especial, enero de 2000.

De esta forma, el PRD contempla un sistema mixto para seleccionar las candidaturas de representación proporcional: los lugares noes de la lista se eligen en convención nacional electoral; los lugares pares de la lista se eligen por el Consejo Nacional, donde hasta un 20 por ciento pueden ser candidatos externos.

Las convenciones nacionales, estatales o municipales se integran con delegados elegidos mediante la participación directa de afiliados al partido en asambleas municipales supervisadas por el Servicio Electoral (artículo 29).

El PRD participó en la contienda electoral de 2000 en alianza con el Partido del Trabajo (PT), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido Alianza Social (PAS) y Convergencia por la Democracia, denominada Alianza por México. Según el registro de candidatos de mayoría relativa que realizó la Alianza por México ante el IFE, al PRD correspondieron 192 distritos y los 108 restantes a los demás partidos.³⁰ En lo que respecta a la selección de candidatos del PRD, la convocatoria establecía que se “...realizará mediante voto universal secreto y directo de los afiliados”;³¹ sin embargo, este documento abría la posibilidad de que los Consejos Estatales, “podrán solicitar al Consejo Nacional que la selección de candidatos a diputados federales y senadores de mayoría relativa se realice en convenciones estatales y/o distritales” (*ibid.*). Además del Distrito Federal,³² cuatro estados solicitaron la celebración de convenciones estatales (Zacatecas, Sinaloa, Coahuila y Campeche), mecanismo que aprobó el Consejo Nacional.³³ De esta forma, en 140 distritos uninominales se llevaron a cabo elecciones directas (*El Universal*, 28 de febrero de 2000) y en cinco entidades (que corresponden a 52 distritos) se realizaron convenciones estatales.³⁴

30 Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se registran las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, aprobado en Sesión Especial, celebrada el 18 de abril de 2000.

31 *Convocatoria a la elección de senadores y diputados federales que serán postulados por el Partido de la Revolución Democrática dentro de la Coalición Alianza por México*, Gaceta, IV Consejo Nacional, número especial, enero de 2000.

32 En la convocatoria, se indica que en el caso del Distrito Federal los candidatos a diputados federales y senadores de mayoría relativa se elegirán mediante Convención Estatal Electoral.

33 Acuerdo del IV Consejo Nacional por el que se autoriza la celebración de Convenciones Estatales, 22 de enero de 2000.

34 A diferencia de lo ocurrido en 2000, el Consejo Nacional del PRD se reservó la designación

En la distribución de candidaturas plurinominales de la Alianza por México, al PRD se le asignaron 82 lugares en las listas y el resto a los demás partidos.³⁵ Los espacios que fueron asignados al partido del sol azteca, de acuerdo a la convocatoria, la mitad se eligieron por convención nacional, en la que participaron 1,320 delegados elegidos por los militantes y ciudadanos y los miembros del Consejo Nacional, y la otra mitad se aprobaron por este Consejo. Dicho órgano colegiado aprobó las candidaturas que se otorgaron a los partidos aliados y personalidades externas.

Las listas plurinominales del PRD fueron previamente acordadas entre los líderes de las corrientes internas³⁶ y avaladas por los consejeros nacionales (*El Universal*, 27 de marzo de 2000). Sin embargo, la convención nacional rechazó la propuesta y la mesa directiva tuvo que reponer el procedimiento que marca que la convención tendrá que elegir los lugares impares de las listas de aspirantes y los consejeros nacionales lo harían con los lugares pares (*ibid.*).

De este breve análisis, se desprende que el PRD —en mayor medida que el PAN y PRI— contempla mayor participación de los militantes en los procesos de selección de candidatos. La postulación de candidatos de mayoría relativa, comúnmente

de candidatos en 251 distritos electorales por la vía de acuerdos y en 49 se definirán mediante plebiscitos (consulta directa) (*Reforma*, 2 de febrero de 2003, p. 6A). Posteriormente, se determinó que fueran 256 distritos reservados, y de los 54 que debieron definirse en plebiscito, sólo se logró la postulación de 35 en 15 entidades de la República (*Reforma*, 27 de febrero, p. 8A). Esta medida generó severas inconformidades de grupos internos, como la Corriente del Movimiento de Izquierda Social (Misol), la cual convocó a una protesta pacífica frente a la sede del partido por la violación de los estatutos internos (*ibid.*). Asimismo, se presentaron 17 quejas de aspirantes perredistas en el Instituto Electoral del D.F., por considerar que se violan los estatutos al haber reserva de candidaturas por parte del Consejo Estatal del PRD-D.F. (*Milenio Diario*, 6 de marzo de 2003). Finalmente la autoridad electoral ordenó reponer las elecciones internas del PRD capitalino, no obstante, resultó una mera formalidad de procedimiento.

35 Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se registran las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, aprobado en Sesión Especial, celebrada el 3 de mayo de 2000.

36 Sánchez (1999, 2001) expresa que el PRD se caracteriza por el caudillismo y el faccionalismo. Sus obras presentan una descripción de las principales corrientes internas. El autor sostiene que estos grupos internos, no son propiamente “corrientes” sino “facciones por interés”. Sánchez (1999: 78) indica: “Estas ‘facciones por interés’ no se declaran como tal, (*sic*) sino que se disfrazan con ‘prendas ideológicas’ para ocultar su auténtica razón de ser: la obtención de cargos o emolumentos”.

se realiza mediante el voto directo y secreto de sus militantes (y ciudadanos que se afilien el día de la elección), o bien en convenciones distritales de delegados, elegidos directamente por la militancia. En el caso de los candidatos de representación proporcional, se establece un sistema mixto, por el cual 50 por ciento se eligen en convención nacional de delegados –elegidos por los miembros del partido–, y 50 por ciento por el máximo órgano de dirección del partido, el Consejo Nacional.³⁷ A pesar de la considerable intervención en los procesos de selección de candidatos que otorgan los estatutos a los militantes, la participación de éstos es contrarrestada por la gran influencia que poseen las corrientes internas sobre el funcionamiento del partido, particularmente en la definición de candidaturas.³⁸

37 El Congreso Nacional es la máxima autoridad del partido (*Estatutos*, artículo 22), sin embargo, el Consejo Nacional es la máxima autoridad de dirección del partido entre Congreso y Congreso (*Estatutos*, artículo 30).

38 Las negociaciones entre corrientes para definir candidaturas, también se presentó en el proceso interno de 2003. En la definición de los candidatos plurinominales a través del Consejo Nacional, la corriente encabezada por Jesús Ortega (Nueva Izquierda) colocó a 17 de sus miembros, el resto se lo repartieron los demás grupos internos: 4 el movimiento de Amalia García (Foro Nuevo Sol); 4 el de Mario Saucedo (“los Cívicos”); 5 el de Camilo Valenzuela (Red de Izquierda Revolucionaria) y 4 el de René Bejarano (Corriente Izquierda Democrática) (*Reforma*, 17 de marzo de 2003, p. 10A). También en las convenciones nacionales electorales (en esta ocasión, se realizaron cinco convenciones simultáneas en cada una de las circunscripciones) quedó en evidencia la capacidad de alianzas y fuerza interna de cada una de las corrientes. Nueva Izquierda fue reconocido como el grupo que más organización y simpatizantes tiene, seguido por el grupo de la Corriente Izquierda Democrática de René Bejarano, después el Foro Nuevo Sol de Amalia García, y por último, el de la Red de Izquierda Revolucionaria de Camilo Valenzuela (*El Universal*, 15 de marzo de 2003, p. A12).

CUADRO 23
PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A
DIPUTADOS FEDERALES, PRD

Tipo de candidatura	Procedimiento	Órgano que emite la convocatoria	Órgano que sanciona la elección
Mayoría relativa	El Consejo Nacional elige entre: a) votación directa de los afiliados del partido; b) convención distrital de delegados, elegidos por los afiliados del partido.	Consejo Nacional.	Comité General del Servicio Electoral.
Representación proporcional	a) los lugares nores de la lista se eligen en convención nacional electoral; b) los lugares pares de la lista se eligen por el Consejo Nacional, donde hasta un 20 por ciento pueden ser candidatos externos.	Consejo Nacional.	Comité General del Servicio Electoral.

Fuente: Elaboración propia con base en Estatutos, 1998, y Reglamento General de Elecciones Internas, 1999

3.1.5 Procedimientos para la selección de candidatos del PAN, PRI y PRD en 2000

Como se apuntó en el apartado de consideraciones, los cambios constantes a la reglamentación interna del PAN, PRI y PRD impiden plantear conclusiones definitivas con respecto a la selección de candidatos en cada uno de los institutos políticos. Incluso, las dirigencias nacionales de los partidos ya expresaron que revisarán su normatividad después de las elecciones de 2003. Una somera comparación entre los procesos de selección de candidatos a diputados de 2000 y 2003 de las tres organizaciones partidistas, arroja importantes cambios. No es la intención del presente trabajo profundizar en este punto. El principal objetivo es presentar un esquema general del grado de centralización de los métodos de selección de candidatos a diputados federales utilizados por los partidos en el proceso electoral de 2000.

CUADRO 24
PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A
DIPUTADOS DEL PAN, PRI Y PRD EN 2000

Procedimiento Partido Tipo de cand.	Internas abiertas	Internas cerradas	Selección por Órgano colegiado local del partido	Liderazgo partidista local	Selección por órgano colegiado nacional del partido	Liderazgo partidista nacional
PAN MR RP		X	X			X
PRI MR RP			X			X
PRD MR RP	X		X		X	

Fuente: Elaboración propia, con base en procedimientos empleados por los partidos en 2000.
 Nota: MR (mayoría relativa) RP (representación proporcional).

El cuadro 24 muestra que las nominaciones de los candidatos de representación proporcional de los tres partidos son mucho más centralizadas que las de mayoría relativa. En las candidaturas de representación proporcional, el PRI establece el procedimiento más centralizado, al otorgar esa facultad exclusivamente al CEN; en el PAN funciona un mecanismo mixto, el cual establece una cuota para el CEN (los espacios más seguros) y convenciones estatales de elección indirecta (voto delegacional); en el PRD, la mitad de las candidaturas las decide el Consejo Nacional y la otra mitad, la convención nacional. Los líderes nacionales de las corrientes internas tienen una gran influencia en la determinación de candidaturas.

Los métodos de selección de candidatos de mayoría relativa son más descentralizados. Sin embargo, como se describió líneas arriba, esto no significa que los liderazgos nacionales de los partidos no intervengan en los procesos de nominaciones distritales. En el caso del PAN, se encuentran las amplias

atribuciones del CEN, órgano que ratifica los procesos locales. En el PRI, el procedimiento lo decide el Consejo Político Nacional, además de los “filtros” y requisitos partidarios (contar con el respaldo de una parte de la estructura partidaria) para postularse como candidato. En el PRD persiste una gran influencia de las corrientes nacionales en la determinación de candidaturas. A través de diferentes vías –formales e informales– los dirigentes nacionales de los tres partidos influyen en los procesos de selección de candidatos.

En resumen, la centralización de la selección de candidatos de representación proporcional en el PAN, PRI y PRD fortalece la disciplina partidista. Los métodos de nominación de candidaturas uninominales, si bien son más descentralizados, en la práctica, por diferentes mecanismos en cada uno de los partidos, los liderazgos nacionales intervienen en estos procesos. No obstante, es posible que los candidatos de mayoría relativa tengan mayor autonomía de los dirigentes nacionales en comparación con los candidatos que acceden por la vía plurinominal, debido a la influencia de los líderes locales y gobernadores³⁹ en las nominaciones distritales.

3.2 REGLAS INTERNAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

3.2.1 De la centralidad de los grupos parlamentarios

La forma de organización de los partidos en la Cámara de Diputados es el grupo parlamentario.⁴⁰ La Constitución General

39 En el caso del PRI, Langston (1998) ha mostrado que los gobernadores han fortalecido su posición al interior del partido, por lo menos en lo que respecta a la colocación de sus aliados en la Cámara de Diputados. Ugalde (2002) sostiene que ha habido un proceso de descentralización de los actores de la disciplina en el PRI, después de la alternancia de 2000; los gobernadores, argumenta Ugalde, pueden llamar a la disciplina de los legisladores de sus estados, dado que han adquirido enormes recursos y autoridad para influir en el proceso de nominaciones de los candidatos de sus entidades federativas. No se detectaron estudios sobre la influencia de los gobernadores del PAN y PRD.

40 Con la reforma constitucional de 1977, se otorga autonomía al Congreso para expedir y promulgar su Ley Orgánica, misma que determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados. En 1979 se expide la primera Ley Orgánica del Congreso General. Béjar (2001b) realiza una completa revisión de los cambios a la Ley Orgánica en el período 1979-2000.

(artículo 70) estipula que “La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”. En este sentido, la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*⁴¹ (artículo 26, numeral 1) establece que el grupo parlamentario “Es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara”. Asimismo, la LOCG determina que “El grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada político nacional que cuente con diputados en la Cámara” (artículo 26, numeral 2). No es obligatoria la adscripción a un grupo parlamentario, pues la LOCG reconoce que “Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular” (artículo 30). Este apoyo a los diputados sin partido, se decide en la Junta de Coordinación Política⁴² (Rossell, 2000: 253).

Ahora bien, la LOCG provoca que los diputados mantengan una gran dependencia de sus grupos parlamentarios para desarrollar su trabajo. Así lo instituye el artículo 28: “Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los grupos parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos”. En concordancia con estas atribuciones, los grupos parlamentarios disponen de una subvención mensual, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen (artículo 29).

41 De aquí en adelante esta ley se abreviará como LOCG. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 3 de septiembre de 1999, actualmente vigente.

42 Véase *Acuerdo Parlamentario Relativo a los Apoyos que han de recibir los Diputados sin Partido*, aprobado por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 1998.

Por otro lado, sólo grupos parlamentarios participan en la integración de los órganos de gobierno de la asamblea: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. De esta forma, la LOCG señala que “Para la elección de la Mesa Directiva, los grupos parlamentarios postularán a quienes deban integrarla [...]” (artículo 18). El artículo 31 menciona que “La Junta de Coordinación Política se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario”. Finalmente, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política (artículo 37).

Del mismo modo, para la conformación de las comisiones, la LOCG hace mención de nueva cuenta de los grupos parlamentarios, ya que establece que la Junta cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios (artículo 43, numeral 3).

De acuerdo con Loyola y Martínez (2000: 67), la Cámara de Diputados potencia la figura de los grupos parlamentarios por encima de los diputados individuales.⁴³ En opinión de los autores, ello tiene el efecto positivo de que se disminuye considerablemente el número de interlocutores que deben considerarse para el funcionamiento de la Cámara, pero también se convierte en una variable que agudiza la supeditación de los diputados de sus propios grupos parlamentarios.

3.2.2 Atribuciones de los líderes parlamentarios

La figura y funciones del coordinador parlamentario están reconocidas por la LOCG. Este ordenamiento indica que “El coordinador expresa la voluntad del grupo parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integran-

43 Los autores realizaron una encuesta a legisladores de la LVII Legislatura (1997-2000), en la cual más del 60 por ciento de los entrevistados consideraron que los partidos deben tener menos poder sobre los diputados que el que tenían en ese momento. Las entrevistas fueron realizadas entre marzo y abril de 1998; fueron entrevistados 126 diputados: 60 del PRI; 31, del PRD; 31, del PAN, y 4 de otros partidos. El nivel de confianza es del 95.5 por ciento y el margen de error +/-7.7 para el conjunto de la muestra.

tes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos” (artículo 27).

Las atribuciones que la LOCG otorga a los coordinadores parlamentarios se realizan a través de la Junta de Coordinación Política y de la Conferencia. A continuación, se describen estas atribuciones en lo que respecta a la asignación de comisiones, la asignación de recursos para asesoría y el control de la agenda legislativa.

a) Asignación de comisiones

Las comisiones constituyen la esencia del trabajo legislativo. Su importancia radica en que son los órganos que analizan y dictaminan las iniciativas de ley antes de ser debatidas y votadas por el pleno de la asamblea. La LOCG define a las comisiones como los órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales (artículo 39).

Los coordinadores parlamentarios, como integrantes de la Junta de Coordinación Política, tienen la atribución de proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas (LOCG, artículo 37).

Según el artículo 43 de la LOCG, las comisiones ordinarias tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la legislatura. Sin embargo, esta disposición se contradice con una poderosa facultad que poseen los coordinadores parlamentarios: “El coordinador del grupo parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva” (LOCG, artículo 44, numeral 2). De igual forma, “Si un diputado se separa del grupo parlamentario al que pertenecía al momento de conformarse las comisiones, el coordinador del propio grupo podrá solicitar su sustitución” (LOCG, artículo 43, numeral 5).

Por otro lado, la LOCG establece que la Junta de Coordinación Política, para la integración de las comisiones, formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones (artículo 43, numeral 2). Igualmente, “...la Junta postulará a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios y cuidará que su propuesta incorpore a los diputados de los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados” (artículo 43, numeral 3).

De lo anterior se desprende, que son los coordinadores los que negocian la distribución e integración de las comisiones. Asimismo, ostentan la facultad de solicitar la destitución de los miembros de las comisiones. Un elemento que fortalece el papel de los líderes parlamentarios en la asignación de comisiones, es el hecho de que las comisiones ordinarias, al igual que la Cámara, sean reconstituídas desde cero al inicio de cada período de sesiones (Nacif, 2002: 27). A pesar de que la LOCG establece que se tome en cuenta la experiencia legislativa de los diputados, no existe la obligación institucional de que así ocurra; en todo caso es una atribución que recae en cada líder parlamentario. Al respecto Nacif (2002: 27) señala: “Al no haber reclamos de antigüedad ni lazos previos con ciertas comisiones por parte de los diputados entrantes, los representantes de los partidos se convierten en meros subordinados de los dirigentes en turno”.

El sistema de elección de las comisiones –y la destitución de sus miembros– otorga gran centralidad a los líderes parlamentarios, lo cual fortalece la disciplina partidista y resta autonomía a dichos órganos. A su vez, la falta de continuidad y de experiencia de la mayoría de los diputados⁴⁴ y la ausencia

44 El 83.8 por ciento de los diputados de la LVIII Legislatura no contaban con experiencia legislativa federal. En opinión del asesor parlamentario, Iván García Sandoval –quien funge actualmente como asesor en el Senado y fue asesor del PRD en la Cámara baja en varias legislaturas–, el hecho de que la mayoría de los diputados no cuenten con experiencia legislativa, favorece la dependencia de éstos hacia sus coordinadores y a la disciplina partidaria.

de un sistema de asignación con criterios de antigüedad⁴⁵ de los miembros de los comisiones, favorece la dependencia de éstos hacia sus coordinadores parlamentarios.

b) Asignación de recursos económicos y de asesoría

Los líderes parlamentarios, por medio de la Junta de Coordinación Política, disponen de control absoluto sobre la asignación de recursos a los grupos parlamentarios. Una de las atribuciones de la Junta es asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponden a los grupos parlamentarios (LOCG, artículo 34, inciso f).

Adicionalmente, la Junta es el órgano que presenta al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara (LOCG, artículo 34, inciso d).

Además, la Junta dispone de una subvención mensual para cada grupo parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen (LOCG, artículo 29, numeral 1). Estos recursos son entregados directamente a los coordinadores de cada fracción parlamentaria quienes no están obligados a presentar una comprobación ni informe público sobre su uso (*Reforma*, 1 de julio de 2002). En 2001, estas partidas presupuestales ascendieron a 310 millones de pesos (*Reforma*, 27 de abril de 2002). Para el 2002, ambas partidas sumaron 316.4 millones de pesos (*Reforma*, 1 de julio de 2002). En ese año, a través de la “Subvención Ordinaria Fija”, cada una de las cinco fracciones parlamentarias⁴⁶ recibieron 474 mil 134 pesos mensuales, sin importar el número de diputados. Por ese rubro, la Cámara erogó 2 millones 370 mil 670 al mes, es decir, 28 millones 448 mil 40 pesos al año (*ibid.*). En cuan-

45 El principio de antigüedad (*seniority system*) ha funcionado para que las comisiones del Congreso estadounidense adquirieran una gran independencia y conocimiento experto. Consúltese Dodd y Oppenheimer (1993) y Smith y Deering (1990).

46 En la LVIII Legislatura se conformaron cinco grupos parlamentarios. La integración de cada grupo al inicio de la legislatura fue la siguiente: PRI (211); PAN (206); PRD (50); PVEM (17) y PT (8). Los partidos Convergencia por la Democracia (3), PSN (3) y PAS (2) no contaron con el mínimo de 5 integrantes para formar grupo parlamentario.

to a la “Subvención Ordinaria Variable” –que se otorga en proporción al número de diputados de cada bancada–, los coordinadores acordaron que se entregaran 48 mil 984 pesos al mes por cada legislador. Así el gasto mensual ascendió a 24 millones 2 mil 160 pesos, esto es, 288 millones 25 mil 920 pesos anuales (*ibid.*). Los 316. 4 millones representan el 10 por ciento del presupuesto total de la Cámara para el 2002 (3 mil 21 millones 234 mil 213 pesos).

Aparte de estos recursos, en el 2002 se les otorgaron a las fracciones parlamentarias 26.3 millones etiquetados que se destinan para eventos, asesoría, capacitación, gastos para propaganda y vehículos (*Reforma*, 4 de julio de 2002). Esta cantidad, sumada a las subvención fija y variable, arroja un total de 342.7 millones.

Para el 2003, por concepto de subvención fija se otorgaron 6 millones de pesos anuales a cada fracción (30 millones al año); en cuanto a la subvención variable, a los cinco grupos parlamentarios se les otorgaron 302 millones, 736 mil pesos (el costo mensual por diputado se incrementó a 53 mil pesos); bajo el rubro asignación para propaganda se asignaron 24 millones, 986 mil pesos al conjunto de las fracciones. Ello da un total de 356 millones, 986 mil pesos (*El Independiente*, 29 de julio de 2003).

Es importante señalar que existe una gran discrecionalidad por parte de los líderes parlamentarios sobre el uso y comprobación de estos recursos. Los coordinadores de las bancadas, a través de la Junta de Coordinación Política, pactaron en septiembre de 2001, los criterios para la comprobación de los gastos, mediante el “Acuerdo que Establece los Criterios para Garantizar la Transparencia y Comprobación de las Subvenciones Asignadas a los Grupos Parlamentarios” (*Reforma*, 1 de julio de 2002). El acuerdo establece varios “candados” que garantizan la confidencialidad y poca transparencia de los gastos que realizan los grupos parlamentarios. Así, se estipula que la Contraloría Interna revisará en forma semestral, de acuerdo con el sistema de control que cada grupo parlamentario haya establecido, la contabilidad de los gastos realizados. Los

analizará y sugerirá al coordinador del grupo las medidas que considere necesarias para hacer más operativo y transparente el ejercicio de las subvenciones (*ibid.*). También se indica que la Contraloría realizará en forma semestral y anual un informe de conjunto, sin alusiones específicas por grupo parlamentario, sobre el estado general de la administración de las subvenciones. Finalmente, la piedra de toque: “La Contraloría se responsabilizará de la protección de la información y de guardar la confidencialidad del ejercicio que realicen los grupos parlamentarios” (*ibid.*). La Auditoría Superior de la Federación revisa los gastos de la Cámara, pero no ha podido fiscalizar los recursos asignados a los fracciones. Desde de la Cuenta Pública de 1999, la Auditoría detectó la discrecionalidad en el manejo de esos recursos. En el informe de la Auditoría, entregado en septiembre de 2001 al Congreso, se señala: “La comprobación de los recursos entregados no fue verificada, toda vez que de conformidad con la normatividad interna establecida, los documentos permanecen en custodia de cada fracción” (*ibid.*).

En opinión del politólogo, Luis Carlos Ugalde, esta falta de transparencia del Congreso se explica por razones de control político, entre otras. Ugalde (2002b) argumenta: “La disciplina de los diputados se explica en parte por la fuerza de negociación de los líderes parlamentarios en función del presupuesto que distribuyen. En 2001, los líderes asignaron discrecionalmente más de 300 millones [...] Por ello, algunos líderes de las bancadas partidistas son los menos interesados en abrir a la luz pública el manejo de sus recursos”. Asimismo, Ugalde, al referirse al uso discrecional de los recursos por parte de los coordinadores, afirma: “Esos recursos pueden destinarse para personal de asesoría, para gastos extras de oficinas, para sobresueldos a legisladores leales e incluso para financiar campañas políticas. Los recursos a que tienen acceso los líderes de los grupos parlamentarios les da una fuente enorme de recursos para incentivar la disciplina” (Ugalde, 2002a:14-15).

Por otra parte, además de los coordinadores parlamentarios, los presidentes de las comisiones son figuras importantes en la toma de decisiones y en el desarrollo del trabajo legis-

lativo. Si bien la designación de los presidentes de comisión depende de los coordinadores, cuentan con facultades sobre el manejo de recursos y personal. Así, al interior de las comisiones son los presidentes de su junta directiva quienes autorizan el nombramiento del secretario técnico y proponen a los asesores (*Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados*, artículo 3, inciso b). Igualmente, los presidentes de las cuarenta comisiones ordinarias tienen acceso a un fondo de más de 96 mil pesos por año, que no son comprobables, utilizados para pagos de pasajes y gastos menores, además de contar con un techo presupuestal de 372 mil pesos anuales. También, el presidente de una comisión recibe en promedio alrededor de 44 mil pesos en vales de comida para apoyar a asesores y empleados (*El Independiente*, 29 de julio de 2003). La asignación de recursos y de asesores pueden variar en función de la importancia de la comisión, según lo determine la Junta de Coordinación Política.⁴⁷ Esta situación no se encuentra reglamentada, por ello, el presupuesto, el número de asesores y auxiliares se asignan a criterio (Díaz Santana, 2000).

Según Díaz Santana (2000: 191-192) el hecho de que los presidentes de las comisiones designen a los secretarios técnicos y asesores, presenta inconvenientes, como el que las personas que se contrata para laborar en la comisión en la mayoría de los casos no son especialistas, habitualmente tienen una relación estrecha con el presidente de la comisión; el cuerpo de asesores no es personal permanente; se politiza la función de la comisión, ocasionando que se pierda imparcialidad, entre otros.

En la normatividad vigente, los diputados en lo individual tienen limitaciones en cuanto al acceso de servicios de asesoría parlamentaria.⁴⁸ La LOCG es omisa a este respecto. El artículo

47 Información proporcionada por Carlos López Ángel, coordinador de asesores de la Coordinación de Política Social del PRD en la Cámara de Diputados (marzo 2003). De esta manera, comisiones como las de Gobernación y Seguridad Pública, Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Presupuesto y Cuenta Pública, Hacienda y Crédito Público, tienen a su disposición mayores recursos y personal asignado.

48 De hecho, Loyola y Martínez (2000: 81-82), mediante una entrevista realizada a los legisladores de la LVII Legislatura, identificaron que la falta de recursos (humanos, materiales

49 de la LOCG, especifica que la Secretaría de Servicios Parlamentarios presta servicios de asistencia técnica a la presidencia de la Mesa Directiva, servicios de la sesión y de las comisiones, entre otros. Es decir, la Secretaría de Servicios Parlamentarios otorga apoyo a órganos de dirección de la Cámara. Sin embargo, el *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*⁴⁹ detalla las funciones de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, entre las que se encuentran: “Desahogar u ordenar el desahogo de las consultas jurídico-parlamentarias que formulen los órganos de dirección de la Cámara, el Secretario General, las comisiones y los comités y los legisladores” (artículo 22, inciso e); y “Atender las solicitudes de los diputados en materia de apoyo parlamentario en aspectos técnicos-legislativos vinculados con su función, *conforme a la disponibilidad de funcionarios del Servicio*” (artículo 22, inciso n) [las cursivas son mías]. Igualmente, una de las funciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas –dependiente de la Secretaría de Servicios Parlamentarios–, es: “Proporcionar a las comisiones de la Cámara, a los grupos parlamentarios y a los diputados la información que requieran para el ejercicio de sus funciones constitucionales en materia de finanzas públicas” (artículo 42, inciso e). Como se enuncia, las solicitudes de apoyo parlamentario de los diputados están sujetas a la “disponibilidad de funcionarios del servicio”; es lógico pensar que la Secretaría de Servicios Parlamentarios otorgue prioridad a los requerimientos de asesoría de los órganos de dirección de la Cámara, antes que a los de los legisladores.

De lo hasta aquí descrito, se observa que los recursos económicos –incluidos los de asesoría– son canalizados a través de los grupos parlamentarios y de las comisiones; en ambos casos, los coordinadores y presidentes de comisión tienen am-

y económicos), así como la insuficiencia en asesoría parlamentaria, son los dos obstáculos más destacados por los entrevistados para el desarrollo del trabajo parlamentario. Desde nuestra óptica, más que falta de recursos económicos y de asesoría, lo que ocurre es que una gran cantidad de estos recursos están centralizados por los líderes de los grupos parlamentarios.

49 Aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados, el 26 de abril de 2000, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, año III, núm. 14.

plias atribuciones sobre el manejo de esos recursos. Ugalde (2002: 16) señala que debido a la centralización que impera en el gobierno interior de la Cámara de Diputados, y el que los líderes cuenten con amplios recursos económicos, se entiende porque ser “disidente” es muy mal negocio en el Congreso mexicano.

c) *Control de la agenda legislativa*

La determinación de la agenda legislativa recae en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Este órgano lo conforman el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política (coordinadores parlamentarios). Una de las principales atribuciones de la Conferencia es “Establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones” (LOCG, artículo 38, inciso a).

Por su parte, la Junta de Coordinación Política, tiene la atribución de “Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo” (LOCG, artículo 34, inciso a). Rossell (2000: 250) expresa que la Conferencia establece los temas de la agenda y la Junta sus contenidos.

Sin embargo, los coordinadores guardan una posición de mayor influencia en las resoluciones de la Conferencia con relación al presidente de este órgano —a su vez presidente de la Mesa Directiva—. Así lo señala la LOCG: “La Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. El Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate” (artículo 37, numeral 4).

Si bien el presidente de la Mesa Directiva preside a su vez la Conferencia, la posición privilegiada que tienen los coordi-

nadores al interior de ese órgano, implica que prácticamente sean los actores que establecen los temas de la agenda y sus contenidos, así como el programa legislativo de los períodos de sesiones y el calendario para su desahogo.

La Constitución política establece que el derecho de iniciar leyes compete al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados (artículo 71). Así, los legisladores en lo individual poseen la atribución para presentar iniciativas de ley, no obstante, los líderes parlamentarios deciden cuales propuestas son prioritarias y deben ser consideradas por el pleno. En la LVIII Legislatura, se presentaron una gran cantidad de iniciativas por parte de los legisladores que nunca fueron dictaminadas por las comisiones y que, por esa razón, no llegaron al pleno para ser discutidas;⁵⁰ esta práctica se conoce coloquialmente como “la congeladora”.⁵¹ De esta manera, el creciente activismo del conjunto de los diputados en cuanto a la presentación de iniciativas de ley, no se traduce en productos legislativos.

50 Hasta octubre de 2002, en la Cámara de Diputados se habían presentado 710 iniciativas de ley; 625 de éstas (que equivalen al 88 por ciento de las iniciativas presentadas) las propusieron los legisladores y sólo se habían dictaminado 72 (¡el 12 por ciento!) (Batres Guadarrama, 2002). Este bajísimo porcentaje seguramente disminuyó aún más, si se toma en cuenta que en los tres años de trabajo de la LVIII Legislatura, se presentaron un total de 1,105 iniciativas, de las cuales se aprobaron 219 y quedaron pendientes de dictaminar 889, esto es, el 80 por ciento (Mazariegos, 2003). Es importante señalar que en la LVIII Legislatura se presentaron una cantidad mucho mayor de iniciativas que en legislaturas anteriores. En la LVII Legislatura se presentaron 674 iniciativas, quedando pendientes por dictaminar 530, es decir, el 79 por ciento (*ibid.*).

51 El *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, establece la obligatoriedad de las comisiones de presentar su dictamen dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido (artículo 87). Sin embargo, esta disposición nunca se ha aplicado con rigor. Nacif (1999: 24) señala que “En la práctica las comisiones han funcionado como filtros en el proceso legislativo. Las comisiones actúan de acuerdo con consideraciones políticas”. El coordinador de la fracción del PRD en la LVIII Legislatura, presentó una propuesta para terminar con “la congeladora”, la cual planteaba reformas al Reglamento Interior, pero irónicamente la iniciativa quedó “congelada” (Batres Guadarrama, 2002). Es evidente el desfase del Reglamento Interior en cuanto a los tiempos de dictaminación de iniciativas –y en otros aspectos–, pues fue aprobado en 1934. Los vacíos que ha generado este ordenamiento en el trabajo parlamentario han sido resueltos mediante la expedición de acuerdos parlamentarios. Entre éstos destacan: el *Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados* (aprobado el 2 de diciembre de 1997) y el *Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados* (aprobado el 6 de noviembre de 1997 y reformado el 14 de diciembre de 2001).

Una de las razones que explica esta situación,⁵² se relaciona con el hecho de que la formación de la agenda depende de los acuerdos que alcancen los coordinadores parlamentarios.⁵³

Ha quedado de manifiesto la enorme centralización de atribuciones depositadas en los coordinadores parlamentarios en cuanto al gobierno interior de la Cámara. Coincidimos con Rossell (2000: 252) cuando expresa:

[...] La mayoría de las más importantes facultades de gobierno de una asamblea –nombramiento de las comisiones, establecimiento de la agenda, y diseño del presupuesto y administración de los recursos humanos y materiales– quedan en la práctica, centralizadas en un grupo formado por tantas personas como partidos políticos existan, y en el que solamente podrán intervenir dos funcionarios más, el presidente de la Mesa Directiva y el secretario general –ambos nombrados por estas mismas personas”.

Esta centralización de facultades provoca que la capacidad de influencia de los diputados individuales sea escasa, como señala Mauricio Rossell (2000: 254):

En la actual estructura de la Cámara de Diputados, la capacidad de influencia de los diputados individuales es poca. Si se suman las facultades de los coordinadores de los grupos parlamentarios, con las facultades de la Junta de Coordinación Política y de la Conferencia

52 Hay varios factores que pueden explicar esta situación, tales como la corta duración de los períodos de sesiones, que las iniciativas que se presentan se hacen por motivos de promoción política o que no tengan el debido rigor jurídico. En este aspecto, Luis Carlos Ugalde, al evaluar el desempeño de los diputados de la LVIII Legislatura, señala: “Hoy se presentan más iniciativas, hay mayor activismo de los diputados, muchas [iniciativas] no entraron, fueron para tomarse la foto y como resultado una fracción se procesa, buena parte de las iniciativas son malas, se hacen para el registro, se hacen como promoción política, o no tienen el rigor jurídico político y económico” (Trejo, 2003)

53 Con esta aseveración coincide Juan Antonio Cepeda: “La pluralidad en la LVIII Legislatura hizo que la forma ‘más común’ de las negociaciones y las coaliciones fuera mediante consenso, situación que impactó negativamente en el desahogo de trabajo legislativo” (Trejo, 2003).

para la Dirección de los Trabajos Legislativos, resulta que controlan todas las zonas de incertidumbre.

Como se esbozó en capítulo 1, los partidos en una legislatura pueden ser concebidos como cárteles legislativos, los cuales crean reglas decisorias sobre la estructura y el proceso legislativo. El liderazgo partidista utiliza la distribución de *incentivos selectivos* para premiar y castigar comportamientos cooperativos y no cooperativos de los miembros y así inducir a la disciplina parlamentaria que propicia la obtención de objetivos colectivos. Este argumento supone que los líderes partidistas tienen la tarea de coordinar a los legisladores para votar a favor de la posición del partido. Para lograr este objetivo, los líderes asumen los costos del monitoreo y emplean los recursos escasos de los incentivos selectivos en castigar y recompensar a los monitores, quienes reciben beneficios, concesiones o alguna compensación del resultado colectivo.

En suma, la gran centralización de las normas internas de la Cámara sobre la asignación y remoción de los miembros de las comisiones; la asignación de recursos económicos y de asesoría y sobre la formación de la agenda legislativa, otorgan a los líderes parlamentarios poderosos *incentivos selectivos* que estimulan la acción colectiva de los integrantes de las bancadas.

3.2.3 Organización interna de los grupos parlamentarios

Antes de analizar la organización interna de los grupos parlamentarios, es preciso señalar las obligaciones de los legisladores hacia su partido. En primera instancia, los miembros partidistas del PRI, PAN y PRD en su calidad de legisladores, tienen la obligación de integrarse a sus respectivos grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. En el PRI, renuncia a su militancia el miembro que deje formar parte del grupo parlamentario (*Estatutos*, artículo 60, fracción III). Los legisladores postulados por el PAN, se integrarán en grupo parlamentario (*Reglamento que Establece las Relaciones entre el*

Partido Acción Nacional y sus Funcionarios Públicos, artículo 10). Los estatutos del PRD establecen, como una obligación de los legisladores, integrarse coordinada y armónicamente en los grupos legislativos respectivos (artículo 99, fracción VI). Igualmente, las organizaciones partidistas contemplan las respectivas sanciones en caso de incumplimiento de la normatividad interna,⁵⁴ que en casos extremos son medidas disciplinarias que regulan y afectan el comportamiento de los miembros partidistas.

Ahora bien, otro factor que puede explicar la disciplina partidista de los congresistas, se relaciona con la forma de organización de los grupos parlamentarios. Éstos se organizan y estructuran con la finalidad de garantizar la acción unificada y coordinada del bloque partidista en las tareas legislativas. Desde esta óptica, se puede apreciar que la acción unificada de un partido en las votaciones legislativas es producto de un esquema de organización que implica el establecimiento de órganos directivos y de instancias de coordinación, cuyas funciones son estructurar las decisiones trascendentales del grupo y vigilar que éstas se cumplan por todos los integrantes de la bancada. En este sentido, se analizarán las atribuciones de los líderes parlamentarios, así como los órganos articuladores de las decisiones internas de los grupos parlamentarios, que a

54 No es la intención profundizar en este punto. Los partidos establecen diversas sanciones por actos de indisciplina y violación a la normatividad interna por parte de sus miembros, que van de la amonestación hasta la expulsión (en el PAN, véase *Reglamento sobre Aplicación de Sanciones*; en el PRI, *Estatutos*, Cap. III, y en el PRD, *Estatuto*, Título Quinto). Los líderes, en última instancia, pueden recurrir a estas medidas para lograr disciplina. Mencionamos algunas disposiciones que consideramos ilustrativas. En el PAN: "Se consideran actos de indisciplina: desacatar o desobedecer las disposiciones previstas en los Estatutos y acuerdos tomados por los órganos directivos del partido" (*Reglamento sobre Aplicación de Sanciones*, artículo 9, inciso a). En el PRI: "El Partido estimulará a los militantes que se hayan destacado por su adhesión, constancia, lealtad, militancia y trabajo partidista, y sancionará a quienes violen los presentes Estatutos, los instrumentos normativos de los órganos partidistas, o comentan actos de indisciplina, o negligencia en el ejercicio de sus obligaciones, malversación de fondos o deslealtad al Partido (*Estatutos*, artículo 168). En el PRD, se señala de forma más general que "Corresponde a las comisiones de garantías y vigilancia aplicar las sanciones por violaciones a las normas, los derechos y obligaciones a las normas, los derechos y las obligaciones establecidas en este Estatuto" (*Estatuto*, artículo 91). Como se ha mencionado, se analizó la normatividad interna de los partidos vigente en 2000. El *Reglamento sobre Aplicación de Sanciones* del PAN, fue aprobado en 1993 y está vigente actualmente.

su vez monitorean las actividades de los legisladores para la consecución de las finalidades colectivas del partido al interior de la asamblea legislativa. Los órganos de dirección de los grupos parlamentarios, pueden ser concebidos como órganos que ayudan a los coordinadores a mantener la disciplina de los miembros (*whip*), ya que reúnen información acerca del sentir de sus correligionarios, informan al líder de las diversas opiniones emitidas por sus colegas y crean “grupos de estudio” con el doble objetivo de profundizar en el estudio de determinados temas relacionados con el proyecto de ley a aprobarse, y el de involucrar a mayor número de miembros en el proceso de discusión y análisis de las iniciativas.

a) Partido Acción Nacional (PAN)

El coordinador del PAN tiene importantes atribuciones, según el *Reglamento que Establece las Relaciones entre el Partido Acción Nacional y sus Funcionarios Públicos* (artículo 14), entre las que destacan:

- Designar a los subcoordinadores, previa consulta con el Presidente Nacional;
- Administrar bajo su estricta responsabilidad los recursos humanos, económicos y materiales del grupo, contratar y coordinar el personal necesario para el mejor desempeño de las labores legislativas y administrativas y designar a los funcionarios que les auxilien para tales efectos;
- Resolver, cuando la urgencia del caso no permita consultar a los miembros del grupo, las acciones que estime necesarias para el cumplimiento de los objetivos del grupo parlamentario;
- Ser el vínculo entre el grupo parlamentario y los diferentes órganos del partido y coordinarse con el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, en aquellos asuntos que revistan importancia para la consecución de los objetivos del grupo parlamentario y del partido en general;

- Designar la integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; autorizar los viajes al extranjero de los legisladores miembros del grupo; la incorporación de sus miembros a las comisiones legislativas ordinarias y especiales; y el apoyo de los legisladores a los procesos locales.

Se advierte que el coordinador reúne grandes facultades que facilitan el control sobre el funcionamiento del grupo parlamentario. Además, el coordinador es designado por el presidente del CEN, previa consulta a los miembros del grupo (artículo 2).⁵⁵

El *Manual de Organización Interna del PAN en la LVIII Legislatura*, establece de manera clara y precisa, las atribuciones de las instancias directivas, el proceso de definición de las posiciones del grupo ante proyectos de dictamen, así como el proceso de integración de la agenda legislativa.

Los órganos directivos del grupo parlamentario son: el coordinador, coordinador adjunto y seis subcoordinadores. Las subcoordinaciones se dividen en 1) temáticas: Política Social, Política Económica y Política Interior y, 2) de organización interna: Relaciones Internas, Proceso Legislativo y Administración. Estos ocho miembros conforman la Mesa de Coordinación, que “Tiene como función principal ser un grupo colegiado de apoyo para el Coordinador en la dirección de los trabajos del Grupo Parlamentario”. Los subcoordinadores y el coordinador adjunto son designados por el coordinador de la fracción.

La principal función de los subcoordinadores temáticos es “Asegurar el funcionamiento de los consejos consultivos y procurar la consistencia de los proyectos legislativos con la agenda y plataforma legislativa del GPPAN [Grupo Parlamen-

55 El presidente del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, designó al diputado Felipe Calderón Hinojosa como coordinador de la fracción en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (*El Universal*, 29 de julio). Felipe Calderón dejó su puesto de legislador para ocupar la dirección de Banobras, en febrero de 2003. El diputado Alejandro Zapata Perogordo (político muy cercano a Calderón Hinojosa), quien se desempeñaba como coordinador adjunto, ocupó el puesto de coordinador.

tario del PAN]”. A su vez tienen a su cargo otras funciones, entre las que destacan:

- Coadyuvar con el Coordinador en la organización de las tareas de los diputados en el marco de sus funciones;
- Asegurar la planeación de la Agenda Legislativa y programas de trabajo en su subcoordinación, así como su seguimiento y evaluación;
- Validar los requerimientos de asesoría especializada para el desahogo del trabajo legislativo en su subcoordinación y dar seguimiento a su implementación.

Las subcoordinaciones de organización interna tienen las siguientes funciones. La Subcoordinación de Relaciones Internas “Es responsable de mantener la armonía y cohesión del grupo además de promover la disciplina del grupo”. La Subcoordinación de Proceso Legislativo “Es responsable de la revisión técnica jurídica de las iniciativas del Grupo. Igualmente, es responsable de recopilar la información sobre el avance de la agenda legislativa, y de proveer de información y capacitación al Grupo”. Por su parte, la Subcoordinación de Administración “Es responsable de asegurar el adecuado manejo de los recursos humanos, económicos y materiales del Grupo”.

Cada subcoordinación temática está integrada por Consejos Consultivos que “Son el espacio para la deliberación y el desarrollo de los trabajos legislativos. Estos órganos “Son responsables de proponer, impulsar y dar seguimiento a la agenda legislativa del GPPAN a las materias de su competencia; así como proponer al pleno del GPPAN el sentido del voto ante los dictámenes de sus comisiones que estén en discusión de la Cámara”. Los presidentes de cada Consejo Consultivo, de acuerdo al Manual de Organización Interna, “Aseguran la participación de los diputados federales en los trabajos parlamentarios, mantiene información suficiente y oportuna sobre los asuntos que el GPPAN y la Cámara está abordando

y atiende y canaliza las inquietudes personales de sus diputados”. También tienen a su cargo “Dar seguimiento a los asuntos que sean turnados de la Cámara a las comisiones agrupadas en su Consejo y supervisar los procesos de negociación de los diputados federales durante la elaboración, discusión y aprobación de las iniciativas y dictámenes”. Asimismo, se contemplan enlaces de comisiones, que tienen la labor de informar al Consejo Consultivo sobre iniciativas turnadas por otros grupos parlamentarios y son “Responsables de que los diputados panistas de la comisión se reúnan para el estudio y análisis de los asuntos, iniciativas, dictámenes, excitativas, posicionamientos y puntos de acuerdo que se están abordando en el Grupo Parlamentario y en la Cámara”.

De lo hasta aquí descrito, se advierte que el trabajo y participación de los diputados de la fracción panista se enmarcan en un esquema de estricto seguimiento a sus actividades. Los diputados se integran a los Consejos Consultivos, éstos a su vez se encuadran en las subcoordinaciones temáticas, las cuales dan seguimiento a sus trabajos y propuestas.

Por otro lado, el *Manual de Organización Interna*, establece un proceso de definición de la posición del grupo ante los proyectos de dictamen y puntos de acuerdo. El proceso comienza con la información de las comisiones al respectivo Consejo Consultivo sobre las iniciativas turnadas. Se da a conocer la propuesta de la comisión y el Consejo Consultivo define sobre el sentido del voto. Después pasa a revisión de la Mesa de Coordinación. Éste órgano define si los proyectos de dictamen o punto de acuerdo se discutirán en las subcoordinaciones o en el pleno del grupo parlamentario:

- a) Si el dictamen o punto de acuerdo se discutirá en el pleno, la subcoordinación registrará en el orden del día del GPPAN (plenaria) la propuesta de dictamen. El líder del Proyecto presentará el dictamen proponiendo el sentido del voto en lo general y en lo particular. Se abrirá un espacio para aclaraciones y debates en la

misma reunión. Se someterá a votación. En su caso, se discutirá y votará en lo particular. Las comisiones respectivas enviarán a las subcoordinaciones fichas sintéticas del proyecto para revisarse en los consejos consultivos antes de las reuniones previas.

- b) Los dictámenes *de iniciativas de gran impacto nacional* se presentarán para su análisis en las subcoordinaciones (la comisión respectiva hará la presentación del tema). Después de la fase de análisis se tomará el sentido del voto de cada uno de los diputados integrantes de la subcoordinación (las cursivas son mías).

Finalmente “De acuerdo a la definición del GPPAN, se realizará la votación en la comisión legislativa y se informará al GPPAN en la siguiente reunión plenaria”. Con respecto a la votación en el pleno de la Cámara, se señala que: “En reunión del GPPAN, se definirán las estrategias para el debate y se confirmará el sentido del voto en lo general y en lo particular. Dicha votación obliga a presentes, ausentes y disidentes”.

Con relación a este punto, no hay mucho que agregar. Las iniciativas de “gran impacto nacional” se discuten al interior de las subcoordinaciones temáticas y su decisión sobre el sentido del voto tiene que confirmarse en las votaciones de comisiones y del pleno. Éstas últimas votaciones obligan a presentes, ausentes y disidentes.

El proceso de integración de la agenda legislativa consta de dos etapas: en la primera se lleva a cabo un proceso de planeación por los Consejos Consultivos en cada una de las subcoordinaciones. En la segunda, la Mesa de Coordinación integra el trabajo de las subcoordinaciones y hace una presentación al pleno del grupo para su validación. El proceso de planeación en los Consejos Consultivos, contempla la jerarquización de los temas de la agenda en función de:

- a) trascendencia e impacto social para el país;
- b) cumplimiento a la plataforma política;
- c) viabilidad de aprobación del proyecto legislativo.

Posteriormente, la Mesa de Coordinación del grupo integra los trabajos de los Consejos Consultivos y presenta la agenda legislativa al pleno del grupo para su validación. De esta manera, la planeación y jerarquización de la agenda se da al interior de los Consejos Consultivos, bajo la vigilancia de los respectivos subcoordinadores. Por esta razón, como lo indica el Manual de Organización Interna, finalmente se presenta al pleno para su validación.

b) Partido Revolucionario Institucional (PRI)

La organización del PRI en la Cámara baja se encuentra reglamentada por las *Normas para la Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Este ordenamiento señala en su artículo 6 que el grupo parlamentario cuenta con los siguientes órganos:

- a) Asamblea General;
- b) Coordinación;
- c) Vicecoordinadores;
- d) Consejo Consultivo;
- e) Conferencia de Directivos de Comisiones;
- f) Comité de Estudios Legislativos y Comités de Apoyo.

La Asamblea General se forma por todos los integrantes del grupo (artículo 7). Entre sus atribuciones se encuentran (artículo 8):

- Tomar los acuerdos sobre asuntos relevantes que deban ser comunicados al CEN del partido;
- Fijar las posiciones del grupo respecto de votaciones sobre proyectos de reformas o adiciones constitucionales;
- Elegir al titular de la Coordinación del Grupo;⁵⁶

⁵⁶ En la LVIII Legislatura, el PRI por vez primera eligió a su coordinador mediante votación directa de los diputados. Contendieron por la coordinación los legisladores, Fernando Or-

- Aprobar, a propuesta del Coordinador del Grupo, a quienes deban desempeñar el cargo de Vicecoordinadores.

El líder parlamentario, también dispone de poderosas atribuciones, algunas de ellas le otorgan considerable discrecionalidad (artículo 11):

- Representar para todos los efectos legales al Grupo;
- Designar, a nombre del Grupo, a quienes deban representarlo en órganos o funciones de la Cámara, cuya designación no esté prevista por otra disposición aplicable;
- Convocar, elaborar el orden del día y presidir la Asamblea General y el Consejo Consultivo;
- Proponer a la Asamblea General la designación de Vicecoordinadores, indicando su denominación y funciones, en éstos puede delegar las atribuciones que estime pertinentes de acuerdo a la distribución del trabajo;
- Integrar grupos de diputados y diputadas y personal profesional especializado para la atención de los asuntos que las circunstancias lo requieran, o para realizar estudios específicos;
- Dirigir la gestión administrativa del Grupo Parlamentario;
- Emitir las disposiciones reglamentarias de las presentes normas para el debido funcionamiento del Grupo Parlamentario y realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones;
- Poner a consideración de la Asamblea el programa de trabajo del Grupo Parlamentario antes de cada período ordinario.

En cuanto a las vicecoordinaciones, se estipula que el grupo parlamentario contará con la cantidad que sean necesarias para la organización y desarrollo del mismo (artículo 12). Los

tiz Arana y Beatriz Paredes, quien resultó electa con más del 80 por ciento de los votos. Información proporcionada por el vicecoordinador de la fracción del PRI, diputado Manuel Añorve Baños (marzo 2003). Beatriz Paredes asumió la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en septiembre de 2001, por lo que dejó su cargo de coordinadora de la bancada del PRI. Su lugar fue ocupado por el diputado Rafael Rodríguez Barrera, ex presidente interino del CEN del PRI.

vicecoordinadores asistirán al coordinador en las tareas que se desprendan de su propia denominación y en aquellas específicas que el mismo les encomiende (artículo 13).

El grupo parlamentario cuenta con un Consejo Consultivo que se integra por el coordinador, los coordinadores de las diputaciones de las entidades federativas y los coordinadores de los grupos de legisladores encuadrados por sectores y organizaciones partidistas o por circunscripción (artículo 14). El Consejo Consultivo se reunirá a convocatoria del coordinador para desahogar las consultas y sugerencias que sobre cuestiones políticas, le sean planteadas por aquél y, lo auxiliará en la toma de decisiones de interés general de la fracción, así como en la atención de asuntos relacionados con las entidades federativas y con los intereses y demandas de la organización sectorial del partido (artículo 15).

Como se observa, la estructura del PRI a nivel nacional se reproduce en la Cámara de Diputados. Esto tiene dos principales efectos sobre la toma de decisiones: por un lado, asegura que los liderazgos estatales y sectoriales del partido se involucren en la construcción de acuerdos de la fracción, aumentando la probabilidad de que éstos sean asumidos por todos los diputados, y por otro, provoca la reducción del número de actores involucrados en el proceso. El coordinador encabeza claramente el proceso de toma de decisiones, ya que él convoca y elabora el orden del día de las reuniones del Consejo Consultivo para desahogar consultas y sugerencias.

Por otro lado, el coordinador tiene la facultad de invitar a diputados con amplia experiencia legislativa o jurídica que integran el Comité de Estudios Legislativos, cuya función es auxiliar a los diputados en la formulación de iniciativas y proyectos de dictámenes, así como para apoyar la elaboración de proyectos de pronunciamientos políticos y puntos de acuerdo, y la emisión de opiniones y recomendaciones diversas (artículo 16).

El PRI en la Cámara baja, contempla la creación de la Conferencia de Directivos de Comisiones, la cual se integra por el coordinador y los presidentes y secretarios de las

comisiones o comités y por quienes encabezan los grupos de trabajo. Este órgano se reúne para reflexionar acerca de temas de interés nacional relacionados con las materias de las comisiones y comités de la Cámara (artículo 17). Como se mencionó líneas arriba, el coordinador tiene la facultad de integrar a los diputados para la atención de los asuntos que las “circunstancias lo requieran”, o para realizar estudios específicos.

En suma, la organización interna del PRI en la Cámara de Diputados, otorga gran poder al coordinador de la fracción en la toma de decisiones. La estructura organizativa contempla la instauración de coordinadores por sector y organización nacional del partido, así como de coordinadores por cada entidad federativa, que junto a los presidentes y secretarios de las comisiones participan en la construcción de acuerdos internos y en la toma de decisiones de la fracción, aumentando así la probabilidad de que los acuerdos del grupo parlamentario sean asumidos por el conjunto de los legisladores.

c) Partido de la Revolución Democrática (PRD)

El *Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados*⁵⁷ establece las normas que regulan el funcionamiento del PRD en la Cámara baja. De acuerdo a este ordenamiento, el pleno del grupo es la máxima instancia de discusión y resolución (artículo 5). En efecto, el pleno tiene numerosas e importantes atribuciones (artículo 7):

- Elegir y remover a los integrantes de la Mesa Directiva, de la Comisión de Vigilancia de la Administración Interna y de la Comisión Jurisdiccional;

⁵⁷ Este reglamento fue aprobado por el grupo parlamentario del PRD en la LVII Legislatura (reformas aprobadas el 11 y 18 de noviembre de 1998 y 28 de enero de 1999). Sin embargo, de acuerdo a información proporcionada por Carlos López Ángel, coordinador de Asesores de la Coordinación de Política Social del PRD en la Cámara de Diputados, no fue reformado por la fracción perredista en la LVIII Legislatura.

- Aprobar el plan de trabajo anual del Grupo y el programa legislativo, así como las propuestas e informes de la Mesa Directiva;
- Aprobar, a propuesta de las reuniones generales de área, la posición del grupo ante las iniciativas de ley o decreto de sus propios integrantes y de las que sean presentadas a nombre del Grupo;
- Aprobar, a propuesta de las reuniones generales de área, la posición del grupo ante las iniciativas del Ejecutivo y de otros grupos parlamentarios, diputados o legislaturas locales;
- Aprobar, en el mes de octubre, el proyecto de presupuesto anual del Grupo para la Cámara y en el mes de enero, el presupuesto desglosado del Grupo;
- Elegir a sus representantes ante la Comisión Permanente del Congreso;
- Elegir a sus representantes ante la Mesa Directiva de la Cámara;
- Elegir y remover a los miembros de las juntas directivas, así como a los integrantes de los comités y comisiones de la Cámara que correspondan al Grupo;
- Aprobar el nombramiento o remoción del oficial mayor y del tesorero del Grupo;
- Elegir al coordinador de Comunicación Social.

El reglamento indica que: “La Mesa Directiva del Grupo Parlamentario se integra con quince diputados, elegidos por el Pleno a través de voto secreto, y se compone de un coordinador general, un vicecoordinador general, un presidente de debates del Pleno y doce coordinadores de las siguientes áreas: Administración Interior; Comunicación Social; Desarrollo Económico; Desarrollo y Medio Ambiente; Equidad Social; Finanzas Públicas; Integración Parlamentaria; Justicia y Seguridad; Política Interior; Política Social; Proceso Legislativo y, Relaciones Internacionales” (artículo 9). También se señala que en la primera sesión del grupo, se discutirán los lineamientos para la integración y funcionamiento del mismo y se procederá, si hubiere acuerdo del pleno, a elegir al coor-

dinador general y al vicecoordinador general, mediante votaciones sucesivas de carácter secreto y en cédulas (artículo 10). No obstante, en caso de candidaturas únicas, no se llevará a cabo la votación correspondiente y será declarado elegido el candidato único (artículo 12).⁵⁸

Entre las funciones de la Mesa Directiva sobresalen (artículo 16):

- Coordinar las actividades del Grupo y dirigir los aparatos administrativos y de apoyo;
- Conducir las negociaciones con los otros grupos parlamentarios de la Cámara, en el marco de la línea aprobada por el Pleno y las reuniones de área del Grupo;
- Elaborar y presentar los proyectos de programa legislativo, presupuestos, estados financieros y demás informes que deba someter a la aprobación del Pleno conforme al Reglamento;
- Coordinar el trabajo de los miembros del Grupo en las comisiones y comités de la Cámara;
- Decidir, a solicitud de los miembros de alguna comisión o área, sobre los proyectos que deban encomendarse a asesores externos;
- Presentar al pleno, para su aprobación, las propuestas de oficial mayor y tesorero. Nombrar al secretario técnico de la Mesa Directiva;
- Remover a los miembros de la asesoría y los aparatos administrativos del Grupo, cuando así lo decida o por resolución del Pleno;

58 Esta situación ocurrió en el proceso para elegir al coordinador del PRD en la LVIII Legislatura. Inicialmente existieron tres aspirantes a ocupar el puesto de coordinador parlamentario: Erick Villanueva, Gregorio Urias y Martí Batres. Sin embargo, mediante negociación entre las corrientes internas, Nueva Izquierda, Foro Sol y la Corriente de Izquierda Democrática, se acordó la designación de Martí Batres como coordinador y de Gregorio Urias como vicecoordinador. Erick Villanueva ocupó una de la vicepresidencias de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en los dos primeros años de ejercicio de la LVIII Legislatura (información proporcionada por Carlos López Ángel, coordinador de Asesores de la Coordinación de Política Social del PRD en la Cámara de Diputados). Posteriormente, Villanueva Mukul fungió como presidente de la Mesa Directiva entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de marzo de 2003 y asumió la coordinación de la fracción del PRD desde mayo de 2003 hasta el final de la legislatura, debido a la renuncia de Martí Batres como diputado para ocupar un cargo en el gobierno del Distrito Federal.

- Aplicar y vigilar que se apliquen los acuerdos del Pleno y de las reuniones generales de área, de portavoces y de las coordinaciones regionales del Grupo, en lo que a cada instancia compete.

Las funciones del coordinador se relacionan con las encomendadas a la Mesa Directiva (artículo 17):

- Convocar y conducir las reuniones de la Mesa Directiva;
- Aplicar y vigilar la aplicación de los acuerdos del Pleno y de la Mesa Directiva;
- Coordinar, con el auxilio de la Mesa Directiva, la actividad de los diputados en el curso de las sesiones plenarias de la Cámara;
- Coordinarse con el Comité Ejecutivo Nacional del Partido;
- Fungir como portavoz del Grupo Parlamentario, con el apoyo del coordinador de Comunicación Social.

La articulación del trabajo de los diputados se realiza mediante la conformación de doce áreas que están bajo la responsabilidad de cada uno de los coordinadores y se componen por los diputados miembros de las comisiones y comités de la Cámara y de los miembros adscritos a las áreas internas de trabajo. Esto es, las doce áreas agrupan a los miembros de las comisiones y comités de la Cámara y están encabezadas por un coordinador.

La función principal de los coordinadores de área⁵⁹ es coordinar las labores legislativas y políticas de los diputados miembros del grupo en las comisiones y comités que le correspondan, por medio de reuniones generales de área. El reglamento (artículo 22), especifica que los coordinadores de Desarrollo Económico, Desarrollo y Medio Ambiente, Equidad Social, Finanzas Públicas, Política Interior, Política Social y Seguridad y Justicia, además de la función mencionada:

⁵⁹ Existen diversas funciones de los coordinadores según el área de que se trate. No es la intención de describir detalladamente este aspecto aquí. Sólo mencionamos la función que consideramos más importante y que es común a todas las áreas.

- Organizan la elaboración y presentación de las iniciativas legislativas del Grupo y sus integrantes, así como de sus posiciones ante aquéllas provenientes del Ejecutivo y de otros grupos parlamentarios o diputados y,
- Coordinan la estrategia para el debate del pleno de la Cámara, respecto de los dictámenes provenientes de las comisiones que les correspondan, con los integrantes de éstas.

Por otra parte, también se conforman coordinaciones regionales. Éstas se integran por un titular de la coordinación, un vicecoordinador y los diputados que pertenezcan a la circunscripción o a los estados que comprenda la coordinación (artículo 26). Los coordinadores regionales tienen la función de ser el vínculo entre estas agrupaciones y la Mesa Directiva del Grupo para la promoción de los apoyos necesarios y coordinarse y apoyarse en sus funciones con el coordinador de Integración Parlamentaria y la Mesa Directiva (artículo 27).

Finalmente, la fracción parlamentaria del PRD establece la figura de portavoz. En cada comisión y comité hay un portavoz del grupo. Sus principales funciones son (artículo 30):

- Coordinar la participación de los miembros del Grupo en las tareas de la comisión o el comité y fomentar la elaboración de proyectos e iniciativas;
- Presentar, en reunión general de área, un informe semestral de las actividades de los miembros en la comisión o comité respectivo;
- Informar, en reunión general de área, de los asuntos que se encuentren en proceso y coordinar el trabajo de los miembros y coordinar el trabajo de los miembros del Grupo en la comisión o comité con el coordinador correspondiente;
- Organizar la participación de los miembros de la comisión en los debates en el pleno de la Cámara cuando se discuta un dictamen procedente de la misma, en coordinación con la Mesa Directiva del Grupo.

En resumen, la estructura del grupo parlamentario del PRD otorga grandes atribuciones al pleno y a la mesa directiva sobre la toma de decisiones. El reglamento interno fortalece a la mesa directiva como órgano colegiado de toma de decisiones, por encima de la figura del coordinador, contrariamente a lo que sucede en el PAN y el PRI. Esto significa, en primera instancia, que los coordinadores de las áreas son actores muy importantes en la toma de decisiones de la fracción, por lo que el coordinador se encuentra más acotado que sus homólogos del PAN y del PRI. Ello significa que existan más actores potenciales para inducir a la disciplina partidaria. El esquema organizativo del PRD establece un seguimiento estrecho del trabajo de los diputados en las comisiones y comités, a través de los coordinadores de área y de los portavoces. Por sus funciones y atribuciones, los coordinadores regionales tienen menor influencia que los coordinadores de área. Aquéllos son, ante todo, un vínculo con los integrantes de la mesa directiva. En suma, los integrantes de la mesa directiva, dirigidos por el coordinador general, son los responsables de dirigir los aparatos administrativos y de apoyo, de elaborar el programa legislativo, de coordinar el trabajo de los diputados en las comisiones y comités de la Cámara, así como de coordinar la actividad de los diputados en el curso de las sesiones plenarias de la Cámara.

3.3 CONCLUSIONES

En este trabajo se formuló una segunda hipótesis sobre el efecto de las reglas de selección de candidatos y de las normas internas de la legislatura sobre la disciplina partidista:

La centralización de los procedimientos de selección de candidatos y de las normas internas de la legislatura provocan el aumento de la disciplina partidaria.

Adicionalmente a las reglas electorales, estas dos variables institucionales pueden acrecentar o disminuir el poder de los líderes sobre la promoción de las carreras políticas de los

legisladores. Si las nominaciones de candidatos al interior del partido están centralizadas por los líderes nacionales, hay mayor probabilidad de influir en la disciplina de los miembros. Las nominaciones plurinominales del PRI, PAN y PRD, se encuentran controladas por los líderes nacionales de los partidos, aunque en diferente grado: el CEN del PRI tiene plena facultad para hacer las designaciones; en el PRD, 50 por ciento de las candidaturas las elige el Consejo Nacional y 50 por ciento la convención nacional; en la práctica, los líderes nacionales de las corrientes internas tienen una gran influencia en la determinación de las candidaturas y, en el PAN, el CEN controla los primeros lugares y los espacios restantes se deciden por convenciones estatales. En el caso de las candidaturas uninominales, los procedimientos son más descentralizados, no obstante, no se elimina del todo la injerencia de los dirigentes nacionales. Asimismo, los líderes partidistas locales y principalmente los gobernadores, tienen una gran influencia en la determinación de este tipo de candidaturas. Este hecho significa que los gobernadores, particularmente los del PRI, son actores potenciales que pueden incidir en la disciplina de los legisladores. En todo caso, esta situación favorece a los gobernadores antes que a los legisladores en lo individual, ya que sitúa a los gobernadores como actores poderosos —debido a los recursos presupuestarios y a los puestos administrativos que tienen a su disposición— con capacidad de influir en las carreras políticas de los legisladores.

Con relación a las normas internas de la Cámara de Diputados, éstas se encuentran muy centralizadas en los líderes parlamentarios. Observamos que la asignación de comisiones, la asignación de recursos presupuestarios y de asesoría, así como la formación de la agenda legislativa se encuentran controladas por los coordinadores parlamentarios. Estas atribuciones otorgan a los coordinadores parlamentarios poderosos *incentivos selectivos* que estimulan la acción unificada de los integrantes de las bancadas.

De esta manera, los actores principales que cuentan con más autoridad y recursos para estimular la disciplina partidaria son los líderes parlamentarios, los presidentes de los comités nacionales de los partidos, y en menor medida, los gobernadores.⁶⁰

Asimismo, un elemento que contribuye a explicar la disciplina de los grupos parlamentarios en las votaciones legislativas, se refiere a la estructura interna de organización del grupo. Las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD instituyen órganos directivos cuyas finalidades son coordinar, articular y vigilar el proceso de toma de decisiones en las comisiones legislativas y en el pleno. Estos órganos directivos auxilian al líder parlamentario en el proceso de toma de decisiones y en la tarea de coordinar y dar seguimiento a las actividades, peticiones e iniciativas de los diputados desde las comisiones hasta el pleno. Del análisis de los ordenamientos internos de las fracciones, se desprende que el PAN es el grupo más centralizado, ya que otorga amplias atribuciones al líder y a los subcoordinadores —que el líder designa— con relación a la agenda legislativa y a las posturas que deben asumirse en las iniciativas al interior de las comisiones y en el pleno. El PRI reproduce en la Cámara de Diputados la estructura del partido a nivel nacional; si bien el coordinador reúne importantes atribuciones sobre el funcionamiento del grupo, la estructura interna contempla la inclusión de los líderes de los sectores y de las organizaciones nacionales del partido en la toma de decisiones, así como la participación de líderes de las entidades federativas y de los presidentes y secretarios de las comisiones, aumentado así la probabilidad

60 Corresponde a una investigación más profunda, esclarecer el grado de influencia de estos actores en la disciplina partidaria. De acuerdo al análisis de las reglas electorales, de la selección de candidatos y de las disposiciones internas de la Cámara de Diputados, estos son los actores principales que cuentan con mayores recursos para alentar la disciplina. Según opiniones de 15 legisladores de la LVIII Legislatura, el líder parlamentario es el que cuenta con más autoridad y recursos para estimular la disciplina; todos excepto uno, manifestaron que el líder parlamentario tiene más autoridad política y moral sobre los legisladores que el presidente del comité nacional (Ugalde, 2002a). No obstante, las reglas electorales y la selección de candidatos fortalece enormemente la posición de los presidentes de los partidos y, en menor grado, la de los gobernadores.

de que los acuerdos del grupo parlamentario sean asumidos por el conjunto de los legisladores. Finalmente, en el PRD el líder se encuentra más acotado que sus similares del PAN y del PRI, al conferir de manera colegiada a la mesa directiva, y no al coordinador en lo individual, las facultades sobre la conducción de los aparatos administrativos y de apoyo; la elaboración del programa legislativo, así como la coordinación de la actividad de los diputados en las comisiones y comités y en el curso de las sesiones plenarias de la Cámara.

Así, se infiere que la gran centralización de las instituciones que regulan el gobierno interior de la Cámara de Diputados fortalece la disciplina de los diputados. El análisis de la organización interna de los grupos parlamentarios, revela que la actuación de los diputados está sujeta a un estricto monitoreo y control desde las comisiones hasta las sesiones del pleno. Ello aumenta la probabilidad de una alta disciplina de las bancadas en las votaciones en el pleno.⁶¹



61 A partir de la organización interna y de las atribuciones de los líderes de los grupos parlamentarios, se advierte que existen más actores potenciales en el proceso de obtención de disciplina en el PRI y PRD. En el PAN el proceso está prácticamente controlado por el coordinador y los subcoordinadores. Ello sugiere que si bien son reducidos los actores con capacidad de influencia en la disciplina del PRI y PRD, ésta puede ser producto de concesiones y acuerdos entre esos actores. Excede los objetivos de este trabajo, describir plenamente estos procesos.

► CAPÍTULO IV

DISCIPLINA PARTIDARIA
EN LA LVIII LEGISLATURA
DE LA CÁMARA DE
DIPUTADOS (2000-2003)

4.1 ÍNDICES DE MEDICIÓN DE LA
DISCIPLINA PARTIDARIA

EXISTEN VARIOS ÍNDICES para medir la disciplina de los partidos en una asamblea legislativa. Fundamentalmente, las diferencias entre los índices radican en el universo de miembros que son tomados en cuenta en las votaciones.¹ De esta manera, el índice de cohesión absoluta (Derge 1959, citado en Mainwaring y Pérez-Liñán, 1997) considera el porcentaje de legisladores que votan con la posición mayoritaria del partido y cuenta las ausencias como votaciones en contra del partido. Por el contrario, el índice de cohesión relativa (Anderson *et al.*, 1966, citado en Mainwaring y Pérez-Liñán, 1997) también toma en cuenta el porcentaje de miembros que votan con la mayoría del partido, pero considera sólo los legisladores que votaron. De forma similar, Jones (1998) construye dos índices para estudiar la

1 Para ahondar en este punto, véanse Mainwaring y Pérez Liñán (1997) y Carey (2002).

disciplina de los partidos en Argentina, los índices de disciplina absoluta y de disciplina relativa.²

La medición más común de la disciplina partidaria es el índice de Rice (Rice, 1928). Este indicador mide la diferencia entre las proporciones de aquellos que votan “sí”, de los que votan “no” de un mismo partido en cada votación. Se calcula como:

$$\text{Rice} = (\text{por ciento SÍ} - \text{por ciento NO})$$

El índice de Rice toma valores de 0 (cuando un grupo parlamentario se divide en dos fracciones de igual tamaño, votando “sí” y “no”) a 1 (cuando todos los miembros votan en el mismo sentido). Como se advierte, este indicador no toma en cuenta las abstenciones.

Entonces un aspecto crucial para medir la disciplina es considerar o no a los miembros que no asisten a las sesiones, o a aquellos que, estando presentes en la sesión, la abandonan, así como los legisladores que el sentido de su voto es la abstención. Es complicado identificar si una ausencia es justificada o intencional, o precisar si los diputados que se retiran del recinto legislativo lo hacen por no estar de acuerdo con la mayoría del partido. Una posible solución sería rastrear las razones “legítimas” de los legisladores para ausentarse de la sesión.³ En caso contrario, resulta muy riesgoso definir como disidentes, *ex ante*, a los legisladores que no asisten a los sesiones o que abandonan la sesión.

Sobre la pertinencia de contabilizar o no a los miembros cuyo sentido del voto es la abstención, precisamente una de las limitaciones del índice de Rice es que no considera las abstenciones (Lanfranchi y Lüthi, 1999). Sin embargo, este problema puede atenuarse en casos donde las abstenciones

2 La disciplina absoluta se calcula como el porcentaje de miembros presentes en la sesión (en cualquier tiempo) que votan con la mayoría del partido. La disciplina relativa se refiere al porcentaje de legisladores que votan con la mayoría del partido.

3 Barry Ames (2002) en su análisis de la disciplina en la legislatura brasileña, considera a los diputados ausentes, sin una buena razón, como desertores. Para ello, obtuvo las listas de diputados ausentes de la Cámara por razones “legítimas” (justificante médico, compromiso político local, etcétera). En todo caso, este mecanismo proporciona más elementos para considerar a los ausentes como disidentes.

representan un escaso porcentaje del total de las votaciones en una legislatura; es decir, casos en los que ignorar las abstenciones no implica un sesgo en el análisis de las votaciones.

Por otro lado, algunos investigadores no toman como universo de estudio todas las votaciones de la legislatura, sino que seleccionan aquéllas que consideran “disputadas” o “reñidas”. Cheibud y Limongi (1995, 2000), en sus trabajos de la legislatura brasileña, toman en cuenta las votaciones nominales en las que al menos el 10 por ciento de los diputados se opuso a la posición ganadora. Asimismo, en el caso de Brasil, Mainwaring y Pérez-Liñán (1997) analizan sólo las votaciones cuando al menos 25 por ciento de quienes votaron se opusieron a la parte ganadora. Por su parte, Mark Jones (1998) considera las votaciones “moderamente controvertidas” de la Cámara de Diputados argentina, en las que al menos 20 por ciento de los diputados presentes votaron por la opción perdedora de “sí” o “no”. En este aspecto, lo primero que salta a la vista es que el umbral para determinar lo que se entiende por votación “disputada”, es una cuestión que responde a la subjetividad o a los intereses de cada investigador.⁴ Mainwaring y Pérez-Liñán (1997) expresan que algunas decisiones en la mayoría de las legislaturas son altamente consensuales y que cuando las votaciones de este tipo son consideradas, los partidos aparecen altamente unidos, debido a que la asamblea como un todo está unida. Si bien, en alguna medida, esto es cierto, otra opción es delimitar el universo de las votaciones a estudiar, no tanto en función del umbral de oposición, sino considerando el tipo e importancia de las iniciativas (reforma constitucional, leyes fiscales, nuevas leyes, etcétera). El criterio de selección de votaciones por umbral de oposición, corre el riesgo de eliminar en el análisis importantes iniciativas que aprueba una legislatura, sólo por el hecho de que no alcanzó cierto grado de “disputa”. Por ejemplo, muchas votaciones sobre importantes iniciativas pueden ser finalmente “altamente

4 Por ejemplo Mainwaring y Pérez-Liñán (1997) eligen el umbral de oposición del 25 por ciento, para efecto de comparar la disciplina entre los partidos brasileños y los estadounidenses, en razón de los datos disponibles para los Estados Unidos. Es decir, su elección se ve influenciada por razones de índole comparativa.

consensuales”, producto de intensas negociaciones entre los grupos parlamentarios y de la habilidad de los líderes parlamentarios para mantener la disciplina del grupo.

4.2 SOBRE EL ÍNDICE DE DISCIPLINA PARTIDARIA SELECCIONADO

Mencionamos brevemente las características de algunos índices utilizados para calcular la disciplina partidista al interior de una asamblea legislativa. Por diversas razones consideramos que estos índices presentan inconvenientes para evaluar la disciplina partidaria en México. En primer lugar, resulta impreciso considerar a los diputados ausentes como disidentes, a menos que se realice un análisis sobre las causas de las ausencias. De hecho, según la opinión de un diputado mexicano, contabilizar las ausencias como signo de disidencia en las votaciones de la Cámara de Diputados es erróneo, ya que en muchas ocasiones los diputados no asisten o abandonan las sesiones por el trabajo en comisiones, por el cumplimiento de alguna encomienda de carácter oficial, o por realizar alguna tarea en sus distritos electorales.⁵ Asimismo, Heller y Weldon (2001) sostienen que “es difícil identificar si una ausencia fue justificada, accidental o intencional”.⁶ Un segundo aspecto se relaciona con la conveniencia de incluir a los diputados que se abstienen. El índice de Rice no los considera, ya que sólo toma en cuenta la proporción de los votos en contra y a favor.

De acuerdo con el estudio sobre la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados realizado por Heller y Weldon (2001), las abstenciones son muy comunes en la Cámara de Diputados y por ello deben considerarse en cualquier índice de

5 Entrevista con el vicecoordinador del PRI en la LVIII Legislatura, Manuel Añorve Baños (marzo 2003).

6 “Los diputados pueden solicitar permisos para faltar a la Cámara. Estos permisos son registrados en el *Diario de los Debates*. Sin embargo, hay muchas más ausencias en cualquier votación que el número de diputados que han solicitado licencia” (Heller y Weldon, 2001). Sobre los legisladores que abandonan la sesión, Mustapic para el caso argentino (2000: 581), expresa que resulta complicado precisar si aquellos diputados que se retiran del recinto lo hacen necesariamente por no estar de acuerdo con la mayoría del partido.

cohesión.⁷ Los datos de la LVIII Legislatura muestran que en promedio 7 diputados se abstienen. Existieron 26 votaciones en las cuales hubo entre 10 y 19 abstenciones; 26 votaciones, entre 20 y 49 abstenciones, y 5 votaciones con más de 50 abstenciones, incluida una con más de 100 legisladores que se abstuvieron. Se identificaron 5 votaciones en las que una mayoría relativa del algún grupo parlamentario votó por la abstención (PRD, 3; PRI, 1 y PAN, 1); 8 votaciones en las que entre el 20 y 45 por ciento de alguna fracción votaron por la abstención (PRD, 5 y PAN, 3). Por ello, consideramos que deben incluirse las abstenciones en el índice de medición de disciplina partidaria.⁸

Por lo anterior, emplearemos el índice propuesto por Heller y Weldon (2001), que calcula las votaciones en sentido tricotómico:

$$I = \max(\text{por ciento}\hat{S}, \text{por ciento}ABS, \text{por ciento}NO)$$

El índice mide el máximo de los votos a favor, abstenciones y en contra, dividido entre el número total de diputados del partido que votan. Los miembros que no votan son excluidos del análisis. De acuerdo con Heller y Weldon, este índice es generalmente más alto que el índice de Rice, ya que mide la proporción más alta en lugar de la diferencia entre proporciones. El indicador toma valores de 33.3 a 100. En el primer caso, un partido se divide uniformemente entre los miembros que votan a favor, en contra y abstención. En el segundo caso, todos los miembros votan en el mismo sentido.

7 Los autores identificaron que 13 diputados en promedio se abstienen. Detectaron que hubo 20 votaciones en las cuales al menos 20 diputados se abstuvieron; 10 casos con al menos 50 miembros abstencionistas y dos votaciones con más de 100 abstenciones. También encontraron que en 18 votaciones la participación de votación más grande de alguno de los grupos parlamentarios fue la abstención.

8 Heller y Weldon solamente consideran 19 iniciativas que tuvieron votaciones adicionales a la votación en lo general. Los autores analizaron un total de 111 votaciones: 19 en lo general, 79 en lo particular y 13 sobre enmiendas. En este estudio se analizaron 201 iniciativas y un total de 291 votaciones, 201 en lo general y 90 en lo particular. El promedio de abstenciones de la LVIII Legislatura es menor, debido a que se analizaron en mayor proporción votaciones en lo general, en las cuales el promedio de abstenciones es más bajo. De cualquier manera, coincidimos con los autores que es necesario considerar las abstenciones en la Cámara de Diputados mexicana.

4.3 REGLAS DE VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y UNIVERSO DE VOTACIONES ANALIZADAS

Todas las iniciativas en la Cámara de Diputados, a excepción de las que constan de un solo artículo, se debaten en lo general (el conjunto de la iniciativa) y en lo particular (cada uno de sus artículos) (*Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 97). De acuerdo con Heller y Weldon (2001), una iniciativa puede modificarse en el debate en lo general o en lo particular, y usualmente está sujeta a una votación económica no registrada.⁹ De manera adicional, los diputados pueden solicitar que se reserven artículos específicos para el debate y votación en lo particular: “Todo dictamen estará sujeto a votación en lo general y *en lo particular sólo sobre los artículos reservados*” (*Acuerdo Parlamentario relativo a la Integración del Orden del Día, las Discusiones y las Votaciones de la Cámara de Diputados*, 2001) (las cursivas son mías).

La mayoría de los dictámenes en la Cámara de Diputados se votan en una votación final en lo particular y en lo general, es decir, una sola votación equivale a la votación en lo general y en lo particular. En esta investigación se analizaron 201 dictámenes, de los cuales 161 se votaron mediante una sola votación. Para evitar confusiones consideramos estas votaciones finales como votaciones en lo general (aunque sabemos que un solo acto se vota en lo general y en lo particular). Un conjunto de 40 dictámenes tuvieron votaciones adicionales en lo particular, es decir, se votaron primero en lo general y después en lo particular sobre artículos reservados. Para estos mismos dictámenes resultaron un total de 90 votaciones en lo particular. Así, tenemos un total de 201

9 Según los autores, de acuerdo al Reglamento Interior (artículos 148, 152), se requiere una votación nominal solamente para la aprobación final en lo general, si seis diputados solicitan dicha votación, o si el margen de diferencia está dentro de tres votos. En todas las demás votaciones, los diputados están a favor o en contra y no se toma registro. Para profundizar sobre el proceso legislativo y la interpretación del juego legislativo en la Cámara de Diputados, consúltese la obra de Heller y Weldon (2001).

dictámenes con igual número de votaciones en lo general y 90 votaciones en lo particular, que dan como resultado un total de 291 votaciones (cuadro 25).

CUADRO 25
NÚMERO DE VOTACIONES DE DICTÁMENES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LVIII LEGISLATURA (2000-2003)

Votaciones	Número
En lo general	201
En lo particular*	90
Total	291

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx

* Las 90 votaciones en lo particular corresponden a 40 dictámenes.

Dicho lo anterior, es evidente que resulta importante considerar las votaciones en lo particular en la Cámara de Diputados. Así, en esta investigación se analizaron las votaciones nominales en lo general y en lo particular sobre un conjunto de iniciativas de la LVIII Legislatura que fueron publicadas vía electrónica en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. No todas las votaciones son sujetas de análisis. En primera instancia, se excluyeron votaciones sobre permisos al Ejecutivo para ausentarse del país, condecoraciones, efemérides, puntos de acuerdo sobre pronunciamientos y excitativas. El presente estudio considera votaciones de dictámenes sobre reformas legales, constitucionales y nuevas leyes, debido al impacto público que revisten; asimismo, por su importancia se incluyeron diversos dictámenes en el análisis (cuadro 26). Éstos comprenden los decretos sobre el Presupuesto de Egresos de 2001, 2002 y 2003; decretos sobre la Cuenta Pública de 1999 y 2000; decreto sobre el nombramiento del titular de la Auditoría Superior de la Federación; Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vi-

gilancia de la Cámara de Diputados, y Acuerdo Parlamentario Relativo al Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados.

CUADRO 26
DICTÁMENES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
LVIII LEGISLATURA (2000-2003)

Dictámenes	Número
Reformas a ordenamientos legales	134
Con proyecto de nueva ley	51
Reformas constitucionales	8
Otros*	8
Total	201

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx

Nota: Las leyes de ingresos 2001, 2002 y 2003 se incluyeron en el segundo apartado.

* Por su importancia, se incluyeron las votaciones de los siguientes dictámenes: 1) Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados; 2) Decreto sobre la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal de 1999; 3) Decreto sobre la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal de 2000; 4) Decreto sobre el Presupuestos de Egresos de la Federación 2001; 5) Decreto sobre el Presupuestos de Egresos de la Federación 2002; 6) Decreto sobre el Presupuestos de Egresos de la Federación 2003; 7) Decreto sobre el Nombramiento del titular de la Auditoría Superior de la Federación, y 8) Acuerdo Parlamentario Relativo al Acceso a la Información Pública de la Cámara de Diputados.

4.4 DISCIPLINA PARTIDARIA DEL PRI, PAN Y PRD

En este apartado se presentan los resultados de la disciplina partidista del PRI, PAN y PRD. Se calculó la disciplina en tres formas: 1) de forma global, sobre el total de votaciones en lo general (promedio global de disciplina); 2) sobre votaciones en lo general en los dictámenes que las que hubo, en lo particular y, 3) sobre votaciones en lo particular. Adicionalmente, se hace un recuento del porcentaje de votaciones que tuvieron grados de disciplina inferiores a 90 y se clasificaron de acuerdo al tipo de temática.

El promedio global de disciplina revela índices muy altos en los tres partidos, en una proporción muy similar: PRI, 97.1; PAN, 98.4, y PRD, 97.9 (cuadro 27).

CUADRO 27
DISCIPLINA DEL PRI, PAN Y PRD
LVIII LEGISLATURA (DICTÁMENES CON VOTACIONES
EN LO GENERAL)*

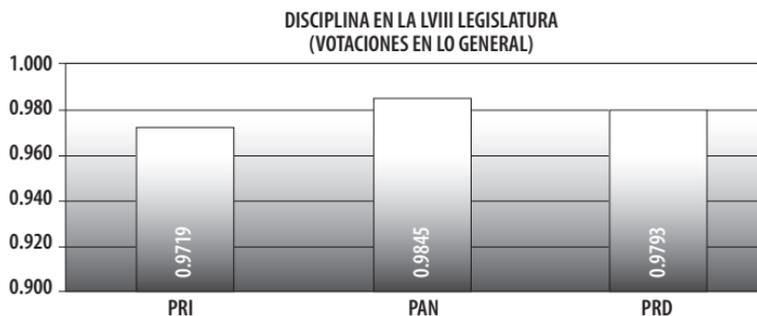
Partido	Votaciones en lo general
PRI	97.1
PAN	98.4
PRD	97.9

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx

*Se refiere a 201 dictámenes.

Si se analiza la conformación de las bancadas de acuerdo al tipo de elección por el que fueron elegidos los legisladores, se deduce que este factor no es determinante cuando los diputados ejercen su voto en las votaciones nominales. El grupo parlamentario del PRI se conformó inicialmente con 132 diputados de mayoría relativa (62.55 por ciento) y con 79 de representación proporcional (32.45 por ciento). La bancada del PAN se integró con 136 legisladores de mayoría (66 por ciento) y 70 de representación proporcional (34 por ciento) y la fracción del PRD con 23 de mayoría (46 por ciento) y 27 (54 por ciento) que ingresaron a través de las listas plurinominales.¹⁰ Alrededor de dos terceras partes de los integrantes de las bancadas del PRI y del PAN son de mayoría relativa; en el PRD, cerca de la mitad son legisladores que accedieron a la Cámara baja por la vía uninominal. Los altos índices de disciplina mostrados por las tres organizaciones partidistas permiten deducir que el tipo de elección por el que los legisladores arriban al cuerpo legislativo, evidentemente no es un factor que afecte negativamente la disciplina partidista.

¹⁰ Hubo cambios en la integración de los grupos parlamentarios. En julio de 2002, el PRI contaba con 207 integrantes; la fracción del PAN tenía 207, y la bancada del PRD agrupaba a 54 (Trejo Delarbre, 2002).



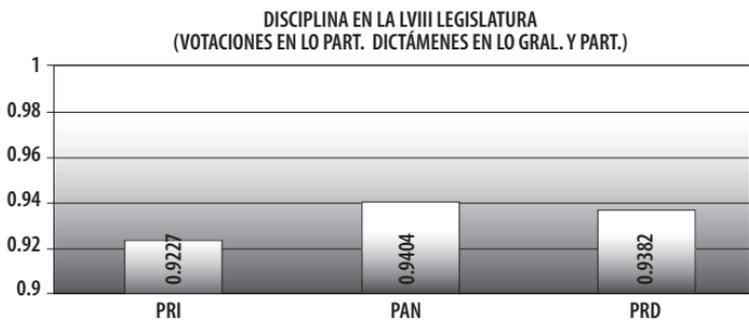
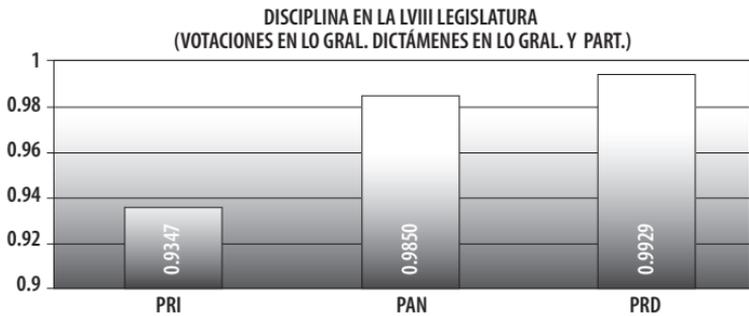
En lo que respecta a la disciplina en las votaciones en lo general en aquellos dictámenes que tuvieron votaciones en lo particular, observamos que el PRD está por encima del promedio global de disciplina (sube de 97.9 a 99.2); el PAN mantiene la misma proporción (98.5) y el PRI baja cerca de cuatro puntos (de 97.1 a 93.4). En las votaciones en lo particular, los tres partidos disminuyen su índice de disciplina con respecto a las votaciones en lo general de esos mismos dictámenes: el PRI baja un punto; el PAN, 3.5 puntos, y el PRD, poco más de 5 puntos (cuadro 28). Si bien se observa claramente que hay un descenso en el nivel de disciplina de los tres partidos en las votaciones en lo particular, no es drástico; en estas votaciones se mantiene un rango de disciplina entre 92 y 94 por ciento.

CUADRO 28
DISCIPLINA DEL PRI, PAN Y PRD
LVIII LEGISLATURA (DICTÁMENES CON VOTACIONES
EN LO GENERAL Y EN LO PARTICULAR)*

Partido	Votaciones en lo general	Votaciones en lo particular
PRI	93.4	92.2
PAN	98.5	94.0
PRD	99.2	93.8

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx

*Se refiere a 40 dictámenes con 90 votaciones en lo particular.



Sin embargo, se puede proporcionar otra dimensión para evaluar la disciplina de los partidos, detectando el porcentaje de votaciones que tuvieron rangos de disciplina inferiores a 90, y a qué tipo de temática corresponden; ello con la finalidad de advertir en qué proporción los partidos muestran más bajos niveles de disciplina y, sobre todo, en qué temáticas se presenta este fenómeno. En este sentido, se identificaron el siguiente número de votaciones: PRI, 29; PAN, 22, y PRD, 26. En términos relativos, esta cantidad significa que del total de 201 votaciones bajo estudio, el PRI tuvo 9.9 por ciento por debajo del nivel de 90 puntos; el PAN, 7.5 por ciento, y el PRD, 8.9 (cuadro 29). Es decir, en 90 por ciento de las votaciones del PRI, el índice de disciplina fue superior a 90; en el PAN, 92.5 por ciento, y en el PRD, 91 por ciento.

CUADRO 29
NÚMERO Y PORCENTAJE DE VOTACIONES CON GRADO
DE DISCIPLINA INFERIOR A 90. PRI, PAN, PRD,
LVIII LEGISLATURA

Partido	Número	Porcentaje*
PRI	29	9.9
PAN	22	7.5
PRD	26	8.9

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx

* Con relación al total de 291 votaciones bajo estudio.

Ahora bien, las votaciones se clasificaron según el tipo de temática, en torno a tres temas principales: económico-financieras, seguridad y justicia y política social. La categoría “política social” incluye votaciones de iniciativas sobre temas educativos, agropecuarios y de salud. Existieron votaciones que se vinculan con temas muy variados, por lo que se agruparon en la categoría “varias”.

CUADRO 30
VOTACIONES DEL PRI CON GRADO DE DISCIPLINA
INFERIOR A 90, DE ACUERDO AL TIPO DE TEMÁTICA

Temática	Número	Porcentaje
Económico-financieras	23	79.3
Seguridad y justicia	2	6.9
Política social	2	6.9
Varias	2	6.9
Total	29	100

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx.

CUADRO 31
VOTACIONES DEL PAN CON GRADO DE DISCIPLINA
INFERIOR A 90, DE ACUERDO AL TIPO DE TEMÁTICA

Temática	Número	Porcentaje
Económico-financieras	14	63.6
Seguridad y justicia	1	4.5
Política social	3	13.7
Varias	4	18.2
Total	22	100

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx.

CUADRO 32
VOTACIONES DEL PRD CON GRADO DE DISCIPLINA
INFERIOR A 90, DE ACUERDO AL TIPO DE TEMÁTICA

Temática	Número	Porcentaje
Económico-financieras	16	61.54
Seguridad y justicia	4	15.4
Política social	2	7.6
Varias	4	15.4
Total	26	100

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx.

Claramente se observa que en los tres partidos una gran proporción de las votaciones con menores niveles de disciplina se relacionan con temas económico-financieros. En el caso del PRI prácticamente el 80 por ciento de las votaciones corresponden a asuntos económico-financieros y el 20 restante se divide de forma proporcional en las demás categorías (cuadro 30). Con respecto al PAN, se observa que casi dos terceras partes de las votaciones con índices de disciplina inferiores a 90 se refieren a temas económico-financieros (cuadro 31). Asimismo, en el PRD, poco más del 60 por ciento de las votaciones se relacionan con temáticas económico-

financieras (cuadro 32). En el caso del PAN y del PRD existe un porcentaje similar de votaciones con temática económica, pero el primero presenta índices más bajos de disciplina en temas de política social (13.7 por ciento) y el segundo, en asuntos de seguridad y justicia (15.4 por ciento).

Ahora bien, sabemos que en estas iniciativas el grado de disciplina es menor pero, ¿cuáles son los índices mínimos y máximos de disciplina de acuerdo a la temática de votación en cada uno de los partidos?, ¿en cuáles dictámenes específicos se presentan los índices mínimos y máximos? Al tratarse de votaciones con grado de disciplina inferior a 90, obviamente los índices máximos serán menores a esa cantidad. No obstante, fundamentalmente deseamos identificar los índices mínimos de disciplina, con la finalidad de observar en qué dictámenes los partidos fueron más indisciplinados. En el PRI, con relación a las iniciativas económicas, el índice mínimo registrado fue 44.44 y el máximo 88.19.¹¹ En las iniciativas de seguridad y justicia, el índice mínimo fue 81.67 y el máximo 89.24.¹² En las iniciativas de política social, el índice mínimo fue 62.19 y el máximo 89.80.¹³ Finalmente, en la categoría de

11 El *índice mínimo* se refiere al dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley del Mercado de Valores, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

El *índice máximo* se refiere al dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con Proyecto de Decreto por el que se autoriza al Gobierno Federal para que realice la suscripción de tres mil quinientas dos acciones o partes sociales del Organismo a que se refiere el Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones y que Establece las Bases para su Ejecución en México.

12 El *índice mínimo* se refiere al dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adiciona el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y reforma el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El *índice máximo* se refiere al dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos, y de Atención a Grupos Vulnerables, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales, y de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, en materia de pornografía infantil.

13 El *índice mínimo* se refiere al dictamen de la Comisión de Salud, con proyecto de decreto, que adiciona el artículo 3º con una fracción II bis; el artículo 13, apartado A), con una fracción VII bis y el título tercero bis, a la Ley General de Salud; con los artículos 77 bis 1 al 77

varias, el índice mínimo resultó 53.84 y el máximo 60.71¹⁴ (cuadro 33).

CUADRO 33
ÍNDICES MÍNIMOS Y MÁXIMOS DE DISCIPLINA
EN VOTACIONES CON GRADO DE DISCIPLINA INFERIOR A
90, DE ACUERDO AL TIPO DE TEMÁTICA, PRI.

Temática	Índice mínimo	Índice máximo
Económico-financieras	44.44	88.19
Seguridad y justicia	81.67	89.24
Política social	62.19	89.80
Varias	53.84	60.71

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx.

Por su parte, el PAN en lo referente a las iniciativas económico-financieras el índice mínimo fue 51.30 y el máximo 88.66.¹⁵ Sólo existió una iniciativa sobre asuntos de seguridad y justicia con un índice de 88.50.¹⁶ Para iniciativas de temática de política social, el índice mínimo fue de 50.52 y el máximo 70.22¹⁷.

bis 41; y que reforma la fracción I del apartado B) del artículo 13, la fracción IX del artículo 17, el artículo 28 y el artículo 35 de la citada ley.

El *índice máximo* se refiere al dictamen de las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural, con proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable (artículo 5 transitorio reservado).

- 14 El *índice mínimo* se refiere al dictamen de la Comisión de Energía, con proyecto de decreto que establece el Horario Estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos. El *índice máximo* se refiere al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 15 El *índice mínimo* se refiere al dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural, con proyecto de decreto por el que se modifica y adiciona el artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002 y se expide la Ley Orgánica de la Financiera Rural (votación en lo particular). El *índice máximo* se refiere al dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- 16 Se refiere al dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos, y de Gobernación y Seguridad Pública, con proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (votación en lo particular).
- 17 El *índice mínimo* se refiere al dictamen de las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas, y de Educación Pública y de Servicios Educativos, con proyecto de decreto que crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción IV, del artículo 7º, de la Ley General de Educación.

En lo que respecta a la categoría de varias, el índice mínimo fue 48.40 y el máximo 89.94¹⁸ (cuadro 34).

CUADRO 34
ÍNDICES MÍNIMOS Y MÁXIMOS DE DISCIPLINA EN
VOTACIONES CON GRADO DE DISCIPLINA INFERIOR A 90,
DE ACUERDO AL TIPO DE TEMÁTICA, PAN

Temática	Índice mínimo	Índice máximo
Económico-financieras	51.30	88.66
Seguridad y justicia*	88.50	88.50
Política social	50.52	70.22
Varias	48.40	89.94

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, www.gaceta.cddhcu.gov.mx.

* Sólo comprende una iniciativa.

El partido de la Revolución Democrática (PRD) mostró un índice mínimo de 55.0 y máximo de 89.58 en las iniciativas de asuntos económico-financieros.¹⁹ En las iniciativas de seguridad y justicia, el índice mínimo fue de 67.44 y el máximo de 87.5²⁰. En cuanto a las de política social el índice mínimo

El *índice máximo* se refiere al dictamen de las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural, con proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable (artículo 5 transitorio).

- 18 El *índice mínimo* se refiere al dictamen de la Comisión de Cultura con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley Federal del Derecho de Autor.

El *índice máximo* se refiere al dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública y de Equidad y Género, con proyecto de decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- 19 El *índice mínimo* se refiere al dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2003 (votación en lo particular).

El *índice máximo* se refiere al dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (votación en lo particular).

- 20 El *índice mínimo* se refiere al dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y se adiciona el Código Federal de Procedimientos Penales.

El *índice máximo* se refiere al dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, con proyecto de decreto por el que se reforman el Código Penal Federal; el Código Federal de Procedimientos Penales; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Educación en materia de pederastia.

resultó de 81.25 y el máximo de 87.5.²¹ Finalmente, en la categoría de varias, el índice mínimo fue de 44.44 y el máximo de 88.37.²²

CUADRO 35
ÍNDICES MÍNIMOS Y MÁXIMOS DE DISCIPLINA EN
VOTACIONES CON GRADO DE DISCIPLINA INFERIOR A 90,
DE ACUERDO AL TIPO DE TEMÁTICA, PRD

Temática	Índice mínimo	Índice máximo
Económico-financieras	55.0	89.58
Seguridad y justicia*	67.44	87.5
Política social	81.25	87.5
Varias	44.44	88.37

Fuente: Elaboración propia con información de la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, www.gaceta.cddhcu.gob.mx.

4.5 CONCLUSIONES

En este capítulo se mostró que en la Cámara de Diputados, durante la LVIII Legislatura, los tres partidos analizados en este estudio, PRI, PAN y PRD, mostraron altos índices de disciplina partidista. Al contabilizar las votaciones en lo general, en los 201 dictámenes bajo estudio, los índices de disciplina global promedio para cada partido fueron los siguientes: PRI (97.1); PAN (98.4) y PRD (97.9). El índice utilizado toma valores de 100 cuando todos los miembros que votan del partido lo hacen en el mismo sentido y de 33 cuando el partido se divide uniformemente entre los miembros que votan a favor, en contra y abstención. De esta manera, se advierte que en

21. El *índice mínimo* se refiere al dictamen de las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural, con proyecto de Ley de Capitalización del Procampo.

El *índice máximo* se refiere al dictamen de las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural, con proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

22. El *índice mínimo* se refiere al dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública y de Equidad y Género, con proyecto de decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (votación en lo particular).

El *índice máximo* se refiere al dictamen de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor (votación en lo particular).

promedio, 97 por ciento de los diputados del PRI; 98.4 por ciento del PAN, y 97.9 por ciento del PRD votan en el mismo sentido en los dictámenes relacionados con reformas legales, constitucionales y nuevas leyes.

La mayoría de los dictámenes en la Cámara de Diputados no son considerados en lo particular y existe una votación final para los mismos (en lo general y en lo particular); 80 por ciento de los dictámenes analizados en esta investigación tuvieron una votación final y 20 por ciento tuvieron votaciones en lo general y, adicionalmente, en lo particular. Al comparar los índices de disciplina sobre votaciones en lo general en aquellos dictámenes que tuvieron votaciones en lo particular, con los índices globales promedio, encontramos que el PAN se mantiene en el mismo nivel (98.5); el PRD sube ligeramente (de 97.9 a 99.2) y el PRI desciende cerca de cuatro puntos (de 97.1 a 93.4). En las votaciones en lo particular descienden los niveles de disciplina de los tres partidos con respecto a las votaciones en lo general de esos mismos dictámenes: el PRI baja un punto; el PAN, 3.5 puntos; y el PRD, poco más de 5 puntos. Las reglas de votación existentes en la Cámara de Diputados propician que una iniciativa pueda ser votada en más de una dimensión (cuando existen artículos reservados en lo particular), lo que favorece la apertura del proceso decisorio. Así, en los dictámenes que hay votaciones en lo general y en lo particular, una minoría de diputados de las tres organizaciones partidistas que votan con su partido en lo general, no apoyan el dictamen en las votaciones en lo particular.²³ No obstante, el descenso de la disciplina no es drástico, pues se mantienen niveles entre 92 y 94 por ciento.

Finalmente, se identificó que los temas que suscitan mayor desacuerdo en el PRI, PAN y PRD son de índole económico-financiera. En el PRI, 80 por ciento de los dictámenes que

23 Las causas del ligero descenso del nivel de disciplina en las votaciones en lo particular pueden ser de índole ideológica, es decir, que a pesar de que los diputados voten con su partido en las votaciones en lo general, tengan coincidencias ideológicas con legisladores de otros partidos en asuntos votados en lo particular, o aprovechen estas votaciones para un posicionamiento ideológico. Esta explicación la sugieren Heller y Weldon (2001) para la LVII Legislatura.

tuvieron grados de disciplina inferiores a 90 puntos, se relacionan con esta temática. En el PAN y el PRD se evidencia que hay mayor diversidad de temas que generan indisciplina; no obstante, claramente, alrededor del 60 por ciento de los dictámenes tienen que ver con asuntos económico-financieros.

CONCLUSIONES GENERALES

En este trabajo concebimos que las instituciones son relevantes para entender las acciones y las estrategias que los legisladores emprenden para la consecución de sus objetivos. En este sentido, surgió una primera interrogante, a saber: cuáles son las reglas institucionales clave que afectan la disciplina de los legisladores en las votaciones legislativas. Precisamente, el capítulo 1 tuvo la finalidad de examinar cuáles son esas reglas institucionales. La variable institucional que comúnmente se ha estudiado para explicar la disciplina al interior de una asamblea legislativa es el sistema electoral (arena electoral). Sin embargo, algunos trabajos muestran que resulta importante analizar de qué manera los partidos eligen a sus candidatos (arena partidista) y, asimismo, considerar las reglas internas de la legislatura como variables que inciden en la disciplina o indisciplina de los legisladores (arena parlamentaria).

De esta manera, en el primer capítulo se construyó un esquema teórico-analítico basado en el enfoque de la elección racional, que parte de dos supuestos básicos: 1) los legisladores están interesados en mantener su carrera política, y 2) las instituciones imponen restricciones y oportunidades y moldean las estrategias de los legisladores para lograr este objetivo.

Bajo este razonamiento, el sistema electoral es una variable que influye en el futuro comportamiento de los legisladores, ya que establece las oportunidades y restricciones de los representantes para acceder a los cargos legislativos; así, el sistema electoral incide en las estrategias de los legisladores para mantener su carrera política al determinar: 1) el grado por el cual los candidatos dependen de su reputación personal o la repu-

tación colectiva de su partido para obtener el cargo, y 2) si el liderazgo partidista controla el proceso de nominación partidista y el grado de ese control. Para desentrañar la primera cuestión, se retomó el esquema planteado por Shugart (2001) para evaluar el grado por el cual los candidatos dependen, ya sea de su capacidad individual para obtener votos, o de la influencia del liderazgo del partido para lograr ser elegidos. Para esclarecer el segundo elemento adoptamos los planteamientos de Morgenstern (1997). A partir del análisis del sistema electoral formulamos una primera hipótesis:

La disciplina partidaria aumenta en la medida que disminuye el nivel de voto personal y aumenta el grado de control partidista sobre la nominación de candidatos.

Así, el objetivo del capítulo 2 consistió en evaluar el grado de control partidista sobre la nominación de candidatos y el nivel de voto personal en las elecciones legislativas. Concluimos que los partidos en México disponen de un control absoluto en la nominación de candidatos, el cual se deriva del monopolio que gozan de la representación política y de la ausencia de competencia intrapartidaria. Para valorar el nivel de voto personal que existe en las elecciones legislativas, nos auxiliamos de varias encuestas. Los datos revelan que son los partidos como un todo (las etiquetas partidarias), los que predominan en la orientación del voto de los electores en este tipo de elecciones, y esto se infiere debido a que una gran proporción de los ciudadanos desconocen el distrito electoral al que pertenecen y el nombre de los candidatos a diputados que compiten en esas demarcaciones. La disposición que prohíbe a los diputados reelegirse de manera consecutiva provoca que se rompa la vinculación con los electores y que éstos tengan que evaluar a los partidos antes que a los candidatos que se presentan en las elecciones. Por ello, los incentivos para cultivar el voto personal son muy escasos. Asimismo, conjuntamente, la no reelección consecutiva y el hecho de que los enormes recursos provenientes del financiamiento público

se encuentren en poder de los dirigentes nacionales, provocan que los legisladores dependan de la promoción externa de sus partidos para continuar sus carreras políticas. En síntesis, argumentamos que las reglas electorales vigentes en México proporcionan un conjunto de recursos en poder de los líderes partidistas para generar disciplina en los congresistas:

1. Control absoluto sobre la postulación de candidaturas (monopolio de la representación y ausencia de competencia intrapartidaria).
2. Ausencia de voto personal en las elecciones plurinominales, derivada de las listas cerradas y bloqueadas y de la alta magnitud distrital.
3. Bajo nivel de voto personal en las elecciones uninominales, derivado de la no reelección legislativa inmediata.
4. Predominio de financiamiento público para las campañas electorales (el cual es canalizado y controlado por los órganos directivos nacionales de los partidos), prerrogativas de los partidos nacionales (principalmente acceso a radio y televisión) y limitaciones al financiamiento privado.

Por otro lado, en el tercer capítulo mencionamos que los partidos sirven al objetivo de resolución de dilemas que los políticos enfrentan para realizar sus funciones, es decir, las organizaciones partidistas sirven a los políticos para concretar sus finalidades. Argumentamos que los procedimientos de selección de candidatos permiten a dos tipos de miembros del partido (líderes y legisladores/candidatos) lograr interacciones mutuamente benéficas, orientadas a la solución de problemas colectivos. Las reglas de selección de candidatos permite a los líderes extraer disciplina de los políticos del partido, debido al intercambio de obligaciones creíbles por la entrega de recursos del partido que incrementan la probabilidad de nominación en la próxima contienda electoral. Este argumento implica que los partidos disponen del control de un conjunto

de recursos que son valiosos para el legislador/candidato, tales como la promoción del uso de la etiqueta del partido, recursos económicos, apoyo de activistas e información especializada y que los líderes partidistas tienen la tarea de coordinar a los legisladores para votar a favor de la posición del partido. De esta forma, concluimos que la centralización de los procedimientos de selección de candidatos determina el grado por el cual los líderes partidistas pueden alterar la probabilidad de una carrera exitosa de los legisladores, ya que la centralización permite a los líderes acceso preferencial a recursos clave para los miembros y, por lo tanto, otorgan una mejor posición a aquellos para coordinar el comportamiento de los legisladores.

Planteamos una segunda hipótesis sobre el efecto de los procedimientos de selección de candidatos y de las normas internas de la legislatura sobre la disciplina partidista:

La centralización de los procedimientos de selección de candidatos y de las normas internas de la legislatura provocan el aumento de la disciplina partidaria.

Al analizar los procedimientos internos empleados por el PRI, PAN y PRD en las elecciones de 2000, se observó que las nominaciones de representación proporcional son más centralizadas que las de mayoría relativa. Las nominaciones plurinominales del PRI, PAN y PRD, se encuentran controladas por los líderes nacionales de los partidos, aunque en diferente grado: el CEN del PRI tiene plena facultad para hacer las designaciones; en el PRD, 50 por ciento de las candidaturas las elige el Consejo Nacional, y el 50 restante, la convención nacional; en la práctica, los líderes nacionales de las corrientes internas tienen una gran influencia en la determinación de las candidaturas y, en el PAN, el CEN controla los primeros lugares y los espacios restantes se deciden por convenciones estatales. En el caso de las candidaturas uninominales, los procedimientos son más descentralizados, no obstante, no se elimina del todo la injerencia de los dirigentes nacionales. El CEN del PAN en “casos

especiales” puede resolver sobre la postulación y sustitución de candidatos federales y, también, tiene la facultad de vetar resoluciones de instancias locales. En el PRI, el procedimiento lo decide el Consejo Político Nacional, además de los “filtros” y requisitos partidarios (contar con el respaldo de una parte de la estructura partidaria) para postularse como candidato. En el caso del PRD, la influencia de los líderes nacionales en los procesos de selección de candidatos se genera más a causa del predominio de las corrientes internas que a la existencia de facultades formales.

En cuanto a los procedimientos utilizados por los partidos en las elecciones de 2000 para seleccionar candidatos uninominales, el PAN seleccionó a sus candidatos a través de elecciones internas cerradas, donde sólo participan los miembros activos registrados en los distritos uninominales. El PRI seleccionó el método de convención distrital de delegados designados. El PRD empleó dos mecanismos, elecciones internas abiertas (donde participaron miembros del partido y ciudadanos) y convenciones estatales en cinco entidades (Distrito Federal, Zacatecas, Sinaloa y Campeche). Los procedimientos más descentralizados posibilitan que los líderes partidistas locales, y principalmente los gobernadores, intervengan en los procesos de nominación distritales. En el capítulo 3, mencionamos que en el PRI se establecieron negociaciones entre los dirigentes nacionales con los gobernadores, secretarios de Estado y políticos con fuerza propia. Ello apunta a que los gobernadores, particularmente los del PRI, son actores potenciales que pueden incidir en la disciplina de los legisladores. En todo caso, esta situación favorece a los gobernadores antes que a los legisladores en lo individual, ya que sitúa a los primeros como actores poderosos –debido a los recursos presupuestarios y a los puestos administrativos que tienen a su disposición– con capacidad de influir en las carreras políticas de los legisladores.

No obstante que la descentralización de los procedimientos de mayoría relativa fortalece a dirigentes partidistas es-

tatales y principalmente a los gobernadores como actores potenciales capaces de incidir en la disciplina de los legisladores, la enorme centralización de las reglas de la Cámara de Diputados otorga a los líderes parlamentarios poderosos incentivos selectivos para estimular la acción unificada de los integrantes de las bancadas. Observamos que, de acuerdo a la Ley Orgánica, la asignación de comisiones, la asignación de recursos presupuestarios y de asesoría, así como la formación de la agenda legislativa se encuentran controladas por los coordinadores parlamentarios. Adicionalmente, en el capítulo 3 examinamos que al interior de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD, el órgano directivo del grupo encabezado por el coordinador, concentra enormes facultades sobre la agenda legislativa, los posicionamientos y seguimiento de iniciativas de ley, el trabajo en comisiones, el manejo de recursos de asesoría, que permite prácticamente controlar la toma de decisiones al interior del grupo. A pesar de las diferencias en cuanto a su organización interna, en los tres grupos parlamentarios, un grupo reducido de legisladores centraliza la toma de decisiones: el coordinador, el coordinador adjunto y seis subcoordinadores (mesa de coordinación), en el caso del PAN; el coordinador, los vicecoordinadores, los coordinadores por sector y organización del partido, así como presidentes y secretarios de las comisiones, en el PRI; el coordinador, el vicecoordinador general, el presidente de debates y doce coordinadores de área (mesa directiva) en la bancada del PRD. Argumentamos que del análisis de los ordenamientos internos de las fracciones, se desprende que el PAN es el grupo más centralizado, ya que otorga amplias atribuciones al líder y a los subcoordinadores —que el líder designa— con relación a la agenda legislativa y a las posturas que deben asumirse en las iniciativas al interior de las comisiones y en el pleno. El PRI reproduce la estructura del partido a nivel nacional en la Cámara de Diputados; si bien el coordinador reúne importantes atribuciones sobre el funcionamiento del grupo, la estructura interna contempla la inclusión de los líderes de los sectores y de las organizaciones nacionales del partido en la toma de de-

ciones, así como la participación de líderes de las entidades federativas y de los presidentes y secretarios de las comisiones, aumentado así la probabilidad de que los acuerdos del grupo parlamentario sean asumidos por el conjunto de los legisladores. Finalmente, en el PRD el líder se encuentra más acotado que sus similares del PAN y del PRI, al conferir, de manera colegiada a la mesa directiva y no al coordinador en lo individual, las facultades sobre la conducción de los aparatos administrativos y de apoyo, la elaboración del programa legislativo, así como la coordinación de la actividad de los diputados en las comisiones y comités y en el curso de las sesiones plenarias de la Cámara.

El objetivo del capítulo 4 fue calcular los índices de disciplina partidista del PRI, PAN y PRD en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura. Se calculó la disciplina en tres formas: 1) de forma global, sobre el total de votaciones en lo general (promedio global de disciplina); 2) sobre votaciones en lo general, en los dictámenes que hubo votaciones en lo particular, y 3) sobre votaciones en lo particular. Los índices globales de disciplina mostraron una alta disciplina de los tres partidos: PRI, 97.1; PAN, 98.4 y PRD, 97.9. En promedio, 97 por ciento de los diputados priístas votaron en el mismo sentido; 98 por ciento de los legisladores del PAN, al igual que los diputados perredistas.

Las reglas de votación existentes en la Cámara de Diputados propician que una iniciativa pueda ser votada en más de una dimensión (cuando existen artículos reservados en lo particular), lo que favorece la apertura del proceso decisorio. Así, en los dictámenes que hay votaciones en lo general y en lo particular; una minoría de diputados de las tres organizaciones partidistas votan con su partido en lo general, pero no apoyan el dictamen en las votaciones en lo particular. No obstante, el descenso de la disciplina no es drástico; se mantienen niveles entre 92 y 94 por ciento.

Por otro lado, al parecer el tipo de elección por el que se eligen a los legisladores (mayoría y representación proporcional), no tiene un efecto negativo en la disciplina. Alrededor

de dos terceras partes de los integrantes de las bancadas del PRI y del PAN fueron de mayoría relativa; en el PRD cerca de la mitad son legisladores que accedieron a la Cámara baja por la vía uninominal. Los altos índices de disciplina mostrados por los tres organizaciones partidistas permiten deducir que el tipo de elección por el que los legisladores arriban al cuerpo legislativo, no es un factor que afecta negativamente la disciplina partidista.

En suma, notoriamente las reglas electorales y la centralización de las reglas internas de la Cámara de Diputados establecen incentivos para que los legisladores se comporten de forma disciplinada en las votaciones legislativas. El férreo control partidista sobre la nominación de candidaturas, las listas plurinominales cerradas y bloqueadas, la cláusula de no reelección, la alta valoración de las “etiquetas” de los partidos y el predominio de recursos públicos para el financiamiento de campañas electorales —los cuales están controlados por los órganos partidistas nacionales—, obstaculizan comportamientos individualistas de los legisladores, para mantener su carrera política. En la arena parlamentaria, los partidos operan como “cárteles”, los cuales crean reglas decisorias sobre la estructura y el proceso legislativo. El liderazgo partidista utiliza la distribución de *incentivos selectivos* para premiar y castigar comportamientos cooperativos y no cooperativos de los miembros, y así inducir a la disciplina parlamentaria que propicia la obtención de objetivos colectivos. Este argumento supone que los líderes partidistas tienen la tarea de coordinar a los legisladores para votar a favor de la posición del partido. Para lograr este objetivo, los líderes asumen los costos del monitoreo y emplean los escasos recursos de los incentivos selectivos, en castigar y recompensar a los monitores, quienes reciben beneficios, concesiones o alguna compensación del resultado colectivo. La centralización del gobierno interior de la Cámara de Diputados y la organización interna de los grupos parlamentarios, facilitan que los líderes parlamentarios vigilen y controlen las diferentes etapas del proceso legislativo, con la finalidad de que las iniciativas que finalmente se aprueban en

el pleno, beneficien colectivamente al partido, pues éstos son los que a final de cuentas aparecen como responsables ante los electores. Un indicador que refleja el control de los temas de la agenda legislativa por parte de los líderes parlamentarios, es la gran cantidad de iniciativas que presentan los legisladores que nunca ven la luz del pleno camaral, pues quedan “congeladas” en las comisiones. En la LVIII Legislatura se presentaron un total de 1,105 iniciativas, de las cuales solamente se aprobaron 219 y quedaron pendientes de dictaminar 889.

Así, los actores que tienen mayor influencia para incidir en la disciplina de los legisladores, son los dirigentes nacionales de los partidos y los líderes parlamentarios. Igualmente enunciamos que los mecanismos descentralizados de selección de candidatos uninominales, favorecen la influencia de los gobernadores en este tipo de candidaturas, particularmente los del PRI, pues han adquirido una influencia notoria en la colocación de aliados en la Cámara de Diputados (Langston, 1997; Ugalde, 2002).

En el trayecto de investigación brotan nuevas interrogantes que merecen ser abordadas con mayor profundidad. A menudo una pregunta engendra nuevas preguntas. Este trabajo no es la excepción. Así pues, quisiéramos sugerir varios temas que no fue posible profundizar aquí, que consideramos importantes abordar en investigaciones futuras para una mayor comprensión de nuestro objeto de estudio.

Sabemos que los mandatarios estatales se han convertido en actores con gran poder y autonomía para influir en la toma de decisiones a escala nacional (el tema hacendario, sin lugar a dudas), luego del colapso del presidencialismo. Así, sería interesante realizar una evaluación del peso y la autoridad que tienen los gobernadores del PRI, PAN y PRD en la producción de disciplina parlamentaria; conocer el poder que tienen para posicionar a sus leales en la legislatura y saber si son considerados en las negociaciones de las decisiones legislativas, y su grado de influencia. Incluso en qué temas específicos de la agenda legislativa podrían tener influencia.

Un tema que resultó complejo de abordar en este trabajo, y que requiere mayor análisis, fue el de los procedimientos de selección de candidatos en las organizaciones partidarias. Aquí los abordamos en su aspecto formal en cuanto a su grado de centralización, para advertir el nivel de control de los dirigentes nacionales sobre los legisladores. Sin embargo, en muchas ocasiones las reglas formales al interior de los partidos se ven eclipsadas por prácticas informales que desenvuelven actores para adjudicarse, en este caso, candidaturas. En el PRI ya mencionamos a los gobernadores; en el PRD, las afamadas corrientes internas. De lo que ocurre en el PAN sabemos muy poco.

Una línea de investigación que nos parece interesante para estudios posteriores, se refiere a la explicación del comportamiento de los diputados disidentes, es decir, explicar la indisciplina partidista. Queda pendiente identificar quiénes son los diputados que se apartan (sistemáticamente) de la votación mayoritaria del grupo parlamentario. Como vimos en este trabajo, parece que el tipo de elección (uninominal/plurinominal) no es una variable que explique la indisciplina. Una hipótesis que podemos sugerir es que el comportamiento de los diputados disidentes puede responder a factores de adscripción a alguna fracción del partido, más en el caso del PRI y del PRD. En general, profundizar el papel de las facciones o subgrupos en la disciplina partidista en México.

Finalmente, bajo un ánimo federalista, creemos importante indagar lo que ocurre en los congresos estatales con relación a la disciplina partidista.



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Rivera, José Antonio (1996), "The Liberal Cloak. Emergency Powers in XIXth Century Mexico", tesis doctoral en ciencia política, Chicago University.
- Alchian, Arman A. y Harold Demsetz (1972), "Production, Information Costs, and Economic Organization", en *American Economic Review*, vol. 62, pp. 777-795.
- Aldrich, John H. (1995), *Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Altman, David (2000), "Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidential Democracies in Latin America: Between the Tyranny of the Electoral Calendar, the Irony of Ideological Polarization, and Inertial Effects", trabajo presentado en la Reunión Anual de la Latin American Studies Association (LASA), Miami, 16-18 marzo.
- Ames, Barry (2000), "Disciplina partidaria en la legislatura brasileña", en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 1, pp. 15-60.
- Amorim Neto, Octavio (2001), "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", mimeo.
- Amorim Neto, Octavio y Fabiano Santos (2001), "The Executive Connection, Presidentially Defined Factions and Party Discipline in Brasil", en *Party Politics*, vol. 7, núm. 2, pp.213-234.
- Amorim Neto, Octavio (1998), "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Análisis of 10 Latin American Countries", trabajo presentado en la Reunión Anual de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago.
- Anderson Lee, M. Watts y A. Wilcox (1966), *Legislative Roll-Call Analysis*, Evanston, Illinois, Northwestern University Press.
- Archer, Ronald P. y Matthew S. Shugart (1997), "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 110-159.
- Batres Guadarrama, Martí (2002), "La Ley Anticongeladora, congelada", en *Debate Legislativo en Pleno*, año 1, núm. 3, 19 de noviembre, pp. 56-57.

- Becerra Chávez, Pablo Javier (1998), “Las elecciones de 1997: la nueva lógica de la competencia”, en César Cansino (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, pp. 75-96.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- Béjar Algazi, Luisa (2001a), “Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México”, trabajo presentado en la Reunión Anual de la Latin American Studies Association (LASA), Washington D.C., 6-8 de septiembre.
- Béjar Algazi, Luisa (2001b), “La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXIII, núm. 3, julio-septiembre, pp. 99-133.
- Béjar Algazi, Luisa (1995), “El papel de la Legislatura en el sistema político mexicano, 1964-1979”, tesis doctoral en ciencia política, Facultad de Ciencias políticas y Sociales, UNAM.
- Billie, Lars (2001), “Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990”, en *Party Politics*, vol.7, núm. 3, pp. 363-380.
- Blondel, Jean y Waldino Suárez (1981), “Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista”, en *Criterio*, núm. 1853-54, febrero, pp.57-70.
- Bowler Shaun, David M. Farrell y Richard Katz (1999), “Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments”, en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press, pp. 3-22.
- Bowler Shaun, David M. Farrell y Richard Katz (eds.) (1999), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press.
- Brady, David W. (1973), *Congressional Voting in a Partisan Era*, Lawrence, University of Kansas Press.
- Cain, Bruce, John Ferejohn y Morris Fiorina (1987), *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren Miller y Donald Stokes (1961), *The American Voter. An Abridgment*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Campos, Emma (1996a), “Un Congreso sin congresistas: la no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997”, tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Campos, Emma (1996b), “Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no reelección”, en *Quorum*, 2ª Época, año v, núm. 38, enero.
- Campos, Emma (1994), “¿Realmente se reeligen los diputados? El caso del PAN”, en *Este País*, núm. 45, diciembre.

- Carbonell, Miguel (2000), “Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados-FLACSO-Porrúa, pp. 105-117.
- Cárdenas Gracia, Jaime (1996), *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carey, John M. (2002), “Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting”, trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association (APSA), Boston, agosto 29- septiembre 1.
- Carey, John M. (1999), “Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa”, en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 2, pp. 365-405.
- Carey, John M. y Matthew S. Shugart (1998), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carey, John M. (1996), *Term Limits and Legislative Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carey, John M. y Matthew S. Shugart (1995), “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, en *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4, pp. 417-439.
- Carpizo, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Carrillo Luvianos, Mario Alejandro (2002), “‘Acostarse oposición y amañecer gobierno’. El Partido Acción Nacional en la era de Fox”, en *El Cotidiano*, año 19, núm. 115, pp. 51-57.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords.) (2002), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus.
- Casar, María Amparo (2000), “Coaliciones y cohesión partidaria en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, vol.VII, núm. 1, pp. 183-202.
- Casar, María Amparo (1999), “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol.VI, núm. 1, pp. 83-128.
- Casar, María Amparo (1996), “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol.III, núm. 1, pp. 61-92.
- Cervantes, Jesusa y José Gil Olmos (2003), “El jugoso negocio electoral”, en *Proceso*, núm. 1391, 29 de junio, pp. 6-9.
- Chasqueti, Daniel (2001) “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Chasqueti, Daniel (1999), “Compartiendo el gobierno: Multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1999)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, FCU-ICP, núm. 10.
- Cheibud, Argelina y Fernando Limongi (1995), “Partidos políticos na Cámara dos Deputados: 1989-1994”, en *Dados*, vol. 38, núm. 3, pp. 497-524.

- Cheibub, Argelina y Fernando Limongi (2000), *Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil*, Documento de Trabajo núm. 120, División de Estudios Políticos del CIDE.
- Cheibub, José Antonio (2002), "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies", en *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 3, pp. 284-312.
- Collie, Melissa P. (1984), "Voting Behavior in Legislatures", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 9, núm. 1, pp. 3-50.
- Colomer, Joseph M. (2001), *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- Cosío Villegas, Daniel (1957), *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, (reeditado por el Fondo de Cultura Económica, 1998).
- Costeloe, Michael P. (1975), *La primera República Federal en México, 1824-1834*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Covarrubias, Ana Cristina (2003), "El voto embotado", en *Proceso*, núm. 1391, 29 de junio, pp. 18-22.
- Cox, Gary W. y Keith T. Poole (2001), "On Measuring in Roll Call Voting: The U.S. House of Representatives, 1877-1999", trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association (APSA), San Francisco, California, agosto 30-septiembre 2.
- Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan, Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- Cox, Gary W. (1987), *The Efficient Secret: The Cabinet and Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Crespo, José Antonio (1995), *Jaque al Rey: hacia un nuevo presidencialismo en México*, México, Joaquín Mortiz.
- Crespo, José Antonio (1998), *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, México, Grijalbo.
- Crespo, José Antonio (2001), *PRI: de la hegemonía a la oposición. Un estudio comparado 1994-2001*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Dehesa, Grace Ivana (1998), "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 151-169.
- De la Garza, Rudolph (1972), "The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System", tesis doctoral, University of Arizona.
- Dworak, Fernando F. (coord.) (2003), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados.
- *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 1, núm. 3, octubre 1997-enero 1998, México, publicación trimestral del Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
- *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 2, núm. 9-10, julio-diciembre 1999, México, publicación trimestral del Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

- Díaz Santana, Héctor (2000), “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados-FLACSO-Porrúa, pp. 179-217.
- Diermeir, Daniel y Timothy J. Feddersen (1998), “Cohesion in Legislatures: The Vote of Confidence Procedure”, en *American Political Science Review*, vol. 92, núm. 3, pp. 611-621.
- Dodd, Lawrence C. y Bruce C. Oppenheimer (eds.) (1993), *Congress Reconsidered*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press.
- Domingo, Pilar y Scott Morgenstern (1997), *The Success of Presidentialism. Breaking Gridlock in Presidential Regimes*, Documento de Trabajo núm. 73, División de Estudios Políticos del CIDE.
- Dows, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins.
- Duverger, Maurice (1954), *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Nueva York, Wiley (trad. al español: *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992).
- *El Independiente*, 29 de julio de 2003, pp. 6-7.
- *El Universal*, 28 de febrero de 2000; 27 y 28 de marzo de 2000; 1, 8 y 10 de abril de 2000; 29 de julio de 2000; 28 de abril de 2003, p. A20; 15 de marzo de 2003, p. A12; 4 de agosto de 2003, p. A16.
- Encuesta Nacional de Actitudes, donada por la Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Banco de Encuestas de Opinión Pública del CIDE, fecha de levantamiento, 18-25 de julio de 1997.
- Encuesta Nacional de Actitudes, donada por la Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Banco de Encuestas de Opinión Pública del CIDE, fecha de levantamiento, 15-20 de julio de 2000.
- Encuesta sobre las razones del voto para diputado federal, levantada por Parametría, fecha de levantamiento, 24 y 25 de mayo de 2003, publicada en el periódico *El Independiente*, 13 de junio de 2003, p. 1.
- Encuesta sobre preferencias electorales para diputados federales, fecha de levantamiento 16-19 de mayo de 2003, publicada en el periódico *Reforma*, 25 de mayo de 2003, p. 14-A.
- Encuesta sobre preferencias electorales para diputados federales, fecha de levantamiento 13-15 de junio de 2003, publicada en el periódico *Reforma*, 23 de junio de 2003, p. 6-A.
- Encuesta Telefónica “Lo que sabemos de los diputados”, levantada por Consulta Mitofsky, fecha de levantamiento, 17 de diciembre de 2002, publicada en www.consulta.com.mx.
- Farah Gebara, Mauricio y José María Serna de la Garza (1997), “El Congreso de los Estados Unidos de América”, en Mauricio Farah Gebara y José María Serna de la Garza, “La institución parlamentaria en América del Norte y su impacto en el quehacer político de México”, serie IV, vol. 1, tomo II de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, pp. 81-147.

- Fernández Segado, Francisco (1998), “La candidatura electoral: plazos, calificación, recursos, proclamación”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, pp. 339-383.
- Fiorina, Morris P. (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press.
- Flores, Julia y Yolanda Meyenberg (2000), *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Foweraker, Joe (1998), “Institutional Design, Party Systems and Governability –Differentiating the Presidential Regimes of Latin America”, *British Journal of Political Science*, vol. 28, pp. 651-676.
- Freidenberg, Flavia y Francisco Sánchez (2001), “Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: una discusión sobre reglas y prácticas”, trabajo presentado en el XXIII Encuentro Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C., 6-8 de septiembre.
- Frohlich, Norman y Joe A. Oppenheimer (1978), *Modern Political Economy*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
- Fulton, Sarah (2001), “Leadership Cues and Member Preferences: A Case Study in Roll Call Voting”, trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association (APSA), San Francisco, California, agosto 30-septiembre 2.
- Gallagher, Michael y Michael Marsh (eds.) (1988), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage Publications.
- Garvía, Roberto (1998), *Conceptos fundamentales de Sociología*, Madrid, Alianza Editorial.
- Gauthier, David P. (1969), *The Logic of Leviathan: The Moral and Political Theory of Thomas Hobbes*, Oxford, Clarendon Press.
- Geddes, Barbara (1994), “Uses and Limitations of Rational Choice in the Study of Latin American Politics”, en Peter Smith (ed.), *Comparative Perspectives on Latin America: Methods and Analysis*, Boulder, Westview.
- Gómez Tagle, Silvia (1990), *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, México, El Colegio de México.
- González Amador, Roberto (2003), “Segob: la actual legislatura aún puede aprobar las reformas eléctrica y laboral” (entrevista con Humberto Aguilar Coronado, subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación), en *Debate Legislativo en Pleno*, Año 1, núm. 10, 18 de marzo, pp. 25-28.
- González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, México, Era.

- González Compeán, Miguel y Leonardo Lomelí (coords.) (2000), *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- González Fernández, José Antonio (1988), “Las comisiones del H. Congreso de la Unión”, en *Obra jurídica mexicana*, tomo V, México, Procuraduría General de la República/Gobierno del Estado de Guerrero.
- Goodin, Robert E. (1996), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gutiérrez Rodríguez, Javier y Miguel Ángel Romero Miranda (2002), “PAN: la disputa por el triunfo”, en *El Cotidiano*, año 19, núm. 115, pp. 32-50.
- Haggard, Stephan. y Matthew McCubbins (2001), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hall, Peter y Rosemary C. R. Taylor (1999), “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en *Enfoques contemporáneos en ciencia política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 15-54.
- Heller, William B. y Jeffrey A. Weldon (2001), “Legislative rules and voting stability in the Mexican Chamber of Deputies”, trabajo presentado en el Coloquio “El Congreso mexicano después de la alternancia”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 3 de octubre.
- Hurtado, Javier (2001), *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad de Guadalajara.
- Jones, Mark P. (1998), “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, Documento núm. 14, Fundación Gobierno y Sociedad, Argentina.
- Jones, Mark P. (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Regimes*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Katz, Richard (2001), “The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy”, en *Party Politics*, vol. 7, núm. 3, pp. 277-296.
- Kavka, Gregory S. (1987), *Moral Paradoxes of Nuclear Deterrence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Krehbiel, Keith (2000), “Party Discipline and Measures of Partisanship”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 44, núm. 2, pp. 212-227.
- Lanfranchi, Prisca y Ruth Lüthi (1999), “Cohesion of Party Groups and Interparty Conflict in the Swiss Parliament: Roll Call Voting in the National Council”, en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press, pp. 99-120.
- Langston, Joy (1998), “Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados”, en *Política y Gobierno*, vol. v, núm. 2, pp. 459-500.
- Langston, Joy (1997), *The PRI Governors*, Documento de Trabajo núm. 66, División de Estudios Políticos del CIDE.

- Langston, Joy (1996), *Why Rules Matter: The Formal Rules of Candidate Selection and Leadership Selection in the PRI, 1978-1996*, Documento de Trabajo núm. 58, División de Estudios Políticos del CIDE.
- Lanzaro, Jorge (comp.) (2001) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Lanzaro, Jorge. (1998), "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista", en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, vol. LX, núm. 2, abril-junio, pp. 187-215.
- LaPalombara, Joseph y Myron Weiner (eds.) (1966), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle (1999), "How Political Parties Emerged from Primeval Slime: Party Cohesion, Party Discipline, and the Formation of Governments", en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press, pp. 23-48.
- Lawson, Kay (ed.) (1994), *How Political Parties Work: Perspectives from Within*, Westport CT, Praeger.
- Levi, M. (1990), "A logic of institutional change", en K. S. Cook y M. Levi (eds.), *The Limits of Rationality*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 402-409.
- Linz, Juan J. (1990), "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm 1, pp. 51-69 (trad. al español: "Los peligros del presidencialismo", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, 1996, pp. 103-119).
- Linz, Juan J. (1994), "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it make a difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, vol. 1, pp. 3-87 (trad. al español: "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, vol. 1, 1997, pp. 25-143).
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (eds.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, vol. 1.
- Loaeza, Soledad (2001), "El tripartidismo mexicano ¿un arreglo inestable?", en *Boletín Editorial*, El Colegio de México, núm. 89, enero-febrero, pp. 14-27.
- Loewenstein, Karl (1949), "The presidency outside the United States: A study in comparative political institutions", en *Journal of Politics*, vol. 11, núm. 3, agosto, pp. 447-496.
- Lowell, A. Lawrence (1912), *The Government of England*, Nueva York, The Macmillan Co.
- Loyola Díaz, Rafael y Antonia Martínez (2000), "Diputados, grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados-FLACSO-Porrúa, pp. 61-83.

- Lujambio, Alonso (2000), “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en *Este País*, núm. 107, febrero.
- Lujambio, Alonso (1999), “Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, en Mauricio Merino (coord.), *La ciencia política en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, pp. 75-92.
- Lujambio, Alonso (1995), *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Lujambio, Alonso (1996), “La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas”, en *Quórum*, 2ª época, año v, núm. 38, enero.
- Mainwaring, Scott (1993), “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, en *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm.2, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.) (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press (trad. al español: *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002).
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997), “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp 394-439.
- Mainwaring, Scott y Anibal Pérez-Liñán (1997), “Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress”, Working Paper núm. 235, Hellen Kellog Institute for International Studies, Notre Dame, Notre Dame University Press.
- March, James y Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press (trad. al español: *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997).
- March, James G. y Johan P. Olsen (1984), “New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *American Political Science Review*, vol. 38, núm. 3, pp. 734-749 (trad. al español: “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, en *Zona Abierta*, núms. 63/64, 1993, pp. 1-43).
- Martínez González, Víctor Hugo (2000), “Organización, disciplina y adaptabilidad institucionales, PRI: 1929-1999”, tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Mayhew, David (1974), *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- Mayhew, David (1991), *Divided We Govern. Party Control, Law Making and Investigations, 1946-1990*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Mazariegos Aguilar, Esperanza (2003), “Más pluralidad y menos leyes aprobadas”, en *Debate Legislativo En Pleno*, año 1, núm. 14, pp. 12-13.
- McCarty Nolan, Keith T. Poole y Howard Rosenthal (2001), “The Hunt for Party Discipline in Congress”, en *American Political Science Review*, vol. 95, núm. 3, pp. 673-687.

- Mena, Amalia (2001), “La disciplina partidaria en las Legislaturas LVII y LVIII: el caso del PAN”, Documento de Trabajo núm. 71, México, Fundación Rafael Preciado Hernández.
- Mercadico Gasca, Lauro (1997), “Una visita a la lealtad hacia los partidos políticos en América Latina”, en *Política y gobierno*, vol. IV, núm. 2, pp. 285-346.
- *Milenio Diario*, 6 de marzo de 2003, p. 16; 6 de mayo de 2003, p. 23.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon (2001), “Reforming Electoral Systems in Mexico”, en Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems, The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 209-230.
- Morales, Marco A. (2002), “¿Reelección Legislativa?”, en *Milenio Diario*, 17 de noviembre, p.21.
- Moreno, Alejandro (2003), *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Moreno, Alejandro (1998), “The Public and its Representatives: Mass and Elite Opinions in Mexico”, trabajo presentado en la Reunión Anual de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) (2002), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Morgenstern, Scott (2001a), “Organized Factions and Disorganized Parties, Electoral Incentives in Uruguay”, en *Party Politics*, vol. 7, núm. 2, pp. 235-256.
- Morgenstern, Scott (2001b), “U.S. Models and Latin American Legislatures”, mimeo.
- Morgenstern, Scott (1997), “The Sectoral Connection: Electoral Systems and Legislative Cohesion”, Documento de Trabajo núm. 65, División de Estudios Políticos del CIDE.
- Murayama, Ciro y Fabrice Salamanca (2000), “El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral en las elecciones de 2000”, en Luis Salazar C. (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., pp. 41-85.
- Mustapic, Ana María (2000), “Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 156, pp. 571-595.
- Nacif, Benito (2002), “Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido centralizado”, en *Foro internacional*, vol. XLII, núm. 1, enero-marzo, pp.5-38.
- Nacif, Benito (1999), “El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades”, Documento de Trabajo núm. 101, División de Estudios Políticos del CIDE.
- Nacif, Benito (1997), “La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México”, Documento de Trabajo núm. 63, División de Estudios Políticos del CIDE.
- Nacif, Benito (1995), “The Mexican Chamber of Deputies: the Political

Significance of Non-Consecutive Reelection”, tesis doctoral, University of Oxford.

- Nava Polina, María del Carmen, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez López (2000), “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados-FLACSO-Porrúa, pp. 85-103.
- Navas, Xiomara, (1998), “La financiación electoral: subvenciones y gastos”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, pp. 454-488.
- Newell, James (2000), “Party Discipline in the Italian Parliament: business as usual or fundamental change?”, trabajo presentado en la 50th Annual Conference of Political Studies Association-UK, Londres, 10-13 de abril.
- Nohlen, Dieter. y Mario Fernández (eds.) (1991), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) (1998), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press (trad. al español: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995).
- Noriega Elío, Cecilia (1986), *El Constituyente de 1842*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ochoa Campos, Moisés (coord.) (1973), *Derecho legislativo mexicano*, México, XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press (trad. al español: *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa, 1992).
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Pacheco Méndez, Guadalupe (2001), “Alternancia y nueva geografía política del poder”, en Luis Salazar C. (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., pp. 345-387.
- Palma, Esperanza (2002), “El PRD después de las elecciones de 2000: del VI congreso a la selección de presidente del partido”, en *El Cotidiano*, año 19, núm. 115, pp. 58-64.
- Panebianco, Angelo (1988), *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press (trad. al español: *Modelos de partido*, Madrid, Alianza editorial, 1990).
- Paoli Bolio, Francisco José (coord.) (2000), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

- Pearson, Kathryn (2002), "A Helping Hand to the House Floor: Party Discipline and Legislative Preference", trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association (APSA), Boston, agosto 29- septiembre 1.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1997), *El Congreso de la Unión: integración y funciones*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Pérez, Germán y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados-FLACSO-Porrúa.
- Peters, B. Guy (1996), "Political Institutions, Old and New", en Robert F. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, pp. 205-220, (Trad. al español: "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo", en Robert F. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo, 2001, pp. 304-324.).
- Plasencia Carvajal, Abel (2002), "El financiamiento público a los partidos en México: una propuesta alternativa", tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Poiré, Alejandro (2001), "Do Electoral Institutions Affect Party Discipline?, or: Nominations Rule! Comparative Evidence on the Impact of Nominations Procedures on Party Discipline", Documento de Trabajo en Ciencia Política núm. 3, Departamento Académico de Ciencia Política del ITAM.
- Powell, Walter y Paul Dimaggio (1999), *El neoinstitucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rabasa, Emilio (1912), *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, México (reeditado por Porrúa, 1957).
- Rahat, Gideon y Reuven Hazan (2001), "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework", en *Party Politics*, vol. 7, núm. 3, pp. 297-322.
- Raigosa Sotelo, Luis (1991), "Las comisiones parlamentarias en el Congreso mexicano", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, tomo I, núm. 1.
- Rasch, Bjorn Eric (1999), "Electoral Systems, Parliamentary Comittes and Party Discipline: The Norwegian Storting in a Comparative Perspective", en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press, pp. 121-140.
- *Reforma*, 1 de julio de 2002, p. 6A; 4 de julio de 2002, p. 4A; 17 de noviembre de 2002, pp. 4 y 5A; 20 de enero de 2003, p. 12A; 2 de febrero de 2003, p. 6A; 27 de febrero de 2003, p. 8A; 17 de marzo de 2003, p. 10A; 23 de marzo de 2003, p. 17A; 10 de abril de 2003, p. 26A; 29 de abril de 2003, p. 8 A; 17 de agosto de 2003, p.8A.
- Reveles Vázquez, Francisco (2002), "El centralismo en la estructura del Partido Acción Nacional", en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM-Gernika, pp. 165-192.

- Reveles Vázquez, Francisco (1999), “La estructura del Partido Revolucionario Institucional: las reformas urgentes”, en *El Cotidiano*, año 16, núm. 94, pp. 94-105.
- Reyes del Campillo, Juan y Luis Reyes García (2002), “PRI 2002: cambios y continuidades organizativas”, en *El Cotidiano*, año 19, núm. 115, pp. 65-84.
- Rice, Stuart A. (1928), *Quantitative Methods in Politics*, Nueva York, Knopf.
- Rossell, Mauricio (2000), *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, LVII Legislatura, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.
- Rothstein, Bo (1996), “Political Institutions: An Overview”, en Robert F. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, pp. 133-166 (Trad. al español: “Las instituciones políticas: una visión general”, en Robert F. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo, 2001, pp. 199-246).
- Saalfeld, Thomas (1990), “The West German Bundestag after 40 years: The Role of Parliament in a ‘Party Democracy’”, en *West European Politics*, vol. 13, pp. 68-89.
- Sánchez de Dios, Manuel (1999), “Parliamentary Party Discipline in Spain”, en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press, pp. 141-162.
- Sánchez, Marco Aurelio (2001), *PRD: el rostro y la máscara. Reporte de la crisis terminal de una élite política*, México, Centro de Estudios de Política Comparada-Centro de Estudios para la Transición Democrática.
- Sánchez, Marco Aurelio (1999), *PRD: la élite en crisis. Problemas organizativos, indeterminación ideológica y deficiencias programáticas*, México, Plaza y Valdés.
- Sánchez Rebolledo, Adolfo (coord.) (1999), *Quién es quién en el Congreso: diputados y senadores de la LVII Legislatura*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Sankiah, Risto (1970), “Voting Strength in the Finnish Parliament”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 5, pp. 119-28.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party System -A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press (trad. al español: *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, segunda edición ampliada, 1992).
- Schattschneider, Elmer E. (1942), *Party Government*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston (trad. al español: *Régimen de Partidos*, Madrid, Tecnos, 1964).

- Schedler, Andreas (2000), "Neoinstitucionalismo", en Laura Baca *et. al.*, (comps.), *Léxico de la Política*, México, FCE-CONACYT-FLACSO-Fundación Heinrich Böll Stiftung, pp. 472-476.
- Schlesinger, Joseph A. (1994), *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Shugart, Matthew S. (2001), "'Extreme' Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative", en Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems, The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-51.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992), *Presidents and Asemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sinkin, Richard N. (1973), "The Mexican Constitutional Congress, 1856-1857: A statistical Analysis", en *The Hispanic American Historical Review*, vol. LIII, núm. 1.
- Smith, Steven y Christopher Deering (1990), *Comittes in Congress*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press.
- Snyder, James y Timothy Groseclose (2000), "Estimating Party Influence in Congressional Roll-Call Voting", en *American Journal of Political Science*, Vol. 44, núm. 2, pp. 193-211.
- Sordo Cedeño, Reynaldo (1993), *El Congreso en la primera República centralista*, México, El Colegio de México-Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Stepan, Alfred C. y Cindy Skach (1994), "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, vol. 1, pp. 119-136.
- Stjernquist, Nils y Bo Bjurulf (1970), "Party Discipline and Party Cooperation in the Swedish Parliament in 1964 and 1966", *Scandinavian Political Studies*, vol. 5, pp. 129-164.
- Suárez, Waldino (1982), "El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 29, pp. 109-144.
- Taylor, Steven (2000), "Towards a Detailed Discussion of Candidate Selection in Latin America", trabajo presentado en el XXII Encuentro Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, 16-18 de marzo.
- Tena Ramírez, Felipe (1944), *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa.
- Thelen, K., Longstreth, T., y S. Steinmo (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Trejo, Antonio (2003), "Diputados de escasa calidad", en *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, núm. 496, 24 de agosto.
- Trejo Delarbre, Bertha (coord.) (2002), *Quién es quién en el Congreso: diputados y senadores de la LVIII Legislatura*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

- Tsebelis, George (1998), “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en Sebastián M. Saiegh y Mariano Tomassi (comps.), *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 289-339.
- Ugalde, Luis Carlos (2002a), “La disciplina parlamentaria en México”, trabajo presentado en el Seminario “El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades”, México, D.F., 6 y 7 de mayo.
- Ugalde, Luis Carlos (2002b), “Un Congreso opaco”, en *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, núm. 429, 5 de mayo.
- Ugalde, Luis Carlos (2000), *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura-Porrúa.
- Ugalde, Luis Carlos (1992), “La reelección en México”, en *Nexos*, núm. 47, mayo.
- Von Beyme, Klaus (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in United States and Abroad*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Weldon, Jeffrey A. (2001), “The Consequences of Mexico’s Mixed-Member Electoral System, 1988-1997”, en Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems, The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 447-476.
- Weldon, Jeffrey A. (1997a), “The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico”, en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 225-258.
- Weldon, Jeffrey A. (1997b), “El presidente como legislador, 1917-1934”, en Pablo Atilio Picatto Rodríguez (coord.), “El Poder Legislativo en las décadas Revolucionarias, 1908-1934”, serie 1, vol. 1, tomo III de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, pp. 117-146.
- Weldon, Jeffrey A. (1997c), “El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo, 1934-1946”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, núm. 1, abril-junio.
- Wilson, Frank L. y Richard Wiste (1976), “Party Discipline in the French National Assembly: 1958-1973”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, pp. 467-491.

LEYES, ACUERDOS, ESTATUTOS Y REGLAMENTOS PARTIDISTAS

- Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se registran las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, aprobado en Sesión Especial, celebrada el 18 de abril de 2000.
- Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se registran las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, aprobado en Sesión Especial, celebrada el 3 de mayo de 2000.
- Acuerdo del IV Consejo Nacional del PRD por el que se autoriza la celebración de Convenciones Estatales, 22 de enero de 2000.
- *Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados*, aprobado por la Cámara de Diputados, 2 de diciembre de 1997.
- *Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados*, aprobado por la Cámara de Diputados, 6 de noviembre de 1997.
- *Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados*, aprobado por la Cámara de Diputados, 14 de diciembre de 2001.
- *Acuerdo Parlamentario Relativo a los Apoyos que han de recibir los Diputados sin Partido*, aprobado por la Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 1998.
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.
- *Convocatoria a la elección de senadores y diputados federales que serán postulados por el Partido de la Revolución Democrática dentro de la Coalición Alianza por México*, Gaceta, IV Consejo Nacional, Número Especial, enero de 2000.
- *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*, aprobado por la Cámara de Diputados, 26 de abril de 2000, *Diario de los Debates*, LVII Legislatura, año III, núm. 14.
- *Estatutos*, PAN, 1992, 1999, 2001.
- *Estatuto*, PRD, 1998, 2001, 2002.
- *Estatutos*, PRI, 2000, 2002.
- *La Constitución del pueblo mexicano*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999.
- *Manual de Organización Interna del PAN en la LVIII Legislatura*.
- *Normas para la organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, 2000.
- *Reglamento de Elección de Candidatos a Cargos de Elección Popular*, PAN, 2002.
- *Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados*, 1999.

- *Reglamento de los Órganos Estatales y Municipales del Partido Acción Nacional*, PAN, 2002.
- *Reglamento de Miembros de Acción Nacional*, PAN, 1997, 2003.
- *Reglamento General de Elecciones Internas*, PRD, 1999.
- *Reglamento para el Funcionamiento de los Órganos Estatales*, PAN, 1997.
- *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1934 (versión electrónica obtenida en www.cddhcu.gob.mx).
- *Reglamento para la Elección de Candidatos a Diputados Federales por el Principio de Representación Proporcional del Partido Acción Nacional*, PAN, 1999.
- *Reglamento que Establece las Relaciones entre el Partido Acción Nacional y sus Funcionarios Públicos*, PAN, 2001.
- *Reglamento sobre Aplicación de Sanciones*, PAN, 1993.

Entrevistas

- Añorve Baños, Manuel, vicecoordinador del grupo parlamentario del PRI, LVIII Legislatura (marzo 2003).
- García Sandoval, Iván, asesor parlamentario del grupo parlamentario del PRD en el Senado, LVIII Legislatura (ex asesor del PRD en la Cámara de Diputados en varias legislaturas) (agosto 2002).
- Insúa García, Héctor, coordinador electoral de la Secretaría de Acción Electoral del CEN del PAN, durante las elecciones federales de 2000 (septiembre de 2001).
- López Ángel, Carlos, coordinador de asesores de la Coordinación de Política Social del PRD en la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura (marzo 2003).



Edición: ALEJANDRO VARGAS VÁZQUEZ
Asistente: JULISSA DE LA CRUZ RUÍZ
Diseño y diagramación: JESÚS GARCÍA ARÁMBULA

Las **fuentes**
institucionales
de la disciplina partidaria en México

La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)

Se terminó de imprimir en Imprejal en noviembre de 2006.
El tiraje fue de 2000 ejemplares, más sobrantes para reposición

