



---

---

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

## “LA DISCIPLINA PARTIDISTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA LVIII LEGISLATURA DE MÉXICO”

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO  
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESPECIALIDAD:  
CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA:

JOSÉ ÁLVARO TORRES RODRÍGUEZ

DIRECTORA:

DRA. LUISA BÉJAR ALGAZI

Ciudad Universitaria, 2007





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## DEDICATORIA

*...A mis padres **Álvaro Torres y Guadalupe Rodríguez**  
porque sin su amor,  
su apoyo incondicional,  
ni su incesante lucha diaria contra la vida,  
no sería lo que soy y mucho menos estaría aquí.  
Los quiero.*

*...A mi abuelita **Ana**,  
por brindarme su amor  
y ser parte fundamental de mi vida.*

*...A mis hermanos **Alberto y Santiago**,  
con quienes disfruto mi convivencia diaria.*

*... A mis otros hermanos **Edén y Paco**,  
compañero de aventuras y travesuras.*

*...A **Mariana**,  
por compartir, iluminar y alegrar mi camino.*

*...A todos mis **Amigos** de la Facultad,  
que hicieron más feliz mi estancia en la Universidad.*

*... A la **Doctora Luisa Béjar**,  
por la motivación y ayuda  
que me brindo para la realización de este proyecto.*



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA</b>	<b>8</b>
1.1 El concepto de representación	8
1.2 Representación como mandato	10
1.3 Representación descriptiva	12
1.4 Representación simbólica	12
1.5 Representación democrática	13
1.5.1 Elección de los representantes	15
1.5.2 Autonomía de los representantes	15
1.5.3 Responsabilidad política de los representantes frente a los representados	18
1.6 Elecciones y representación	20
1.6.1 Voto retrospectivo	21
1.6.2 Voto prospectivo	24
1.7 La representación política en el Parlamento	25
1.8 La disciplina de partido	29
1.9 La disciplina de partido en regímenes democráticos	31
<b>CAPITULO 2</b>	
<b>LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN EL SISTEMA POLÍTICO POSREVOLUCIONARIO</b>	<b>33</b>
2.1 El sistema presidencial mexicano	33
2.2 La indisciplina de partido antes de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1917-1928)	35
2.2.1 Partidos políticos y gobiernos sin mayoría	36
2.2.2 Sistema electoral	40
2.3 La disciplina de partido en el PNR (1929-1934)	43
2.3.1 La creación del PNR	43
2.3.2 Gobiernos unificados	44
2.3.3 Sistema electoral	46
2.3.4 Las consecuencias políticas de la reforma constitucional de la no reelección consecutiva en la disciplina partidista	47
2.4 La disciplina de partido en el PRM (1934-1946)	50
2.4.1 El presidente como líder del partido	50
2.4.2 La formación del Partido de la Revolución Mexicana y su impacto en el Congreso de la Unión	51
2.5 La disciplina de partido en el PRI (1946-1988)	54
2.5.1 El Partido Revolucionario Institucional	54
2.5.2 El sistema de partido hegemónico	56
2.5.3 La reforma electoral de 1963 (Los diputados de partido)	58



2.5.4 La reforma electoral de 1977	59
2.6 El fin del sistema de partido hegemónico	60
2.6.1 Las reformas electorales (1988-1996)	60
2.6.2 Los efectos de las reformas electorales en la relación Ejecutivo-Legislativo y en el funcionamiento del Congreso de la Unión	62
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>FACTORES POLÍTICO-INSTITUCIONALES DE LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN MÉXICO</b>	<b>65</b>
3.1 La regulación electoral	66
3.1.1 Sistema electoral mixto	67
3.2 La prohibición de las candidaturas independientes	68
3.3 Financiamiento electoral	69
3.4 La no reelección consecutiva	71
3.5 Reglas internas de los partidos	72
3.5.1 Control de la nominación de las candidaturas	72
3.5.2 Partido Acción Nacional	73
3.5.3 Partido Revolucionario Institucional	76
3.5.4 Partido de la Revolución Democrática	77
3.6 Las reglas internas del Congreso	79
3.6.1 Los grupos parlamentarios y las facultades de sus coordinadores	80
3.6.2 Asignación de comisiones	82
2.6.3 Recursos financieros	83
2.6.4 La agenda legislativa	85
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>LA DISCIPLINA PARTIDISTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA LVIII LEGISLATURA</b>	<b>88</b>
4.1 La LVIII legislatura	88
4.2 Propuesta analítica	91
4.2.1 La clasificación de iniciativas y dictámenes	92
4.2.2 Índice de medición	94
4.3 Disciplina partidista en el grupo parlamentario del PRI	95
4.4 Disciplina partidista en el grupo parlamentario del PAN	99
4.5 Disciplina partidista en el grupo parlamentario del PRD	101
4.6 La disciplina partidista del PRI, PAN y PRD	103
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>106</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>117</b>



## Introducción

Durante las últimas seis décadas, el Poder Legislativo mexicano ha experimentado cambios significativos, al transitar de un esquema de partido hegemónico a uno plural. Por una razón u otra, su actividad se ha visto coartada tanto de manera formal como con recursos al margen de la legislación. El retiro del presidencialismo y el avance del pluralismo permitieron a los partidos políticos y sus liderazgos ganar espacios crecientes en el desarrollo del trabajo parlamentario. Sin embargo, estos cambios no han garantizado al Congreso mexicano la construcción de una representación democrática en el país.

En el período del sistema de partido hegemónico en México, el equilibrio entre la disciplina partidista y la autonomía de los legisladores frente a sus líderes parlamentarios no existió, pues el Presidente de la República fue particularmente fuerte; influyó tanto en la conformación del Congreso como en su funcionamiento, limitando así, las funciones esenciales del Poder Legislativo en el sistema político mexicano: representación ciudadana, elaboración de leyes y controlador del Ejecutivo (Casar, 2000a).

La concentración amplia de poderes por parte del Presidente se debió a la confluencia de factores jurídicos y políticos: sistema presidencial de gobierno, sistema de partido hegemónico, gobierno unificado y altas tasas de disciplina partidaria en el Congreso (Weldon, 2002b). Estas últimas, permitieron al Ejecutivo impulsar sus programas de gobierno, a través de la aprobación de sus iniciativas, sin mayores dificultades.

Los procesos de liberalización y democratización encabezados por las reformas electorales de la segunda mitad del siglo XX, permitieron al Congreso cumplir cada vez mejor sus objetivos, en la medida en que se pluralizó su conformación y por ende su funcionamiento. La oposición parlamentaria jugó un papel político más importante, desde su influencia en los resultados de las iniciativas del Ejecutivo hasta la aprobación de las suyas, incidiendo directamente en la elaboración de políticas públicas.



Frente a todos los cambios antes mencionados sucintamente y bajo un contexto de consolidación de la democracia en México, el diseño institucional del sistema político no garantiza en muchas ocasiones el ejercicio independiente de los legisladores mexicanos, pues éstos actúan bajo un contexto de limitaciones constantes controladas por las dirigencias partidistas (Carey, 2004b, Mainwaring y Shugart 2002, Owens 2003). El sistema electoral, la reglamentación del Congreso y los reglamentos de los partidos dotan de amplias facultades centralizadoras de poder a los liderazgos de los partidos tanto fuera como dentro del Congreso. Esto ha ocasionado una distorsión en la representación democrática.

En un sistema presidencial, el Congreso de la Unión es tan importante como el Presidente de la República. Sin embargo, los estudios del sistema político mexicano se orientaron por mucho tiempo a estudiar al segundo, soslayando el valor del primero. A pesar de que esta inclinación se ha ido balanceando durante el proceso de democratización del sistema político, el terreno de los estudios legislativos en México se encuentra bastante inexplorado. Ante este panorama, esta investigación propone introducirse en la arena de los estudios legislativos, en aras de revalorizarlos y fortalecerlos para contribuir a la explicación de los fenómenos políticos en México.

La disciplina partidista es la capacidad de coerción o persuasión que tienen los líderes del partido, para asegurar el apoyo de sus legisladores dentro del Congreso (Ugalde, 2002). Los altos índices de obediencia o desobediencia de los asambleístas a sus liderazgos partidarios tienen distintos efectos tanto en los regímenes presidenciales como en los parlamentarios. En un régimen parlamentario, el gobierno necesita el apoyo total o casi total de los asambleístas; ya que sin éste, el gobierno no podría impulsar sus propuestas, y además, existiría el riesgo de perder la mayoría en el parlamento, por lo que se tendría que convocar a elecciones para conformar otra mayoría. Por el otro lado, en los regímenes presidenciales, la disciplina partidista funciona bajo una lógica distinta, pues está relacionada directamente con su sistema de partidos. Un régimen presidencial con un sistema bipartidista, como el norteamericano,



funciona mejor con la indisciplina partidista, en la medida en que el Presidente tiene la posibilidad de construir mayorías, a pesar de no contar con la mayoría en el Congreso. En cambio, en un sistema multipartidista, la alta disciplina de partido facilita la formación de coaliciones dentro del Parlamento (Mainwaring y Shugart, 2002).

La relación de los coordinadores parlamentarios con los miembros de sus grupos, en un régimen democrático, supone la existencia de un marco institucional capaz de asegurar el apoyo a las posturas los primeros hacia el interior de sus grupos parlamentarios, pero también, tiene que permitir que sus miembros tengan un margen de libertad para expresarse libremente, y para que puedan cumplir con su compromiso representativo con la ciudadanía. Cuando el equilibrio entre estos factores no se logra, los intereses de los partidos pueden desplazar el interés de los electores en la construcción de la voluntad del Estado, y al mismo tiempo, se incrementan los obstáculos para una adecuada rendición de cuentas. Por el contrario, si la autonomía del legislador es excesiva, su accionar puede distorsionarse hacia la satisfacción de intereses opuestos al de los ciudadanos. De esta forma, el diseño institucional de un régimen democrático debe alentar la disciplina partidista para evitar conflictos en los procedimientos para la toma de decisiones; pero también debe asegurar la autonomía de los representantes para que no se alejen de su electorado (Béjar, 2002b).

El objetivo central de esta investigación es la profundización de los estudios sobre las relaciones de los diputados con sus respectivos líderes parlamentarios, a través de la disciplina partidista. Se intentará averiguar ¿cuáles son los elementos fundamentales que influyen en la disciplina partidista de los legisladores mexicanos, al momento de emitir su votación en el pleno? así como la identificación del tipo de dictámenes votados, que promueven o desalientan la disciplina parlamentaria. Bajo el mismo tenor, se identificarán los elementos fundamentales que permitieron la presencia de altas tasas de disciplina partidista en el Congreso mexicano, que se registraron a lo





largo del sistema de partido hegemónico, y por las que los distintos presidentes aprobaron casi todas sus iniciativas sin mayores dificultades.

Para lograr los objetivos antes mencionados, la presente investigación se dividirá en cuatro grandes apartados.

El primer capítulo es eminentemente teórico, pues se analiza el concepto de representación política, es su acepción de mandato, descriptiva y simbólica. Igualmente, se abordan los elementos constitutivos de la representación democrática: la elegibilidad de los representantes por parte de los representados, a través de comicios; la cierta autonomía de los primeros, durante el ejercicio de su encargo respecto a los segundos; y la responsabilidad de lo gobernantes frente a los ciudadanos. Finalmente, se ahonda en el concepto de disciplina de partido y su interconexión con la representación política en los parlamentos democráticos.

La disciplina partidista fue uno de los pilares principales del partido hegemónico, por lo que el segundo capítulo versa sobre las causas y los antecedentes históricos, políticos e institucionales de ésta. Por lo que se plantea la siguiente hipótesis:

**H1.** *Los altos niveles de disciplina parlamentaria, durante el período de predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fueron causados principalmente por la existencia de un gobierno unificado, un sistema de partido hegemónico, la no reelección consecutiva, el control de la nominación de candidaturas y el control del futuro político de los legisladores por parte del Presidente, que fungió como el líder del partido, a través del control del sistema de rotación de cargos.*

En un primer momento se estudian las difíciles y ásperas relaciones de los primeros presidentes posrevolucionarios con el Congreso, pues en esta



primera etapa, después de la promulgación de la Constitución de 1917, éstos tuvieron serias dificultades para impulsar sus proyectos dentro del Congreso ante la ausencia de disciplina partidista, pero sobre todo de inestabilidad política. Posteriormente, se examina el impacto de la creación del partido político de carácter nacional sobre la disciplina de partido, hasta su conversión en un sistema de partido hegemónico encabezado por el presidente en turno. En última instancia, se describe la transformación del régimen político mexicano, a través de distintas reformas electorales. Desde el inicio de la reforma política de 1977 hasta la alternancia en el poder en el año 2000.

El tercer capítulo parte del supuesto de que los legisladores mexicanos ejercen sus funciones en marco de limitaciones político-institucionales, en donde los líderes partidistas y parlamentarios poseen tal concentración de poder, que impiden una representación parlamentaria democrática. Frente a lo anterior se plantea la siguiente hipótesis:

**H2.** *El diseño institucional del sistema político mexicano fomenta altos niveles de disciplina partidista, que limita la labor representativa de los legisladores, a través del monopolio de las candidaturas por parte de los partidos políticos; el sistema de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas; el control del financiamiento público por parte de los líderes partidistas y parlamentarios; la no reelección consecutiva; y las amplias facultades otorgadas a los coordinadores parlamentarios en la Cámara de Diputados, respecto al control de la asignación de comisiones y de las prerrogativas concedidas a los grupos parlamentarios.*

Para la comprobación del supuesto anterior, se realiza una revisión institucional del Congreso mexicano, la legislación electoral (Cofipe) y los estatutos partidarios.

En el cuarto y último capítulo se pretende encontrar en qué tipo de iniciativas votadas, de la LVIII legislatura se fortalece la disciplina o indisciplina



partidista, por grupo parlamentario (PRI, PAN, PRD). Algunos teóricos sobre disciplina (Carey 2004b, Owens, 2003) mencionan que en los dictámenes que requieren menos votos para su aprobación (leyes secundarias), la disciplina al interior del grupo parlamentario se relaja, en la medida en que no existe riesgo para su fracaso. Por el contrario, en los dictámenes, que requieren más votos para su aprobación (leyes constitucionales), la disciplina aumenta. Por lo que para este capítulo, se plantea la siguiente hipótesis final:

**H3.** *El tipo del dictamen votado incide en los niveles de disciplina partidista de los grupos parlamentarios en México. Los dictámenes votados en el pleno, que modifican leyes secundarias serán los menos disciplinados, mientras que los dictámenes votados en el pleno que afectan la Constitución, tendrán niveles más altos de disciplina.*

Los estudios sobre disciplina partidista en México se han enfocado a medirla únicamente, a través del Índice de Rice<sup>1</sup>. Sin embargo, esta medición se limita a medir los resultados generales de las votaciones, sin tomar en cuenta la importancia de las iniciativas y dictámenes votados en el pleno. Es decir, maneja todos los dictámenes manera homogénea, cuando en la práctica, éstos tienen distinta importancia o impacto para la sociedad y para los actores políticos. Por lo tanto, este estudio pretende profundizar en los estudios de disciplina partidista en México, a través de un tratamiento distinto de los dictámenes votados en el pleno: en primer lugar, se diferenciará la votación entre dictámenes que afectan a leyes secundarias y a leyes constitucionales; y en segundo se utilizará una clasificación multifactorial, que toma en cuenta el tipo de legislación afectado por el dictamen (constitucional, secundaria y reglamentaria de un artículo de la constitución) y el impacto del

---

<sup>1</sup> El índice de Rice es un indicador de disciplina que se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto de una fracción parlamentaria.



mismo en la sociedad (formal, focalizado, de interés general, institucional y estructural)<sup>2</sup>.

Para medir la disciplina partidista utilizaré el Índice de Rice, modificado por Jeffrey Weldon, que consiste en contemplar el máximo de votos a favor, en contra y abstenciones, divididos entre el total de los miembros votantes de cada partido:  $I_{rm} = \max(\% \text{yes}, \text{abs}\%, \text{no}\%)$  (Weldon, 2002a).

En el año 2000, el sistema político mexicano experimentó la culminación del proceso de transición a la democracia (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000, Cansino, 2001, Crespo, 1999) para incurrir en el de la consolidación. Por primera vez en muchos años, la Presidencia de la República no fue encabezada por el PRI. Al mismo tiempo, el presidente de la alternancia, Vicente Fox, se enfrentó a un gobierno sin mayoría, en donde su partido (PAN) constituyó la segunda minoría, el PRI la primera y el PRD la tercera. Por segunda legislatura consecutiva, el Poder Legislativo jugó un papel más importante en la toma de decisiones nacionales del país.

En esta investigación se analiza el comportamiento de los partidos políticos de la LVIII legislatura de la Cámara de Diputados, porque representa un escenario novedoso. Por primera vez el PRI pierde la presidencia de la República, y por ende al eje articulador de sus intereses, por lo que su actuación en el Congreso como un partido cohesionado crea una gran interrogante; el PAN, también por primera vez, gana la Presidencia de la República y se convierte en el partido gobernante, con el reto de lograr acuerdos con los principales partidos políticos en el Congreso; y el PRD, que luego de haber obtenido una alta votación en la LVII legislatura, la perdió estrepitosamente en la LVIII. Todos estos elementos políticos, nunca antes vistos en el sistema político mexicano, convierten a la LVIII legislatura en un objeto de estudio interesante para la Ciencia Política, especialmente para los estudios legislativos.

---

<sup>2</sup> En el cuarto capítulo se desarrolla una explicación más profunda sobre la clasificación utilizada para las iniciativas y dictámenes de la LVIII legislatura.



## CAPÍTULO 1

### ***ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA***

#### **1.1 El concepto de representación**

El concepto de representación tiene acepciones distintas relacionadas con el ámbito del derecho, la cultura, las actividades cotidianas y la política. Según el Diccionario de Política de Bobbio, bajo la definición de Cotta, “representar significa sustituir, actuar en lugar de, en nombre de alguien o algo, evocar simbólicamente a alguien, personificar” (Cotta, 2000:1348). A lo largo del desarrollo de la humanidad y por ende del lenguaje, el ser humano ha utilizado este término para referirse a las representaciones pictóricas que plasman los artistas sobre determinados temas, valores o emociones; las representaciones de obras teatrales; o incluso, la representación misma de instituciones o empresas a través de un logotipo o escudo; etc. A pesar de que la palabra se encuentra presente en actividades diversas, podemos identificar un elemento común a todas ellas relacionado con su significado etimológico y laxo: una relación dual correspondida a la frase “presentar de nuevo” (Sartori, 1995:257), ó como lo define (Pitkin, 1985), hacer presente en algún sentido algo, que, sin embargo, no está presente literariamente o de hecho.

La relación de la representación con la política es relativamente reciente y polifacética. Si bien la interconexión de la representación con la política ha tenido un desarrollo histórico junto con las instituciones políticas de occidente, la representación política se consolidó con la formación de los gobiernos representativos de finales del siglo XVIII. Según Pitkin (1985), ni siquiera los griegos, que desarrollaron ciertas formas de elección de autoridades, utilizaron la palabra representación con sentido político. A su vez, los romanos si utilizaban dicho término pero desde la perspectiva simbólica con la encarnación de una abstracción en un objeto. Por lo tanto, inicialmente



el concepto no tuvo ninguna relación con las instituciones y mucho menos con la política. No obstante, la representación política como concepto que se ha ido construyendo y desarrollando en el tiempo, tiene su origen y desenvolvimiento en tres paradigmáticos regímenes representativos: el inglés, el francés y el norteamericano<sup>3</sup>.

En aras de identificar los distintos alcances de la representación política, que siempre hace referencia a una relación dual entre representantes y representados, utilizaré cinco variables distintas, divididas en dos grupos. El primer grupo comprende dos dimensiones: la de acción y reproducción de propiedades; y la de peculiaridades existenciales. La primera se refiere a la actuación de una forma de comportamiento relacionada con otra u otras personas. En donde alguien *actúa en nombre de* otro individuo. La segunda hace referencia al reflejo fidedigno de ciertas características o valores establecidos en una sociedad o en un grupo (Cotta, 2000:1384). El segundo grupo se refiere a tres variables fundamentales en el proceso de la de representación política: *qué se representa, quién representa y cómo se representa*. El *qué* de la representación se refiere a la cosa, objeto, o persona representada. El objeto representado será el elemento sobre el que actuará el representante. El *quién* está relacionado con el individuo que fungirá como representante del objeto o persona representada. La forma en que el representante sea escogido, le dará el sentido a la representación. Si el representante es seleccionado o designado por un gobierno, éste actuaría

---

<sup>3</sup> Para Manin, la idea del gobierno representativo es distinta a la democracia, en la medida en que sus fundadores lo concibieron en oposición a esta forma de organización política; entendida como un régimen en donde los ciudadanos participan en la toma de decisiones "directamente". Ante el crecimiento de la población, la idea de que los ciudadanos tomaran las decisiones y se involucraran en los asuntos públicos directamente fue cada vez menos factible, pues las sociedades y por ende, la toma de decisiones, se hicieron más complejas. Por eso, se necesitaron individuos especializados en los asuntos públicos (Manin, 1997). Así, en un principio, como lo nota el autor y los mismos padres fundadores norteamericanos, la idea primordial del gobierno representativo fue conseguir gobernantes más virtuosos que los ciudadanos: "El propósito de toda constitución política, es o debe ser primero, obtener a los gobernantes a los hombres de mayor sabiduría o discernimiento y mayor virtud para conseguir el bien común de la sociedad. Y en segundo lugar, que tome las más eficaces precauciones para mantenerlos virtuosos mientras sigan conservando la confianza pública." (Hamilton, Madison, Jay 2001, Federalista LVII: 242).



bajo otra lógica, que si el representante hubiera sido electo popularmente. El grado de responsabilidad del primero frente al segundo será más primordial. Finalmente, el *cómo* se refiere a la relación entre el representante y representado, al grado de autonomía o independencia que los primeros tengan respecto a los segundos. Este tercer elemento está configurado previamente por los componentes anteriores.

En suma, las distintas configuraciones de representación política que conviven en los sistemas políticos modernos dependen básicamente por un lado, de si la noción de representación se refiere a una acción o a una reproducción, y además, de qué es la cosa representada, quién la representa y de qué forma lo hace.

A la luz de los teóricos de la representación política como Manin (1997), Pitkin (1985) y Cotta (1988) existen básicamente cuatro formas de representación política, que están conformadas por la combinación de las cinco variables previamente explicadas: la representación como mandato; la descriptiva; la simbólica y la democrática.

En las líneas subsecuentes desarrollaré las cuatro formas de representación política, enfatizando en la democrática, puesto que este estudio se desarrolla bajo el contexto de la democracia representativa moderna. Asimismo, identificaré las cinco variables que le dan el sentido de operatividad a los distintos conceptos de representación.

## 1.2 Representación como mandato

La representación fiduciaria como mandato o delegativa se refiere a una relación vinculante entre el representante y el representado<sup>4</sup>. El primero se comporta como un vasallo portador de una instrucción. Es decir, no tiene autonomía propia al actuar, no puede discernir en el proceso de toma de

<sup>4</sup> Mauricio Cotta (2000) utiliza el término de representación fiduciaria, en el mismo sentido en que lo hace Pitkin (1985) con el mandato o Sartori (1995) con la delegación.



decisiones. Tiene que ser un fiel protector y promotor de los intereses de los representados, por lo que existe un mandato imperativo.

Bajo la perspectiva de las cinco variables que manejaré a lo largo de la explicación, podemos percibir que en la diferenciación de nuestro primer grupo de dos variables, la representación como mandato está relacionada a la acción de actuar en nombre de alguien en la medida en que el representante cuida y promueve los intereses de sus representados. Bajo el mismo tenor, distinguimos que la cosa representada es el interés específico del individuo, que será protegido por un delegado o emisario, generalmente seleccionado por la primera persona. La relación existente entre ambos individuos será totalmente estrecha, pues el representante tiene la obligación de hacer específicamente lo que el representante desee. En la medida en que se viole esta dependencia, el modelo se rompe.

En la democracia moderna identificamos a esta clase de representación política bajo la figura del embajador de un país, o frente algún tipo de organismo internacional como la ONU, incluso delegados de cualquier nivel de gobierno frente a otro. Cabe destacar, que en esta forma de representación, los delegados habitualmente son seleccionados o designados especial y específicamente por los individuos para defender sus intereses en determinadas cuestiones.

En la teoría de la representación política existe una disyuntiva concerniente al tipo de relación de independencia o dependencia entre el representado y representante. En primer lugar se localizan los teóricos que defienden la idea de que el representante tiene que actuar como un subordinado de sus representados. En segundo lugar, se encuentran los defensores de la independencia de los primeros frente a los segundos. En el apartado de la representación democrática ahondaré en este dilema (Pitkin, 1985).





### 1.3 Representación descriptiva

La representación descriptiva hace referencia a la reproducción fiel de las características del objeto representado<sup>5</sup>. Giovanni Sartori (1995:257) lo identifica con la idea de representatividad sociológica, debido a que personifica mediante un reflejo no distorsionado algunas características esenciales del grupo. La expresión política de esta concepción se relaciona básicamente, con que la composición del parlamento refleje las condiciones plurales de la sociedad.

Una vez más utilizando las cinco variables mencionadas anteriormente, encontramos que en primer término, la representación descriptiva no se refiere a la acción de hacer algo en nombre de alguien, sino a la reproducción de características sociales. Respecto al qué, quién y cómo de la representación, la cosa representada se refiere a las características distintivas de un grupo social, por lo que no existe la figura individual. Así como el objeto representado no alude a un individuo, tampoco lo hace hacia el representante, que en este caso, se puede materializar en un órgano como el Parlamento. En el último aspecto, la relación entre el representado y el representante es significativamente primordial, porque el órgano representante tiene la obligación de reflejar “como espejo”, lo mejor posible las características del elemento representado.

### 1.4 Representación simbólica

La representación simbólica se manifiesta en la significación de emblemas, que tienen una carga valorativa especial hacia un objeto determinado, que a su vez es aceptado socialmente. El uso de este concepto en la política evoca la importancia de signos como portadores de las características y valores del objeto representado.

---

<sup>5</sup> El término “descriptivo” está tomado de Pitkin (1985).



Al igual que la representación descriptiva, la simbólica no hace alusión a la acción de actuar en nombre de algo, sino a la de reproducción. La cosa representada puede abarcar desde un país, hasta un partido político. El representante en este caso, puede ser electo, designado o simplemente diseñado según sea el caso. Este tipo de representación se expresa por elementos simbólicos aceptados social, cultural y jurídicamente por una sociedad. Por ejemplo, la figura de Jefe de Estado, tanto en los regímenes parlamentarios como presidenciales, encarna y personifica a un país a través de su persona. Ya sea el Rey en los sistemas parlamentarios o el mismo Presidente en los presidenciales. Bajo la misma tónica de encarnación de un país, se localizan las banderas o los himnos nacionales.

Finalmente, el mero logotipo de un partido político es el ejemplo más claro de que una imagen funge como representante de una organización de ciudadanos frente a la sociedad.

## 1.5 Representación democrática

En la actualidad, la representación política es un elemento indispensable para el sostenimiento de cualquier régimen democrático. Existen dos situaciones que establecen la necesidad de la representación política. En primer lugar, el número de individuos que componen un Estado-nación y en segundo, la gran cantidad de asuntos sobre los cuales discutir y decidir. Un país con alta densidad de población potencia la multiplicación de conflictos. Para su solución se requieren recursos humanos especializados y financieros. En un contexto en donde la mayoría de la ciudadanía pretenda participar directamente en la toma de decisiones de su comunidad, difícilmente se resolverán los problemas satisfactoriamente.

Ante esta imposibilidad, surge la necesidad de la democracia representativa que supone: “que las deliberaciones que afectan a toda



comunidad, son tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito”(Bobbio, 1996). Es decir, en un Estado representativo, las decisiones son tomadas por representantes elegidos del pueblo.<sup>6</sup>

Distintos teóricos de la política han profundizado sobre éste tópico. Mauricio Cotta tiene una de las más claras definiciones, “la representación política es una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto del cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales” (Cotta, 2000). Para Schumpeter, la democracia representativa es “aquel ordenamiento institucional para lograr decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva para lograr el voto del pueblo” (Schumpeter 1971:269). Por su parte, los padres fundadores norteamericanos consideran que para poder construir la relación estable entre representantes y representados es necesario que los primeros sean electos a través de elecciones; y que para evitar su degeneración, se tiene que limitar el mandato y mantener un alto grado de responsabilidad de los primeros frente a los segundos (Hamilton, Madison, Jay 2001, Federalista LVII: 242).

Tomando en cuenta los elementos anteriores podemos identificar tres principios esenciales en la representación democrática<sup>7</sup>: 1) los representantes son elegidos por los representados en intervalos regulares; 2) los representantes tienen un cierto grado de autonomía respecto a los

---

<sup>6</sup> En la democracia griega, los ciudadanos gobiernan y son gobernados al mismo tiempo por todos sus similares. Ver (Manin 1997 cap. 1)

<sup>7</sup> Bernard Manin (1997 :17) identifica cuatro elementos fundamentales a lo largo de la evolución del gobierno representativo: 1) Quienes gobiernan son nombrados por elección en intervalos regulares; 2) la toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado; 3) los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan; y 4) las decisiones públicas se someten a un proceso de debate. Cabe destacar que estos principios toman en cuenta el contexto del sistema político. Mientras que los elementos incluidos en este estudio se refieren directamente al concepto en sí mismo.



representados; y 3) los representantes tienen que ser responsables frente a los representados.

### 1.5.1 Elección de los representantes

El primer principio básico de la representación política radica en que los representantes sean elegidos por los gobernados, pues no es posible la representación democrática sin el consentimiento explícito de los ciudadanos sobre sus representantes. Por lo tanto, la elección de los gobernantes por los gobernados es la fuente fundamental de legitimación del gobierno.<sup>8</sup> El carácter representativo de un gobierno concierne a la naturaleza de aquello que habilita a ciertos individuos para gobernar, el status del gobernante no es conferido por acción divina, nacimiento, riqueza o sabiduría, sino únicamente por la voluntad y consentimiento de los gobernados. Es decir, los ciudadanos están obligados a obedecer en la medida en que otorgaron su consentimiento (Manin, 1997). Asimismo, la mayoría de los teóricos de la representación coinciden en la elección como el método para el nombramiento de los representantes. Más adelante abundaré en la relación entre elecciones y representación en las democracias representativas.

### 1.5.2 Autonomía de los representantes

La democracia representativa moderna se caracteriza porque los gobernantes conservan cierto margen de independencia con relación a los gobernados. Esta idea se ha traducido en el rechazo o la prohibición de dos prácticas precisas

---

<sup>8</sup> A pesar de que las discusiones acerca del método de designación de los gobernantes en los gobiernos representativos son escasas, Manin (1997:108) considera que el elemento decisivo para designar a las elecciones como el método de construcción de representantes fue el principio de que “toda autoridad legítima procede del consentimiento general de aquellos sobre los que va a ejercerse”.



que hubieran privado a los representantes de toda independencia: el mandato imperativo y la revocabilidad permanente y discrecional de los elegidos (Manin, 1997). La existencia del grado de independencia de los representantes frente a los representados supone la construcción de una representación general, en donde queden de lado los intereses particulares, para dar paso a la construcción de acciones que redunden en beneficio de la comunidad. Si se permite la representación de intereses específicos, a través del mandato imperativo, el proceso legislativo difícilmente se podría concluir satisfactoriamente, debido a que los procesos de negociación serían extremadamente difíciles y desvirtuados.

Distintos autores han concebido la independencia de los representantes como una necesidad práctica<sup>9</sup>, debido a que los primeros son representantes generales de la nación, no particulares:

“ Si es el pueblo el que es declarado soberano, de ello se desprende que la voluntad de los representantes depende y se deriva de la voluntad de un titular, de un dominus; y por tanto de ello se desprende que en este caso se postulan al menos dos voluntades, la del pueblo y la de la asamblea representativa. Pero si la nación es la que se declara soberana – como el artículo 3 de la Declaración de Derechos de 1789- entonces existe , en concreto únicamente una voluntad, puesto que la voluntad de la nación es la misma voluntad de los que están legitimados para hablar en su nombre”

---

<sup>9</sup> Los principales autores defensores de la autonomía parcial de los representantes frente a los representados son Burke, Hamilton, Manin, Pitkin y Stokes. Sin lugar a dudas Burke es el pensador más afín a la independencia de los representantes frente a los electores; en su famoso discurso a los electores de Bristol reflexiona sobre el tema: “El Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses hostiles y diferentes que cada uno debe sustentar como un agente y un abogado frente a otros agentes y abogados; sino que el Parlamento es la asamblea deliberadora de una nación con un interés, el de la totalidad. En efecto, vosotros elegís a un miembro; pero cuando lo habéis elegido, no es un miembro de Bristol, sino un miembro del Parlamento” (Pitkin, 1985). Por su parte, Hamilton en el *Federalista* 56 menciona: “Si la nación es soberana, entonces existe una voluntad es la nación es la misma voluntad de los que están legitimados para hablar en su nombre”. Para Pitkin (1985:188) “el deber de cada miembro del Parlamento es razonar y juzgar acerca del bien de la totalidad”. Finalmente para Stokes (2001) “The abandonment of campaign promises, many claim, is not a perversion of representative democracy but part of its normal functioning”.



(Sartori, 1995:259) . Si los representantes atendieran estrechamente los intereses de los electores de su distrito, al momento de la construcción de la representación en el parlamento, se llegaría a un escenario extremadamente complejo, en donde cada uno de los representantes defendería a los intereses de sus electores teniendo como resultado una nula capacidad de concreción de acuerdos. Por lo que la representación política sería ineficaz e impracticable, si la consideramos como un proceso de integración de mandatos.

A pesar de que la teoría política no ha resuelto cabalmente en qué grado los representantes tienen que ser independientes de los representados, la tendencia se orilla a una autonomía considerable, para Stokes (2001:157): un representante no debe promover los intereses cercanos de sus representados, sino colaborar con los otros representantes para conseguir los intereses más amplios. Sin embargo, esta autonomía funciona en la medida en que los representantes tengan como hilo conductor el interés general.<sup>10</sup>

La importancia de este argumento radica en la complejidad de la toma de decisiones a la que se enfrentan los representantes, ya que existen innumerables situaciones que requieren información altamente especializada; que, probablemente, haga cambiar de opinión a los representantes al momento de decidir, en caso de que hubieran tenido concepciones erróneas. Manin (1997) comenta que el contexto en el que se desenvuelve la toma de decisiones es extremadamente variante, por lo que el mandato imperativo haría impracticable la representación democrática.<sup>11</sup> Es decir, existen situaciones en donde los representantes tienen que cambiar sus posturas o incluso sus promesas, porque estuvieron erróneas; porque en ese momento no se podían llevar a cabo; porque en caso de practicarse no serían benéficas para la comunidad; ó simplemente porque existieron propuestas mejores. Si no existiera la autonomía, los representantes no podrían cambiar posturas

---

<sup>10</sup> Según Stokes (2001:180) "To represent constituents, politicians must maximize their interests or welfare over an appropriate time horizon."

<sup>11</sup> "...no representative democratic legally sanctions imperative mandates. Because conditions may change in unpredictable ways, imperative mandates are impractical" (Citado por Stokes, 2001:165).



erróneas que podrían afectar al interés general. La autonomía de los representantes en el proceso de toma de decisiones, no implica la anulación de una relación de responsabilidad de los representantes frente a los representados.

### **1.5.3 Responsabilidad política de los representantes frente a los representados**

Si bien jurídicamente no existe una responsabilidad de los representantes frente a sus electores, no se les puede dotar de autonomía total, porque sino existe control sobre ellos, no se garantizará un proceso de representación eficaz. De esta forma, surge el concepto de responsabilidad política de los representantes, en donde ésta, hace un llamado a responder y a rendir cuentas de sus acciones entre aquellos que tienen el poder de designación (Cotta, 2000:1389). Esta responsabilidad obliga a los representantes a actuar siempre en beneficio de la ciudadanía. En el momento en que los representantes se alejen de este precepto, la ecuación de la representación política democrática se rompe. En una democracia representativa, el ejercicio legítimo del poder político no es concebible sin la existencia de controles políticos de la ciudadanía respecto a sus gobernantes. Para Stokes (2001:182), a pesar de que en las democracias representativas modernas, algunas veces las promesas de campañas son dejadas a un lado por impracticables, los ciudadanos no deben complacer los cambios. Las violaciones a las expectativas creadas en las campañas políticas pueden convertirse en un riesgo potencial para la democracia.

Cualquier representante ciudadano en ejercicio de sus funciones debe buscar la manera de satisfacer las necesidades de su comunidad, el representante tiene la responsabilidad de servir al grupo (Coiucaud, 2000), no únicamente porque fue electo por ellos, sino porque tiene un cargo público. Esto no significa que el representante tenga que consultar cualquier decisión



con sus representantes, ya que es imposible consultar a todos los representados sobre todos los elementos de decisión. Pero tiene que considerar que sus acciones y decisiones deben respetar las reglas del juego, así como tener en cuenta a las necesidades de la comunidad. Sartori (2002a) considera que en cualquier diseño institucional se deben incluir incentivos, reprimendas y recompensas hacia los representantes, en aras de conseguir una mayor eficacia de los representantes. De esta forma, la sanción o recompensa por parte de los ciudadanos frente a las acciones de sus representantes, refleja el acto de responsabilidad por antonomasia en las democracias representativas. “La idea de sanción, es en efecto indisoluble del poder político definido en términos de responsabilidad. A diferencia del poder absoluto, que no reconoce ninguna ley superior a la suya y niega la posibilidad de ser juzgado” (Coiucaud, 2000).

Bajo este panorama, las elecciones materializan la relación de responsabilidad política del representante frente al representado, ya que en primer lugar, el ciudadano tiene la posibilidad de elegir a su representante de acuerdo a sus preferencias; y en segundo, el ciudadano puede evaluar la acción del representante y sancionarlo con una no-reelección, al considerar negativo su trabajo, o en caso contrario reelegirlo por su buen desempeño. La importancia de esta relación de responsabilidad radica fundamentalmente, en que la posibilidad de sanción por parte de los electores, permite que éstos no se desvíen hacia intereses particulares durante la construcción de la voluntad general. Si se elimina esta relación, tanto los dirigentes como las instituciones políticas pierden legitimidad, por lo que dejan abierta la posibilidad de un colapso del sistema político. Para que este control sea efectivo, es necesario que se desarrolle en un ambiente de elecciones competitivas y limpias, en donde las distintas fuerzas políticas contendientes sean capaces de presentar programas políticos *ad hoc* a los intereses de la ciudadanía; y que ésta, a través de su voto, no únicamente sea capaz de seleccionar al proyecto político de su preferencia, sino también evaluar su ejercicio. Así, la posibilidad de la reelección en un ambiente de elecciones limpias y competitivas, fortalece la





representación política en una comunidad; pues la misma dinámica de evaluación elimina a representantes que no hayan sido considerados durante su ejercicio como buenos funcionarios públicos.

## 1.6 Elecciones y representación

Actualmente, las elecciones son un común denominador en los Estados modernos, existen tanto en regímenes autoritarios como democráticos (Nohlen, 1995:9). Sin embargo, las funciones que desempeñan en cada régimen son distintas. En los regímenes autoritarios, las elecciones pueden servir: para legitimar las relaciones de poder existentes; para el mejoramiento de la imagen hacia fuera; para la distensión política hacia dentro; ó para el reajuste estructural del poder a fin de afianzar el sistema (Nohlen, 1995:18). En cambio, las funciones de las elecciones en los regímenes democráticos están inspiradas en la teoría democrática liberal, que parte del supuesto de que los gobernantes deben ser designados mediante elecciones para legitimar al gobierno. Esta técnica surge también de la necesidad de conjugar la paradoja de un régimen representativo: lograr que los ciudadanos participen en los asuntos públicos, pero también dotar al Estado de elementos eficaces para que pueda funcionar, y por lo tanto, designar a profesionales en los asuntos públicos que le dediquen tiempo completo. Las elecciones en los regímenes democráticos tienen tres funciones: expresar la confianza del electorado en los ciudadanos electos, constituir cuerpos representativos funcionales y controlar al gobierno.

En estas líneas me enfocaré al estudio de las elecciones como elemento controlador del gobierno y como un elemento de participación de los ciudadanos en la formación de su gobierno. En la teoría política actual, al primer elemento se le denomina voto retrospectivo y al segundo voto prospectivo.



### 1.6.1 Voto retrospectivo

El supuesto básico del voto retrospectivo es que las elecciones periódicas hacen que los gobiernos estén sujetos al control de los votantes, de manera tal, que aquellos persigan las políticas más convenientes para los intereses de la mayoría. Para Sartori (1995:270), el único elemento controlador del ciudadano frente a su representante son las elecciones. Por su lado, Pitkin (1985:270) asegura que un sistema representativo no puede funcionar sin gobernantes que enfrenten el juicio de los representados, capaces de hacerlos responsables de sus acciones. Finalmente, Manin (1997:221) considera que “si los ciudadanos desean influir sobre el rumbo de las decisiones públicas, deben votar sobre la base de consideraciones retrospectivas”.

Los votantes articulan un voto retrospectivo basado en la actuación del gobierno en el pasado (Manzano, 2002:3). Este supuesto funciona en un marco que permite la reelección inmediata de los representantes, ya que el electorado vota de manera retrospectiva atendiendo tan sólo a las consecuencias de la acción pasada del gobierno. Esta medida fortalece en control ciudadano sobre el gobernante, pues orilla a los políticos a actuar con precaución al momento de la toma de decisiones. Pues tendrán que prever las consecuencias políticas de sus acciones como gobernantes. Stokes (2001:161) menciona que la reelección obliga a los representantes a darse cuenta de la dependencia que tienen de sus representados a través sus juicios retrospectivos.

El modelo del voto retrospectivo asume que los individuos cuentan con un ordenamiento de preferencias consistente frente a un conjunto de posibles alternativas y que este ordenamiento es completo (puede comparar todas las alternativas posibles), reflexivo (lo puede comparar con él mismo) y transitivo. El votante elegirá la alternativa que le brinde mayores beneficios. En su versión



más simple, la idea de un voto retrospectivo propone que los votantes decidan premiar o castigar al partido gobernante en función, a través de la evaluación del efecto de las políticas del gobierno en la situación general del país y en su bienestar personal.

A pesar de que el voto retrospectivo es un elemento de control de los ciudadanos frente a su gobierno, este tipo de voto no garantiza por sí mismo un control totalmente eficaz. Según Manin, la votación retrospectiva no capacita en sí misma a los ciudadanos para controlar a sus representantes,<sup>12</sup> porque los ciudadanos al momento de decidir, no toman en cuenta únicamente las acciones pasadas, sino las probables acciones futuras. El primer elemento contrario a este supuesto es el de la información, pues un ciudadano que al momento de votar, quiera castigar o premiar a su gobernante, tendría que poseer los elementos informativos suficientes, para evaluar si el gobernante electo cumplió con la función de beneficiar a la comunidad, o no. Lo que presumiría un ejercicio racional objetivo que casi ningún ciudadano tiene, debido a las deficiencias educativas o a la mala información que posee (Manzano, 2002). La información incompleta o imprecisa impone serias restricciones al voto retrospectivo. Así, la habilidad con que cuente el votante para percibir la situación social y propia en el momento de la elección, así como su certeza sobre el impacto de las políticas públicas del gobierno y de las ofertas de campaña de los contendientes sobre las condiciones generales del país y sobre su propio bienestar, son elementos fundamentales en su decisión electoral. Los votantes pueden adquirir esta información porque las políticas públicas que proponen y aplican los partidos son consistentes en el tiempo. En

---

<sup>12</sup> Manin (1997: 221) cita un estudio que considera que el voto retrospectivo puede funcionar únicamente a través del siguiente modelo: En el modelo de Ferejohn, el control de los votantes mediante votación retrospectiva presupone dos condiciones: 1) El electorado ha de votar exclusivamente sobre la base de consideraciones retrospectivas y 2) al evaluar una actuación de los representantes, los votantes han de tener en cuenta datos sociales y económicos añadidos (por ejemplo, el incremento total del desempleo durante el mandato de los representantes). Además, los votantes tendrán que ser menos individualistas y más sociotrópicos al momento de juzgar a los representantes. (J. Ferejohn "Incumbent performance and electoral control en *Public Choice* Vol 50 p.1986. p. 5-25).



un sistema político en el que sólo un partido ha detentado la presidencia de la República y el partido en el poder cambió su orientación básica de políticas públicas, este supuesto de racionalidad encuentra un serio cuestionamiento: el votante tiene un nivel de incertidumbre muy alto sobre lo que haría, lo mismo el partido en el gobierno, que un partido de oposición si llega a ganar la presidencia. Por supuesto, el votante no vive en un vacío. Diferentes preconcepciones y situaciones servirán de filtros a la evaluación que éste haga a la hora de votar. Uno de los filtros más importantes es la afiliación partidista que predispone al elector al momento de votar.

Aunque el voto retrospectivo no sea una forma totalmente eficaz de control ciudadano sobre su gobierno, sí puede servir de control en grados variables dependiendo de las condiciones institucionales existentes. Manin (1997:222) considera que por lo menos existan tres condiciones para que el voto retrospectivo funcione en cierto grado como elemento controlador del gobierno: “1) Los votantes deben ser capaces de asignar responsabilidades... 2) Los votantes han de poder destituir del poder a los que consideren responsables de la política que rechazan... 3) Si quienes se ocupan los cargos tienen acceso a recursos de los que no disponen sus oponentes, el mecanismo de las sanciones retrospectivas queda difuminado debido a que, desde el punto de vista estructural, a los votantes les resulta más difícil no reelegir a un representante que volverlo a elegir”. Si bien, los ciudadanos no toman en cuenta este modelo puro, para que el voto retrospectivo funcione correctamente. Al momento de votar, el pueblo goza de un verdadero poder soberano. Además, como señala Stokes (2001:170) “Los ciudadanos no únicamente son capaces de reconocer las buenas cualidades de los candidatos, sino también, pueden reconocer si un representante merece o no su reelección”. No obstante que el voto retrospectivo no sea un elemento controlador totalmente útil, la característica más importante de los sistemas representativos, que permite a los votantes influir en las decisiones de sus representantes, es el carácter periódico de las elecciones en un marco en donde la reelección inmediata esté permitida.



## 1.6.2 Voto prospectivo

Al momento de elegir a sus representantes, los ciudadanos no toman en cuenta únicamente las acciones que sus representantes llevaron a cabo durante su gestión, sino también las propuestas planteadas por los contendientes en las campañas electorales. Para Schumpeter (1971) los individuos tienen que elegir a personas que se vayan a reunir para convertir su voluntad en acciones. Por su parte, Manin (1997:221) considera que el voto puede decidir el rumbo de una política pública al aplicarse la política propuesta. Así pues, la idea simple de premio o castigo supone que la única o principal señal relevante, para la elección electoral de los ciudadanos, son sólo los resultados de las políticas públicas y no los instrumentos de política específicos que utiliza el gobierno o proponen los partidos de oposición en las campañas. No es así. El elector también toma en cuenta las propuestas políticas de los partidos para decidir su voto<sup>13</sup>. La decisión electoral de un votante en contra del partido en el gobierno es también un voto basado en el desacuerdo con sus políticas públicas, decisión en la que se prefieren, de hecho, las ofertas de la oposición. En este sentido, el voto retrospectivo de un votante racional es también una decisión prospectiva. Para decidir, al menor costo posible, entre las opciones que se le presentan, un votante tiene que comparar entre a) funciones de utilidad futura hipotéticas (las ofertas de los contendientes en la campaña) ó b) una función de utilidad presente (el desempeño del partido en el gobierno) y unas hipotéticas (las ofertas de la oposición) (Manzano 2002). La segunda opción se basa en un uso directo de hechos concretos y, por tanto, es más racional para un votante basar su decisión en eventos presentes que en eventos futuros (Fiorina: 1981). Por eso, una señal clara de lo que un partido hará en el gobierno es lo que ha hecho antes, si las políticas seguidas por los partidos han sido consistentes en el tiempo. Esto es, un modelo de voto

---

<sup>13</sup>Stokes (2001:176) comenta que: “Programs and manifestos are predictive of government policy. Voters who care (as many do) about the future course of policy will do well to pay attention to the competitive rhetoric of campaigns”.



retrospectivo de manera implícita toma en cuenta igualmente las evaluaciones retrospectivas y las prospectivas.

La selección electoral se hace, pues, a partir de una serie de acciones observadas, pero el ordenamiento de las preferencias se hace sobre consecuencias esperadas. En este sentido, un primer factor que pondera el efecto de la evaluación del desempeño del gobierno en la selección electoral es la responsabilidad que el individuo atribuye a las políticas del gobierno en la situación propia y del país. Además, bajo total certidumbre, una acción lleva a una consecuencia, pero bajo incertidumbre, una acción puede llevar varias consecuencias. Por eso, la certidumbre del votante en sus evaluaciones retro y prospectivas y su disposición al riesgo es determinante para su decisión.

## 1.7 La representación política en el parlamento

En los apartados anteriores hemos revisado los principales componentes teóricos de la representación política democrática, a continuación revisaremos el funcionamiento de la representación en el parlamento<sup>14</sup>, que es una de las principales instituciones políticas materializadoras de la representación política.

Para Cotta, el parlamento es una institución de naturaleza asamblearia, plural y de carácter permanente, debido a que es el instrumento institucional de expresión directa de la sociedad, así como de los *inputs* y *outputs* del sistema político. Asimismo es un órgano no jerárquico que produce un flujo decisional continuo (Cotta, 1988:266-288). Si bien las asambleas parlamentarias no son necesariamente la única expresión institucionalizada del circuito de la representación, son instituciones representativas altamente complejas para la toma de decisiones. En primer lugar, a causa de sus

---

<sup>14</sup> Según Bagehot, el parlamento tiene las siguientes funciones: “1) Electiva (Ejecutivo). 2) Expresiva (transmisión de orientaciones populares) 3. Educativa (elevación de opiniones populares). 4. Informativa (comunicación de los intereses de la minoría) 5) Legislativa 6) Financiera”. Bagehot, W. (1867) *The English Constitution* (Béjar 2000a).



dimensiones, después, por su carácter poco jerárquico que permite a todos sus miembros individuales amplias posibilidades de intervención. Finalmente, por el carácter público y dialogante de sus procedimientos, (Cotta, 1988:301) en un marco con condiciones que regulen la expresión libre de una pluralidad de voces y que permitan la ejecución eficaz de sus tareas (Béjar, 1998:297). Ante este complicado entramado institucional, al que se enfrentan los parlamentos, éstos organizan su vida interna a través de partidos políticos estructurados en grupos parlamentarios<sup>15</sup> para simplificar y eficientar el proceso de representación democrática.

Los partidos políticos no fueron considerados en los gobiernos representativos en sus orígenes, sino hasta la ampliación del sufragio universal<sup>16</sup> que trajo consigo un aumento considerable en el número de electores, y por ende, de intereses y demandas, lo que dificultó enormemente el proceso representativo. La gran alternativa a este problema fue la integración de los partidos políticos,<sup>17</sup> como elementos materializadores de la representación política en una sociedad grande y heterogénea. Luisa Béjar considera que con la extensión del sufragio universal y la multiplicación de las demandas, los partidos políticos simplificaron la relación de enlace entre la ciudadanía y los gobernantes porque se transformaron en la única instancia autorizada para convertir cualquier requerimiento particular en asunto de interés público (Béjar, 2000a:643). Este nuevo escenario representó un cambio significativo en los gobiernos representativos, debido a que la función de representar el interés nacional, que una vez fue atribuida al soberano y después al Parlamento, lo realizaría ahora el partido (Sartori, 1995:274). A

---

<sup>15</sup> La organización en las asambleas en grupos parlamentarios existen en casi todos los congresos democráticos del mundo, tanto en regímenes parlamentarios como presidenciales. Al tratarse de un estudio sobre México, el presente estudio se desarrolla bajo elementos teóricos de los regímenes presidenciales.

<sup>16</sup> Según el estudio de Manin, en la primera etapa de los gobiernos representativos denominada "parlamentarismo", la elección de los representantes no se realizaba a través de partidos políticos. Éstos eran elegidos directamente expresando los vínculos locales. (Manin, 1998:287)

<sup>17</sup> Para Manin: "A partir de la mitad del siglo XIX, se llegó a considerar la articulación de la expresión del electorado por los partidos políticos como un elemento constitutivo del gobierno representativo (Manin, 1998:238).



este cambio histórico de la representación política, que significó el inicio de una nueva etapa en los gobiernos representativos, Manin lo denomina democracia de partidos (Manin, 1998:238), ahora el proceso de representación lo dirigirán éstos, desde la nominación de candidaturas hasta la forma de comportamiento dentro del Congreso, incluyendo la toma de decisiones.

La influencia de los partidos políticos, como factores de organización en la representación parlamentaria, significó la reducción de la pluralidad de opiniones y de demandas en alternativas reducidas, ya que éstos, se configuraron como entidades mediadoras entre los individuos y la clase política representativa organizada en partidos, que desarrollaron una actividad de articulación de los intereses difusos en la población y de selección y reducción de los mismos, conformando las bases por las que los partidos llevaran a cabo una integración más factible (Cotta, 1988:280). La inclusión de los partidos políticos a la representación política introdujo una nueva variable, tanto en las relaciones ejecutivo-legislativo, como en el funcionamiento mismo del Congreso, la disciplina de partido. La responsabilidad política de los legisladores, aumentó en algunos casos, hacia los partidos políticos; el diputado ahora ya no es un hombre libre en sus decisiones en el parlamento, porque está ligado al partido que lo hizo elegir. Cabe destacar que la relación causal *partidos políticos =simplificación de la representación* únicamente funciona garantizando la disciplina de partido de todo, o de la mayoría del el grupo parlamentario. Pues de otra forma, el proceso legislativo se dificulta.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> La inclusión de los partidos políticos al proceso de representación parlamentaria no implicó cambios en los elementos teóricos de la representación analizados en los apartados anteriores. Para garantizar una representación parlamentaria eficaz Luisa Béjar considera indispensable la existencia de tres elementos: 1) Independencia relativamente amplia de los gobernantes con respecto a los deseos de sus electores, a fin de permitir el establecimiento de acuerdo tendiente a la integración de la voluntad general. 2) Libertad para que la ciudadanía pueda expresar su opinión sobre los asuntos que le afectan, sin restricción alguna o censura gubernamental ante ella. 3) Obligatoriedad de sujetar cualquier decisión con efectos sobre la ciudadanía a la confrontación con otras ideas, bajo el formato de un debate público escenificado en la tribuna parlamentaria, a efecto de dar cabida a la presunción de racionalidad en las disposiciones asumidas por el órgano legislativo (Béjar 2000a:638).





En suma, el parlamento es una instancia que congrega distintas posturas e intereses políticos en su seno, que en casos extremos, ocasionarían una falta de acuerdos en asuntos concernientes a la comunidad, ante posibles enfrentamientos debido a la diversidad de intereses representados. Sin embargo, la existencia de partidos políticos en el proceso legislativo representa un elemento maximizador de cualquier riesgo de enfrentamiento abierto y de parálisis legislativa.

El trabajo parlamentario, a través de grupos parlamentarios, posibilita un trabajo más eficaz en el proceso de construcción de la voluntad general, en el sentido, de que facilita el proceso de representación, al concentrar la complejidad de representantes en determinadas organizaciones. Esta forma de organización, ya no significa para los gobernantes la libertad pura y simple de actuar en función de su juicio, sin la libertad de ir más o menos en la realización de un proyecto determinado de antemano, de elegir, en el seno de ese proyecto, aquello de debe y puede ser realizado.

La presencia de los partidos políticos en este proceso supondría que la deliberación legislativa ya no se desarrollaría dentro de las discusiones parlamentarias, sino que serían decididas por la línea del partido, es decir, la disciplina partidaria se impondría sobre los legisladores, pues en caso de no obediencia, el partido pudiera castigarlo con la expulsión del partido, al miembro no disciplinado, lo que representaría trancar la carrera política de este representante. Sin embargo, esto no implica que el representante no discuta nada y acate obedientemente la línea del partido.

La construcción de la posición que asuma el partido político respecto a cualquier tema, presume la discusión al interior del grupo parlamentario, en donde a partir de la base del proyecto partidista, cada diputado asume posiciones que considera adecuadas. Así, dentro del margen del proyecto partidista en un esquema democrático, el posicionamiento de cada partido



político en el Congreso se tiene que construir a través de las discusiones internas, orientadas a la búsqueda del beneficio de la ciudadanía<sup>19</sup>.

## 1.8 Disciplina de partido

Dentro de los estudios politológicos sobre el Poder Legislativo, las investigaciones que han abordado la relación de los legisladores con los liderazgos de sus partidos, así como el comportamiento de votación de los grupos parlamentarios en el Congreso, han utilizado dos conceptos básicos: la cohesión y la disciplina partidista.

El primer concepto se refiere al grado de homogeneidad que tiene un grupo parlamentario en sus votaciones. El segundo, se relaciona con el acatamiento o persuasión al que se enfrentan los legisladores de un grupo parlamentario frente a las órdenes del liderazgo del partido. Las diferencias teóricas de estos dos conceptos se ubican en la unidad de análisis y en la obligación del legislador. Mientras que la unidad de análisis de la cohesión parlamentaria es el comportamiento partidista porque busca identificar el grado de homogeneidad o heterogeneidad de las votaciones del grupo parlamentario, en la disciplina de partido la unidad de análisis es el comportamiento individual pues busca estudiar el comportamiento del legislador frente a la línea de su partido político (Valencia, 2005:14). Respecto a la obligación de los legisladores, la cohesión no la toma en cuenta porque no existen órdenes. En cambio, en la disciplina sí existe obligación, en la medida en que hay un orden o persuasión que en caso de no ser obedecida puede acarrear castigos.

---

<sup>19</sup> Según Manin (1997) bajo su categoría de análisis, en la democracia de partidos existe un alto índice de disciplina de voto. Una vez decidida la posición del partido, los representantes no pueden cambiar de opinión como resultado del intercambio dialéctico en el debate parlamentario. Los diputados no votan a la luz de los argumentos intercambiados en el parlamento sino en otro lado. La discusión se desplaza hacia los partidos políticos.



A pesar de que teóricamente existan diferencias analíticas entre disciplina y cohesión partidista<sup>20</sup>, empíricamente es muy difícil diferenciarlos, ya que las razones utilizadas por los legisladores para orientar su voto, pueden variar en cada legislador de acuerdo a las reglas formales e informales del sistema político, así como su cultura (Owens, 2003). Por lo tanto, identificar si un legislador votó por simple afinidad ideológica o porque fue obligado por el partido, es prácticamente imposible. Ante esta situación, en este estudio utilizaremos a la disciplina partidista como categoría de análisis, tomando en cuenta que cuando un partido es altamente cohesionado, la disciplina fue desarrollada en alguna medida<sup>21</sup>. Así pues, en esta investigación entendemos a la disciplina partidista como la capacidad de coerción o persuasión que tienen los líderes del partido, para asegurar el apoyo de sus legisladores dentro del Congreso.

La disciplina partidista no se presenta como elemento característico en todos los sistemas políticos democráticos, pues depende de ciertos factores fundamentales para su desarrollo. Los estudios que han versado sobre el tema, indican que el desarrollo de la disciplina de partido depende esencialmente del diseño institucional, como son la forma de gobierno (Unitario o Federal, Parlamentario o Presidencial), las reglas electorales (no reelección consecutiva, financiamiento, tipo de sistema electoral), los reglamentos internos de los Congresos y los estatutos de los partidos (Carey, 2004, Owens, 2003). En un capítulo posterior analizaremos la influencia del diseño institucional mexicano en la disciplina partidista.

---

<sup>20</sup> Ozbudun (1970) distingue entre disciplina y cohesión. Coincide con el resto de los autores en referirse a la primera como un acto que implica obligaciones en el caso de no acatar la resolución del partido, mientras que la cohesión es un acto espontáneo que muestra la unidad del grupo, es por ello que la disciplina se adapta (como medida de coerción) cuando el partido tiene poca cohesión y ésta es innecesaria cuando la unidad es mucha.

<sup>21</sup> Para Owens (2003) " Although these concepts (cohesion and discipline) are analytically distinct, in that legislators may agree with one another ipso facto –because of shared preferences (cohesion) or because they are persuaded or coerced into agreement with one another (discipline)- they are empirically indistinguishable insofar as we observe legislators voting together to some degree or another. So, a legislative party may appear disciplined in the sense that is cohesive even though little or no coercion (discipline) has been deployed."



## 1.9 La disciplina partidista en los regímenes democráticos

El aspecto de la disciplina de partidos es conveniente de acuerdo a cierto tipo de sistemas políticos. Sin embargo, es importante que la existencia o no de ésta, nunca desvincule totalmente a los electores de su representante. Los altos índices de obediencia o desobediencia de los asambleístas a sus liderazgos partidarios tienen distintos efectos tanto en los regímenes presidenciales como en los parlamentarios. En un régimen parlamentario, el gobierno necesita el apoyo total de los parlamentarios; ya que sin éste, el gobierno no podría impulsar sus propuestas, y además, existiría el riesgo de perder la mayoría en el parlamento, por lo que se convocaría a elecciones para conformar otra mayoría. Por el otro lado, en los regímenes presidenciales, no existe un consenso formal entre los investigadores sobre el funcionamiento de la disciplina partidista, pues el sistema de partidos es una variable que influye tanto en el funcionamiento de los Parlamentos, como en la relación de éstos con el Presidente. Un régimen presidencial con un sistema bipartidista, como el norteamericano, funciona mejor con la indisciplina partidista, en la medida en que el Presidente tiene la posibilidad de construir mayorías, a pesar de no contar con la mayoría en el Congreso. En cambio, en un sistema multipartidista, la alta disciplina de partido facilita la formación de coaliciones dentro del Parlamento (Sartori 2002). Sin embargo, en caso de que el presidente tenga una posición adversa en el Congreso, ¿la indisciplina partidista podría facilitar la construcción de acuerdos en el Congreso?

A pesar del grado de disciplina existente en cada régimen político, ésta se tiene que desarrollar bajo condiciones institucionales que faciliten a la dirigencia la construcción de decisiones con los legisladores de su grupo parlamentario. Al mismo tiempo, también tiene que permitir que sus miembros tengan un margen de libertad para expresarse libremente y para que puedan cumplir con su compromiso representativo con la ciudadanía (Béjar, 2000b). Cuando los intereses de los partidos dominan sobre el segundo elemento, los intereses de los ciudadanos quedan relegados a segundo o tercer término. Si la



autonomía del legislador es enorme, los intereses individuales o clientelares se ubican en un nivel superior respecto a la de los electores. En ambos casos, la ecuación de la representación democrática se rompe debido que la construcción del interés colectivo es eliminada. De esta forma, el diseño institucional de un régimen democrático debe alentar la disciplina partidista para evitar conflictos en los procedimientos para la toma de decisiones; pero también debe asegurar la autonomía de los representantes para que no se alejen de su electorado.

Una vez planteados los elementos teórico-conceptuales de la presente investigación, en el siguiente capítulo revisaré la forma en que funcionó la disciplina partidista durante el régimen autoritario posrevolucionario, así como su importancia dentro de éste.



## CAPÍTULO 2

### **LA DISCIPLINA DE PARTIDO EN EL SISTEMA POLÍTICO POSREVOLUCIONARIO**

#### **2.1 El sistema presidencial mexicano**

Durante un gran lapso del siglo XX, México tuvo un sistema político presidencial peculiar, al que algunos autores han llamado presidencialismo<sup>22</sup> o presidencialista (Weldon, 2002b), en donde el Poder Ejecutivo concentró la fuerza suficiente para romper con la división de poderes establecida en el artículo 49 de la Constitución de 1917<sup>23</sup>.

En primera instancia, la respuesta a este fenómeno político se buscó en el diseño constitucional de 1917, debido a que estableció un Poder Ejecutivo fuerte, en aras de dotarlo de herramientas institucionales que le permitieran llevar a cabo su programa de gobierno, bajo circunstancias polarizadas que había dejado la Revolución Mexicana. Sin embargo, los estudios constitucionales y politológicos, que han abordado este tema, han concluido que dicho diseño, a pesar de haber dotado al Presidente de algunas facultades que le daban preeminencia sobre los otros dos poderes de la Unión; sí garantizó contrapesos al Poder Ejecutivo. Por lo que el esquema constitucional mexicano no fue la causa esencial de su excesiva concentración de poderes

---

<sup>22</sup> Para Duverger (1970), el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por el debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente. Funciona sobretodo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos, a una sociedad diferente caracterizada por el subdesarrollo técnico.

<sup>23</sup> Artículo 49 (CPEUM): "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el párrafo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."



(Casar, 2002, Carpizo, 1998, Espinoza, 1999, Marván, 2002, Nacif, 2002a, Weldon, 2002b).

Los distintos estudios coinciden en que en la conjunción de factores legales y políticos permitieron al Presidente de la República influir tanto en la conformación, como en la forma de actuar del Poder Legislativo y Judicial.

Para Weldon hay cuatro condiciones esenciales que permitieron el desarrollo de un fuerte presidencialismo en México: 1) un sistema presidencialista basado en la Constitución; 2) un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controló la presidencia y ambas cámaras del Congreso; 3) la disciplina en el interior del partido gobernante; y 4) un presidente que es líder reconocido del partido en el gobierno (Weldon 2002b: 177).

Por su parte, María Amparo Casar caracteriza al sistema presidencial mexicano como indiviso y unitario, en la medida en que el Ejecutivo se penetró en las instituciones diseñadas para contrarrestar su poder, tanto en su composición como en su funcionamiento. Tal penetración pudo hacerse en ocasiones al abuso de sus prerrogativas constitucionales, y b) la expropiación o la delegación voluntaria y las tareas del resto de las instituciones. De esta forma, para María Amparo la concentración de poderes en el Ejecutivo se debió a la conjunción de poderes legales o autónomos y de poderes contingentes o dependientes (Casar, 2002:64-64).

Estos factores institucionales y políticos tuvieron como consecuencia directa la anulación de independencia del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, que si bien no fue subordinada totalmente, no cumplió ni con su función democrática de contrapeso real y efectivo al Ejecutivo, ni de expresión de la pluralidad de intereses de la sociedad. Uno de los pilares de control, que tuvo el Ejecutivo frente al Legislativo, fue la capacidad de garantizar altos niveles de disciplina parlamentaria dentro del Congreso. Lo que le permitió impulsar sus programas de gobierno sin mucha dificultad.

En este capítulo, se abordará el proceso de construcción de la disciplina parlamentaria en el sistema político posrevolucionario, bajo una revisión



histórica-institucional, que nos permita explicar los altos niveles de disciplina partidista en el sistema de partido hegemónico. La guía de esta sección es la siguiente hipótesis.

**H1.** *Los altos niveles de disciplina parlamentaria, durante el período de predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fueron causados principalmente por la existencia de un gobierno unificado, un sistema de partido hegemónico, la no reelección consecutiva, el control de la nominación de candidaturas y el control del futuro político de los legisladores por parte del Presidente, que fungió como el líder del partido, a través del control del sistema de rotación de cargos.*

Asimismo, analizaré el impacto que tuvieron las reformas electorales liberalizadoras, iniciadas en 1963, en el funcionamiento del Congreso de la Unión y en la relación Ejecutivo- Legislativo.

## **2.2 La indisciplina de partido antes de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1917-1928)**

A lo largo de los primeros once años después de la Revolución Mexicana, los presidentes mexicanos se caracterizaron por ser débiles y poco efectivos, no fueron tan fuertes como los de los años posteriores; enfrentaron conflictos tanto con gobiernos locales como con el Congreso de la Unión. La relación con este último fue conflictiva, ya que de 1917 a 1928, los titulares del Ejecutivo enfrentaron gobiernos sin mayorías legislativas y partidos políticos poco disciplinados, lo que dificultó la construcción de acuerdos dentro del Congreso.

El Poder Legislativo se configuró como una arena política de enfrentamiento entre distintas facciones revolucionarias, con la característica de que ninguna de ellas estaba organizada sólidamente; en muchos casos, la heterogeneidad del Congreso, donde estaban representados los caudillos, permitió la oposición a las propuestas presidenciales (Javier Santiago, 1999:52). De acuerdo con Weldon, la tasa de aprobación de iniciativas del





Poder Ejecutivo por parte de la Cámara de Diputados, de 1917 a 1928 fue relativamente baja, teniendo su nivel más alto de 61.3% en la XXXII legislatura, bajo la presidencia del General Plutarco Elías Calles (Ver cuadro I).

La explicación a este fenómeno político, radica fundamentalmente en la carencia de partidos políticos sólidamente organizados de alcance nacional, sustentado en un sistema electoral que fortaleció la representación regional a través de la organización de las elecciones, sistema de mayoría relativa con circunscripciones uninominales, sistema de nominación de candidaturas y reelección consecutiva de los legisladores. En las siguientes líneas profundizaré sobre estos tópicos.

### **2.2.1 Partidos políticos y gobiernos sin mayoría (1917-1928)<sup>24</sup>**

La Revolución Mexicana no fue un movimiento político homogéneo, al contrario, estuvo constituida por distintas corrientes con intereses disímiles y en algunos casos hasta contradictorios, que dejaron como consecuencia la ausencia de una organización política nacional estructurada capaz de establecer alianzas y vínculos de carácter amplio, por lo que el país quedó sumamente dividido después de la lucha armada. A pesar de que el Ejército Constitucionalista encabezó a los carrancistas como corriente triunfadora de la Revolución Mexicana y del Congreso Constituyente de 1916-1917. Éstos no fueron capaces de articular sólidamente una organización política nacional. Durante los primeros años posrevolucionarios, el país fue gobernado por caciques, líderes regionales, cuadillos e incluso militares, que impidieron la estabilidad política del país y la articulación de un sistema de partidos sólido. La característica principal en esta etapa fue la presencia de numerosos y fugaces partidos políticos que respondieron a la coyuntura político-electoral

---

<sup>24</sup> La referencia a gobiernos sin mayoría consiste en que ningún partido político controla por sí sólo el 50% más uno de los asientos del Congreso o alguna de sus Cámaras.



del momento. Cuando se establecieron grandes alianzas entre distintos grupos, se desvanecieron rápidamente.<sup>25</sup>

Esta dispersión de poder encontró su punto natural de expresión en el Congreso de la Unión, principalmente en la Cámara de Diputados, la cual estuvo conformada por una pluralidad de partidos políticos, ninguno con mayoría absoluta. De esta forma, una de las principales adversidades políticas, que enfrentaron los primeros presidentes posrevolucionarios, fueron gobiernos sin mayoría, pues ni si quiera contaban con un grupo parlamentario propio, lo que les dificultó el ejercicio de su gobierno.

En el gobierno de Carranza, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) fue el más importante, no únicamente porque éste llevó a la Presidencia a Carranza, sino porque fue el partido que agrupó a los principales dirigentes triunfadores revolucionarios, y por ende, el más numeroso en el Congreso, ya que desde su origen intentó implantarse a nivel nacional estableciendo comités estatales, distritales y municipales.<sup>26</sup> No obstante, el bloque parlamentario del PLC en la Cámara de Diputados careció de un voto disciplinado por parte de sus miembros, en las votaciones nominales, los diputados se inclinaban por las propuestas que les convenían personalmente (Marván, 2002:134).

A lo largo de su período de gobierno, Carranza no pudo establecer alianzas estables con ningún partido político, por lo que su ejercicio de gobierno fue bastante sinuoso. De las 156 iniciativas, que el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados y que representó el 35.3% del total de iniciativas, se aprobaron 55 (35%, y sólo 17 enmiendas), nueve fueron rechazadas y 92 quedaron sin resolución (Weldon, 1997a).

---

<sup>25</sup> Para González Casanova (1999) los partidos políticos presentaron dos tipos principales de conflictos: su vinculación con los caudillos y los lazos con la clase obrera, por lo tanto, el problema de la dominación de los partidos fue el control de los caudillos sobre éstos.

<sup>26</sup> El PLC fue fundado en 1917, por Benjamín Hill, Álvaro Obregón y Pablo González. Su núcleo dirigente estaba conformado por algunas personalidades revolucionarias, tanto civiles como militares. A pesar de haber tenido una implantación territorial amplia, el partido careció de una estructura sólida y de afiliados políticos. Los dirigentes sólo tenían vínculos informales con los pequeños clubes existentes en muchas localidades del país. En un principio, el país respondió a los intereses de Obregón (Garrido 2000, Marván 2002, Medina 2002).



En el caso de Obregón, los partidos que llevaron la batuta política en su cuatrienio fueron el PLC, el Partido Nacional Agrarista (PNA)<sup>27</sup>, el Partido Laborista (PL)<sup>28</sup> y el Partido Nacional Cooperatista (PNC)<sup>29</sup>. En la XXIX legislatura (1920-1922), el partido más grande era el PLC, en un principio apoyó a Obregón, pero su disciplina nunca estuvo garantizada por lo que no significó un fuerte apoyo. Al final de la legislatura se distanciaron y tuvieron muchas confrontaciones; el gobierno se alió con el PNA y el PLM. Sin embargo, esto significó una bajísima tasa de éxito, en relación con el legislativo. De las 76 iniciativas que envió a la Cámara de Diputados y que representaron el 21.3% del total de las iniciativas presentadas, se aprobó el 17.7% (Weldon, 1997a, Cuadro I). Un nivel de aprobación mucho menor respecto con Carranza. Frente a este escenario, Obregón realizó una alianza con el PLM, el PNC, el Partido Socialista del Sureste (PSS) y el PNA, denominada Confederación Nacional Revolucionaria (CNR) (Garrido, 2000). Al término de las elecciones legislativas, esta alianza logró convertirse en la más importante, desplazando al PLC como el partido más importante. Al mismo tiempo el PNC fue el partido más numeroso. La tasa de éxito legislativo aumentó en más del 100% en relación con la legislatura anterior, pues pasó de un 17.7% de nivel de aprobación, a un 45.7% (Weldon, 1997a, Cuadro I). Esta coalición, como las anteriores, tampoco fue estable, el PNC se distanció y se

<sup>27</sup> El PNA nació sin el patrocinio del gobierno y bajo la influencia de Obregón. Lo fundaron Antonio Díaz Soto, Rodrigo Gómez y Felipe Santibáñez en 1920. Sus bases fueron los agraristas de los Estados de Morelos, Guerrero, Puebla, Tlaxcala, México, Hidalgo, San Luis Potosí, Durango, Guanajuato, Jalisco y Chihuahua. Su programa político estuvo limitado al tema agrario. De los partidos políticos nacionales, fue el más sólidamente obregonista y en el cuatrienio callista tuvo enfrentamientos con el PL. El sustento a Obregón se originó cuando éste apoyó el reparto de tierras a cambio de que el partido lo apoyara en el Congreso (Garrido, 2000, Medina 2002).

<sup>28</sup> El Partido Laborista tiene su origen en el fracaso de la huelga general por la Casa Obrero Mundial en 1916, encabezada por Luis N. Morones quien fundó la CROM y el Partido Socialista Obrero. Este partido fue fundado en 1919. Obregón se alió con ellos a cambio de otorgarles el monopolio de la representación obrera. Después, el partido se alió con Calles (Garrido, 2000, Medina, 2002).

<sup>29</sup> El Partido Nacional Cooperatista (PNC) fue fundado en 1917 por Prieto Laurens. Tanto esta organización política como el PLC desaparecieron en el gobierno de Obregón. El primero por unirse a la rebelión de la huertista (Garrido, 2000).



confrontó con Obregón al apoyar la candidatura de Calles, impidiendo a Obregón una alta tasa de éxito legislativo.

Durante esta administración, la Cámara de Diputados volvió a presentar partidos políticos poco disciplinados e inestables. En la lucha por ampliar sus áreas de influencia a nivel nacional, tanto los partidos políticos como el presidente, se enfrentaron con poderes regionales que tenían representantes en la Cámara; al momento de la lucha parlamentaria, los diputados defendían y respaldaban a los intereses de sus gobernadores o caciques regionales impidiendo coaliciones políticas estables y una alta disciplina partidista<sup>30</sup>.

Calles gobernó al país de 1924 a 1928, en la XXXI legislatura (1924-1926), el PNA y el PLM eran los partidos más grandes, pero ninguno tuvo la mayoría; el resto de la Cámara fue compuesto por miembros de las máquinas políticas locales leales a sus gobernadores, quienes se habían unido en una asociación mayoritaria nombrada Bloque Socialista Reconstructor. Esta agrupación se formó contra el intento del centro, de influir en la selección de candidatos. Sin embargo, este bloque se disolvió a los dos meses de su conformación (Meyer, 2002). La minoría Callista se confinó en el Bloque Revolucionario formado por legisladores agraristas y laboristas. Éste fue un período de coaliciones mayoritarias inestables en la Cámara. Los partidos regionales tendían a excluir al PLM y al PNA del proceso legislativo; el PLM era callista (40 diputados) y el PNA obregonista. En esta etapa de gobierno, por primera vez un presidente de la etapa posrevolucionaria en México logró obtener un índice de aprobación alto, 50.1% (Cuadro I).

En la XXXII legislatura (1926-1928) se formó la alianza de partidos socialistas con los principales partidos callistas (Alianza de Partidos Socialistas APS), en un intento por unificar a los partidos locales, que habían obstruido al gobierno callista. Sin embargo, se confrontó con el PNA. Obregón, por su parte, obtuvo tanta fuerza que logró aprobar la reforma constitucional de la reelección de la Presidencia de la República. Existía una diarquía política mexicana con

<sup>30</sup> En su período de gobierno, Obregón tuvo el 37.6% de iniciativas aprobadas, 16% de rechazadas y un 54.1% sin solución



Calles en la Presidencia y Obregón dominando el Congreso. A pesar de esta confrontación en el Congreso, el Presidente Calles volvió a incrementar su tasa de aprobación, alcanzando el 61.3%

A lo largo de su período de gobierno, Calles elevó su tasa de aprobación (70.7%) y de presentación de iniciativas legislativas en la Cámara de Diputados. En las dos legislaturas, presentó más del 50% de las que se habían introducido (Weldon, 1997a). No obstante, enfrentó grandes dificultades para impulsar proyectos importantes para su gobierno, pues se enfrentó con el Congreso controlado numerosas veces por Obregón, y otras tantas, por alianzas locales que se alineaban y desalineaban en bloques, alentados por los gobernadores de sus estados y los líderes parlamentarios (Medina, 2002).

## 2.2.2 Sistema electoral

La primera etapa posrevolucionaria se caracterizó por la constante confrontación de la federación con el centro, que se expresó principalmente en la arena parlamentaria, aunque algunas otras veces, fuera de las instituciones y de manera violenta. La representación parlamentaria respondió a los intereses coyunturales de los caciques y líderes regionales, que impidieron la cohesión de los partidos políticos en el Congreso, la realización de alianzas estables y la proliferación de organizaciones políticas. La fuerza de los poderes regionales en el proceso político posrevolucionario, no radicó únicamente en polarización política y militar que dejó la Revolución, sino también en la construcción institucional electoral, que fortaleció el poder político de los gobiernos locales.

El sistema electoral mexicano que se adoptó en la Constitución de 1917, fue un sistema de mayorías relativas con circunscripciones uninominales,<sup>31</sup> lo que promovió una relación estrecha de los diputados con sus

---

<sup>31</sup> En los sistemas electorales de mayorías relativas con circunscripciones uninominales, el ganador es aquel que obtiene mayor número de votos en su distrito o circunscripción. Sin necesidad de una segunda vuelta (Nohlen, 1995).



regiones electorales, específicamente con los poderes locales, no con el electorado. Para lograr ser Diputado o Senador, los aspirantes tenían que establecer coaliciones con caciques, con gobiernos municipales o con gobernadores, pues a pesar de que los partidos políticos no monopolizaban la representación política, porque las candidaturas independientes estaban permitidas, ellos tenían el control de las elecciones, que en bastantes momentos fueron fraudulentas y violentas (Garrido, 2000). Al establecer compromisos con las clientelas políticas locales, su función como Diputados o Senadores no era llevada a cabo de forma autónoma.

Si bien la reelección consecutiva de los legisladores garantizó la autonomía de los legisladores frente a la federación, en la medida en que no controló sus candidaturas ni su futuro político.<sup>32</sup> Esta reforma no impidió que los parlamentarios tuvieran que responder en numerosas ocasiones a los intereses que los habían llevado al Congreso, lo que se expresó en bajos niveles de disciplina parlamentaria por parte de los partidos políticos “nacionales”, impidiendo así, la construcción de alianzas legislativas, que imposibilitaron al Poder Ejecutivo impulsar su programa de gobierno. Una de las estrategias para la construcción de acuerdos en el Congreso, que siguió el Ejecutivo, fue la de respetar la autonomía de gobernadores y poderes municipales. Sin embargo, estas estrategias minaban el margen de acción del Ejecutivo, lo que hacía inevitables los enfrentamientos de la federación con los grupos locales, cuando éstas se daban, los grupos locales hacían alianzas parlamentarias entre ellos para defenderse de los embates del presidente (Marván, 2002).

El control de las elecciones por grupos locales estuvo auspiciado, en gran medida, por la primera Ley Electoral que reguló las elecciones federales

---

<sup>32</sup> La reelección consecutiva de los legisladores en México no garantizó su autonomía de gestión, los legisladores eran vulnerables a las coyunturas políticas. El control de las elecciones estaba en manos de los poderes locales. La tasa de reelección, hasta antes de la reforma antirreeleccionista de 1933, era de 30%. Para Benito Nacif, (2002b:241) la tasa tan baja de reelección de legisladores en México advirtió que éstos enfrentaban prospectos de carrera sumamente inciertos y que su actuación legislativa podía ser fácilmente influida por actores y grupos que le garantizaran su supervivencia política.



en nuestro país, después de la Revolución, la Ley para la Elección de los Poderes Federales, que fue aprobada en 1918, bajo la presidencia de Carranza. Estuvo vigente hasta la reforma electoral de 1946. En primer lugar, aumentó el número de requisitos para registrar a un partido político: 100 personas como mínimo, tener una dirección, un programa y un órgano de difusión; no portar algún título religioso, ni representar intereses exclusivos de una raza o religión. En segundo lugar, facilitó el control de las elecciones a las autoridades municipales, pues dejó en sus manos la construcción de las listas municipales, la demarcación de los distritos electorales y la ubicación de las casillas (Garrido, 2000:39, Medina, 2002:52). Igualmente, establecieron la obligatoriedad de los ayuntamientos de registrar a los candidatos independientes o de los partidos políticos (Marván, 2002).

La primera etapa de construcción del sistema político mexicano posrevolucionario se caracterizó por la ausencia de una o varias organizaciones políticas nacionales capaces de organizar y canalizar las demandas políticas de la ciudadanía, a través de su representación institucional. Aunado a un sistema electoral de mayorías relativas, con circunscripciones uninominales, que otorgó la organización de las elecciones a las autoridades municipales, dio como resultado un sistema de representación localista, dominado por un sinnúmero de partidos políticos inestables, dependientes de situaciones coyunturales y de caudillos, caciques o grupos locales. Esto se tradujo en legisladores poco disciplinados y dependientes de clientelas políticas locales. Por lo que los primeros presidentes tuvieron enormes dificultades para gobernar. La realización de alianzas estables para el impulso de sus proyectos de gobierno fueron retos difíciles de alcanzar.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Para resarcir la debilidad de la Presidencia de la República frente al Congreso, en esta etapa política del país, los presidentes recurrieron a dos estrategias para gobernar: 1. Los tiempos en las iniciativas presidenciales; y 2. La solicitud y uso de facultades extraordinarias, esencialmente en materia hacendaria (Marván, 2002, Meyer, 2002 y Weldon, 2002c).



## 2.3 La disciplina de partido en el PNR (1928-1934)

### 2.3.1 La creación del PNR

Ante la ausencia de estructuras políticas nacionales, la nominación de la candidatura presidencial fue origen de incontables conflictos políticos que destruyeron y produjeron diversas formaciones políticas. Sin embargo, en 1929 se creó la primera organización política nacional capaz de coordinar a los cuerpos políticos relevantes; logró aglutinar a los liderazgos políticos más importantes y conseguir a un candidato presidencial. Lo que eliminó las potenciales candidaturas de otros aspirantes con posibilidades de obtener la candidatura (Nacif, 2002). Al mismo tiempo, fortaleció al Presidente, en la medida en que lo proveyó de una mayoría parlamentaria, hasta cierto punto estable.

Al finalizar la XXXII legislatura (1926-1928), bajo el gobierno de Calles, dentro del Congreso se configuró una gran alianza política encabezada por Obregón, el Bloque Nacional Obregonista (BNO), que fue capaz de aprobar las reformas constitucionales, que permitieron la reelección no consecutiva presidencial, el aumento del período de gobierno presidencial de cuatro a seis años y la reducción del número de diputados de 279 a 150 miembros (Meyer, 2002, Nacif, 2002). Frente al asesinato de Obregón, el presidente Calles dejó en manos de los obregonistas la investigación del crimen, lo que fortaleció su imagen.

Al inicio de la XXXIII legislatura (1928-1930), el BNO fue el grupo parlamentario más amplio y con grandes posibilidades de encabezar el nombramiento del presidente interino. A través de una operación política de Calles<sup>34</sup> y ante la ausencia de Obregón, el primero consiguió controlar la

<sup>34</sup> Según Garrido (2000), Calles tenía la idea de crear una organización política nacional, un Partido de la Revolución. En el BNR divisó una posibilidad de conseguir el ideal que había tenido: un partido nacional capaz de encauzar las ambiciones de los políticos, al disciplinarse todos a un programa aprobado de antemano. Sin embargo, para Medina (2002:53-57) a Álvaro





dirigencia del Bloque, el cual se disolvió para conformar el Bloque Nacional Revolucionario (BNR). Esta nueva organización se encargó de coordinar los grupos parlamentarios de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como de controlar las posiciones estratégicas del Congreso como la Gran Comisión y la presidencia de las comisiones. Al controlar la dirigencia del BNR, la primera acción trascendental que realizó Calles, fue la de impulsar a Emilio Portes Gil como presidente provisional; la segunda y la más importante, fue la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, un partido político que nació con los objetivos de aglutinar a las fuerzas revolucionarias y someter a los principales dirigentes políticos tanto civiles como militares a la autoridad central<sup>35</sup> (Garrido, 2000, Medina, 2002). La fundación del PNR significó el inicio del fortalecimiento del aparato estatal posrevolucionario, que había sufrido altos niveles de polarización política y social en sus primeros años. El General Calles se erigió como el líder de este nuevo partido, al ser reconocido como Jefe Máximo de la Revolución, por lo que tuvo una considerable influencia en la toma de decisiones políticas en esta etapa.<sup>36</sup>

### 2.3.2 Gobiernos unificados<sup>37</sup>

La fundación del PNR marcó el inicio de los gobiernos unificados en México, que se prolongaron a lo largo del siglo XX. Emilio Portes Gil fue el primer presidente beneficiario de este nuevo escenario político. El Bloque Nacional Revolucionario fungió como brazo político del PNR en el Congreso durante la XXXIII legislatura (1928-1930). Por primera vez, un presidente

---

Obregón y no a Calles se debe el haber puesto en circulación la idea de un partido de la Revolución.

<sup>35</sup> El PNR se fundó como un frente amplio que aglutinó a 148 partidos políticos de 28 entidades de la República Mexicana (Garrido, 2002: 92).

<sup>36</sup> A esta etapa histórica del país se le conoce como Maximato. Si bien los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez tuvieron altos índices de aprobación de sus iniciativas, también se registraron bastantes enfrentamientos con el partido debido a que Calles fungió como el Jefe del Partido.

<sup>37</sup> Los gobiernos unificados hacen referencia a un escenario en donde el partido del Presidente controla la mayoría absoluta de los curules del Parlamento.



posrevolucionario tuvo el apoyo de una organización política que controlara las áreas estratégicas de poder en el Congreso. Presidió la Gran Comisión, obtuvo la mayoría de las presidencias de las comisiones y además encabezó la administración del Congreso. Las tasas de éxito legislativo del Ejecutivo aumentaron considerablemente en relación con las experiencias anteriores, pues tuvo un promedio de efectividad en la aprobación de sus iniciativas de un 81.1% (Cuadro I). También, a partir de esta legislatura el presidente inició la mayoría de los proyectos aprobados en la Cámara de Diputados. Esto no significó un control o dominio del presidente sobre el Congreso. En realidad, Ortiz Rubio fue un presidente débil, pues Calles controlaba el aparato burocrático del gobierno y del partido, por lo que el presidente estuvo limitado por el creador del PNR (Garrido, 2000).

Ortiz Rubio no encontró una mayoría consistente en la XXXIV legislatura (1930-1932) por divisiones internas dentro del PNR<sup>38</sup>. Los callistas fueron desplazando a los ortizrubistas, y Ortiz Rubio se enfrentó a un gabinete y a un gobierno desleal. El verdadero líder del partido se negó a apoyar a Ortiz Rubio. A pesar de estos conflictos, el presidente tuvo un índice de aprobación de sus iniciativas de 70.8% (Cuadro I). Los graves problemas que Rubio enfrentó, lo orillaron a renunciar. El Congreso tuvo que nombrar a un presidente sustituto, para que concluyera el sexenio de gobierno, que había comenzado en 1928.

La XXXV legislatura (1932-1934) fue la primera en saber que no sería reelecta, lo que redundó en un ascenso en la tasa de éxito legislativo presidencial respecto a la aprobación de sus iniciativas 82.3% (Cuadro I). A pesar de que la no reelección consecutiva fortaleció a la dirigencia del PNR, Abelardo Rodríguez presentó la tasa de aprobación más alta en comparación con sus predecesores; en gran medida por la relación de lealtad hacia la

---

<sup>38</sup> En la XXXIV legislatura el PNR se dividió en dos bloques que tuvieron grandes enfrentamientos por el control del Congreso de la Unión, los blancos y los rojos. Los primeros se agruparon en torno a Ortiz Rubio enarbolando la bandera de conciliación y de renovación del personal político. Los segundos se conformaron con Callistas ortodoxos y partidarios de Portes Gil. Encabezaron tesis anticlericales y vagamente agraristas. En un principio los blancos controlaron el Senado con el apoyo de Rubio, pero al final Calles se impuso y los rojos controlaron el BNR. Con la renuncia del Presidente, esta facción desapareció (Nacif, 2002b y Garrido, 2000).



dirigencia del partido, que lo llevó a tener una presidencia menos conflictiva con el partido.

### 2.3.3 Sistema electoral

A pesar de que el PNR controló la mayoría de curules y de las posiciones estratégicas en el Congreso mexicano, la disciplina partidista del grupo no estuvo garantizada para el Presidente en turno. Al contrario, los altos índices de éxito de las iniciativas del Ejecutivo no significaron relaciones sencillas entre la Presidencia y el Congreso. Se siguieron presentado problemas fuertes en la selección de candidatos, en las decisiones parlamentarias y en la relación de la Federación con los estados. Si bien el PNR articuló y dio coherencia al proceso político nacional, no garantizó la desaparición de las luchas de los poderes locales, ni tampoco su influencia en algunas decisiones políticas. En primer lugar, porque en la fundación del PNR se permitió la autonomía de los poderes locales; y en segundo, porque Calles se erigió como el Jefe del Partido.

La materialización de la fundación del PNR fue posible gracias a la aceptación del respeto a las autonomías de los poderes locales. La organización del PNR respondió a una mezcla de centralización y descentralización política. Los estatutos reconocieron la autonomía de los partidos políticos locales en todo lo referente a los asuntos locales. “Cada organización de la coalición habría de conservar su identidad, pero funcionaría bajo la supervisión del Comité Ejecutivo Nacional. Se trataba de un partido de adhesiones indirectas en el que contaban las agrupaciones federadas y no los militantes” (Medina 2002:72). Sin embargo, esta relación establecida en los estatutos del partido no se pudo llevar a cabo. El CEN trató de intervenir en los asuntos locales, y los grupos particulares trataron de influir en las decisiones nacionales, lo que provocó enfrentamientos diversos. El ejemplo más claro



sucedió en la selección de las candidaturas para diputados y senadores, los estatutos establecían que el CEN podía vetar y aprobar las candidaturas, lo que le aseguraría el control del Congreso, pero en la práctica, a pesar de los conflictos entre la federación y la periferia, generalmente, las candidaturas se definían en las localidades y con frecuencia el gobernador se llevaba el carro completo. Lo que reflejaba el control limitado que la dirigencia del CEN tenía sobre sus estructuras locales (Nacif, 2002).

La dirigencia del PNR estuvo encabezada por Plutarco Elías Calles, quien fue el encargado de equilibrar los conflictos políticos de los caudillos y caciques del país. Sin embargo, el dominio que ejerció sobre el partido le dio tanto poder que fue capaz de enfrentar y algunas veces derrotar al Presidente de la República. El liderazgo del partido, dotó a Calles de un gran poder de influencia en las decisiones políticas federales y parlamentarias (Garrido, 2000).

### **2.3.4 Las consecuencias políticas de la reforma constitucional de la no reelección consecutiva en la disciplina partidista**

En 1932-33 se aprobó una de las reformas constitucionales más importantes para la consolidación del presidencialismo mexicano, la no reelección consecutiva de los Diputados (federales y locales) y de los Senadores. Así como la prohibición de la reelección del Presidente de la República, de los gobernadores y de los gobiernos municipales.<sup>39</sup> Los objetivos de esta reforma

---

<sup>39</sup> La intención de introducir la no reelección consecutiva estuvo acompañada de una reforma electoral más amplia, que fue discutida, en un primer momento, en la Convención Nacional de Legislaturas en 1932, convocada por el PNR. Además de la no reelección consecutiva, la discusión se centró en la prohibición de candidaturas independientes para puestos de elección y la transferencia de la administración de las elecciones federales y estatales de los municipios a niveles superiores de gobierno. Ante el fracaso aprobatorio de estos cambios, el PNR decidió convocar a la Convención Nacional Extraordinaria, en donde participaron además de los legisladores, militantes del PNR. En esta ocasión los cambios promovidos fueron aprobados. Finalmente, los acuerdos se presentaron ante el Congreso y las reformas al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohibió la reelección consecutiva



fueron la búsqueda de la inclusión de nuevos cuadros políticos y el debilitamiento de los partidos políticos locales a través de la reducción de la competencia política para puestos de elección (Nacif 1997:153:155, Weldon, 2004b:34). Los resultados de la reforma impactaron en la centralización del poder de la dirigencia del PNR (Comité Ejecutivo Nacional, CEN), en detrimento de la influencia de los grupos políticos locales en las decisiones nacionales. La centralización política de la dirigencia del partido radicó en su predominio en la selección de candidatos y en la influencia que ejercieron en la forma de actuar de los legisladores, logrando obtener altos índices de disciplina partidista en el Congreso.

La concentración de poder que el CEN del PNR obtuvo gracias a la no reelección consecutiva fue posible porque ésta introdujo un sistema de rotación forzosa de cargos, que liberalizó oportunidades políticas, antes atrapadas por algunos individuos durante periodos indefinidos, y la puso a disposición de la dirigencia del PNR, para que éste las reasignara a los políticos cooperadores con el partido (Nacif, 2002:85). En ese mismo año, el PNR convocó a la Segunda Convención Ordinaria, que tuvo como objetivo “la consolidación de la hegemonía política del Partido de la Revolución” (Garrido, 2000:158). En esta reunión se disolvieron los partidos locales y regionales pertenecientes al PNR; se propuso que todos los partidos afiliados al Partido se disolvieran en un plazo no mayor a seis meses y que fueran expulsados los miembros de aquellas organizaciones que se rehusaran a hacerlo (Nacif, 2002:89). Estos dos cambios políticos importantes cambiaron la lógica de acción de los políticos de la época.

La eliminación de los partidos políticos locales y regionales en la estructura del PNR disminuyó considerablemente su poder de influencia política; la dirigencia del PNR despojó y centralizó la nominación de candidaturas al ser el único partido de alcance nacional. Bajo este contexto, los

---

de los Diputados y Senadores, y la del artículo 116 fracción segunda, párrafo segundo, que hizo lo mismo con los legisladores locales, se aprobaron en las Cámaras de Diputados y Senadores en noviembre y diciembre de 1932. En marzo de 1933, el Congreso mexicano anunció oficialmente la aprobación de los cambios constitucionales. Para la aprobación de dichas reformas, el PNR convocó previamente a un Congreso.



políticos, ya no tuvieron que responder estrictamente a los intereses locales para continuar o ascender en su carrera política. Lo tuvieron que hacer a través del CEN del partido, que se convirtió en una organización poderosa de colocación política. El sistema de rotación de cargos, le permitió al partido acabar con los conflictos políticos locales respecto a la lucha por las candidaturas, restringiendo las carreras independientes de los legisladores.

Esta reforma, enfocada únicamente al Poder Legislativo, concedió al PNR el dominio sobre el accionar de sus legisladores. Los legisladores interesados en su futuro político, pertenecientes al único partido político nacional, bajo un contexto de poca competitividad de la oposición, tenían como estrategia o como opción, responder a los intereses de la dirigencia del partido, pues en caso contrario, probablemente sus carreras políticas quedarían relegadas. Así, estas transformaciones políticas, dieron un vuelco al funcionamiento del PNR en el Congreso; transitó de ser un partido desordenado y poco disciplinado, a uno con altas tasas de productividad y disciplina partidista.

La centralización del poder en manos de la dirigencia del PNR no únicamente sentó las bases para la estabilidad política del país, sino para el fortalecimiento del presidencialismo y por ende el debilitamiento del Poder Legislativo como contrapeso político del Ejecutivo. A partir de estas reformas electorales, el Congreso de la Unión pasó de ser un eje central de la política nacional, a un poder con insuficiente independencia para influir autónomamente en las decisiones políticas del país.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> La autonomía del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo, todavía no se había desarrollado totalmente. A lo largo de la existencia del PNR, no hubo coincidencia cabal entre la dirección del partido y la presidencia de la República (uno de los elementos fundamentales para la existencia del presidencialismo), según Weldon (2002b).



### Cuadro I. Aprobación de las iniciativas del Poder Ejecutivo, 1917-1946

Legislatura	Años	Aprobación (porcentaje)
XXVII	1917-1918	37.6
XXVIII	1918-1920	33.3
XXIX	1920-1922	17.7
XXX	1922-1924	45.7
XXXI	1924-1926	50.6
XXXII	1926-1928	61.3
XXXIII	1928-1930	81.1
XXXIV	1930-1932	70.8
XXXV	1932-1934	82.3
XXXVI	1934-1937	95.0
XXXVII	1937-1940	97.4
XXXVIII	1940-1943	97.4
XXXIX	1943-1946	97.0

Fuente: Weldon, Jeffrey (2004b:42)

## 2.4 La disciplina de partido en el PRM (1934-1946)

### 2.4.1 El presidente como líder del partido

Desde la fundación del PNR hasta 1935, el “Jefe Máximo de la Revolución” había sido el personaje más beneficiado con las reformas que fortalecieron al partido. Por el contrario, los presidentes que ejercieron sus funciones en esta etapa tuvieron confrontaciones con Calles, lo que les impidió controlar cabalmente la política mexicana. Cuando Lázaro Cárdenas asumió la presidencia en 1934, llegó con la idea de romper con la lógica de poder del caudillo que controlaba al partido, y que por tanto, incidía en las decisiones políticas nacionales. En la XXXVI legislatura (1934-1937), el grupo parlamentario del PNR, que se había convertido en el dominador indiscutible y casi total del Congreso de la Unión, estuvo compuesto mayoritariamente por callistas y minoritariamente por cardenistas. Ante la inminente intromisión de



Calles en las decisiones políticas del país, Cárdenas comenzó una lucha de la que salió vencedor. Mandó a Calles al exilio y asumió el control del partido. Esta coyuntura política marcó el fin del caudillismo de Calles y el fortalecimiento mayor del presidencialismo mexicano. El partido de la Revolución estaría en manos del presidente de la República, lo que lo colocaría como el eje central de la política nacional, mermando el accionar de los otros Poderes de la Unión. Con el poder del partido, en el ámbito legislativo, el presidente garantizó altos niveles de disciplina de partido y enormes tasas de aprobación de sus iniciativas. En la XXXVI legislatura tuvo una tasa de aprobación de 95% (ver tabla I); 1.6% de iniciativas rechazadas y 3.5% sin resolución. Además fue el iniciador de leyes aprobadas más importante en la Cámara de Diputados, con un 84.8% respecto a un 36% de la Cámara (Weldon, 1997b).

#### **2.4.2 La formación del Partido de la Revolución Mexicana y su impacto en el Congreso de la Unión**

Una de las debilidades más significativas del PNR fue la carencia de una base social amplia. El partido estaba compuesto por líderes revolucionarios que tenían sus parcelas de poder en el interior de la República. Las demandas obreras y agrarias habían quedado prácticamente excluidas de la alianza, por lo que se desarrollaron fuera del partido. Se conformaron organizaciones que insistentemente impulsaron sus propuestas. A pesar de que la creación del PNR y la reforma de la reelección no consecutiva favorecieron la disciplina partidista en el Congreso de la Unión, ésta no fue suficiente para paliar los conflictos políticos que se presentaban tanto en el partido como fuera de él y en todos los niveles de gobierno. Las organizaciones agrarias y obreras, que se habían desarrollado al margen del PNR, comenzaron a tener fuerza política, por lo que Cárdenas decidió incluir a estos sectores organizados al partido.





En 1938, el PNR se convirtió en PRM, que estaría conformado por sectores.<sup>41</sup> La nueva estructura estableció cuotas de candidaturas por sectores, que significaron el reconocimiento de porcentajes de poder a cambio de la integración y disciplina partidista.

La transformación política del PNR a PRM significó un aumento en el poder presidencial y el fortalecimiento del partido. Pues el segundo, se constituyó como una organización de masas que dotó a los dirigentes políticos de una amplia base social institucionalizada, con la que pudieron concretar reformas sociales. Esta nueva base social incluida dentro de un partido con amplia representación parlamentaria, aunada al establecimiento de mayores poderes en la selección de candidatos en los nuevos estatutos, permitió al presidente extender su margen de autoridad en el Congreso<sup>42</sup>.

Los niveles de disciplina partidista se incrementaron en relación con los del PNR. Bajo el gobierno de Cárdenas, en la XXXVII legislatura (1937-1940), el Presidente tuvo una aprobación de sus iniciativas de un 96.8% (Cuadro I), fue la institución que más iniciativas presentó (64.5%) y al que más se le aprobaron (73.4%). Además, se le rechazaron únicamente el 0.8% de las iniciativas presentadas y el 3.4 % quedaron sin resolución (Weldon, 1997b).

En el caso de Manuel Ávila Camacho, a pesar de que inició su mandato con la Cámara heredada<sup>43</sup> de Cárdenas y dividida entre izquierdistas y derechistas, presentó altos niveles de disciplina partidista y de éxito legislativo. La XXXVIII legislatura (1940-43) presentó un índice de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo de 97.4 % (cuadro I), con 0.4% de iniciativas

<sup>41</sup> El PNR pasó a ser un partido de comités a uno de sectores (PRM), en el cual la clase política revolucionaria quedó consignada a dos de ellos, el sector popular y el militar, flanqueados por los sectores obrero y agrario, que introdujeron masa y disciplina y empezaron a diluir el poder de los hombres fuertes regionales. (González Casanova, 1999, Garrido, 2000, Medina 2002:83)

<sup>42</sup> Según el artículo 56 de los estatutos del PRM, la distribución de las candidaturas a diputados federales recaía en el Comité Central Ejecutivo (CCE), mientras que la selección de candidaturas de gobernadores y senadores estarían organizadas por previas asambleas sectoriales que elegirían delegados de acuerdo con el número de agremiados del sector en la entidad. Posteriormente, la selección se realizaría en una asamblea nacional, organizada y vigilada por delegados enviados por el CCE, cuya misión sería la concreción de acuerdos.

<sup>43</sup> La Cámara heredada suponía la convivencia del presidente entrante con el Congreso compuesto con intereses del presidente anterior (González Casanova, 1980).



rechazadas y 2.2% sin resolución. Por su parte, la XXXIX legislatura (1943-1946) presentó una tasa de éxito de 97% de las iniciativas del Ejecutivo, frente a un 2.4% de iniciativas rechazadas y 0.6% de iniciativas sin resolución (Weldon, 1997b).

En aras de conseguir la unidad nacional, Ávila Camacho mermó el poder político de los sectores obreros, campesinos y militares dentro del partido, a través de la reestructuración del partido. Creó una organización formal para los sectores populares, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), y suprimió el sector militar. Estos cambios le dieron al presidente mayor control sobre el partido en el Congreso, a pesar de haberse alejado de la política social cardenista, por medio de la oposición a las demandas de los trabajadores. Su papel como jefe de facto del partido le permitió tener una excelente relación con el Legislativo.

La transformación a PRM significó al partido una mayor cohesión y concentración de poder en la dirigencia del partido, que redundó en un acrecentamiento significativo de la disciplina partidista en el Congreso. Cárdenas logró realizar una gran alianza político-social que culminó en un proyecto nacional,<sup>44</sup> encabezado por el partido y bajo la dirigencia del presidente. Por su parte, Ávila Camacho recurrió a la reestructuración del partido para fortalecer su liderazgo. Frente a estos cambios, el Congreso fue perdiendo su capacidad de acción legislativa frente al Ejecutivo.

En la presidencia de Cárdenas, el presidente inició el 70.65% de las iniciativas en promedio durante las dos legislaturas frente a un 23.1% de la Cámara de Diputados. Con Ávila Camacho el promedio de iniciativas presentadas del Presidente fue de 75.6% frente a un 20.55% de la Cámara Baja. Es decir, el papel del Presidente de la República dentro del sistema político mexicano se tornó más protagónico en relación con el Poder Legislativo.

---

<sup>44</sup> González Casanova (1999:121) identifica al proyecto del PRM como de “capitalismo de Estado, nacionalista, antimonopólico antifeudal y popular, agrarista y obrerista.”



## 2.5 La disciplina de partido en el PRI (1946-1988)

### 2.5.1 El Partido Revolucionario Institucional

La alianza establecida entre el Estado mexicano y los obreros y campesinos del país, a través del Partido de la Revolución Mexicana, fortaleció y estabilizó el proceso político mexicano que había se había caracterizado por luchas entre caciques, caudillos, militares, gobiernos estatales y municipales, así como el gobierno federal. En primera instancia, la búsqueda de la cohesión política del país, que Calles eligió, fue el aglutinamiento de estos grupos en un partido político (PNR), empero, esta alianza careció de base social; las organizaciones obreras y campesinas fueron excluidas de la formación, por lo que se desarrollaron a la par del partido. Paulatinamente, estos sectores incrementaron su poder político, hasta que se hizo necesaria la atención a sus demandas. La solución que Cárdenas le dio a este conflicto creciente fue la incorporación de estos grupos al partido. El PNR se transformó en PRM y se convirtió en un partido de sectores con amplia base social.

En la búsqueda por la unidad nacional, Ávila Camacho equilibró las fuerzas dentro del partido y lo reestructuró, eliminó al sector militar, fortaleció al sector popular con la creación de la CNOP y limitó la gran influencia política que el sector obrero y campesino habían alcanzado con Cárdenas. El siguiente paso para la consolidación del partido de la Revolución fue su institucionalización. En 1946, una vez más el partido cambió de nombre, ahora se llamaría Partido Revolucionario Institucional (PRI). Con esta nueva faceta, Ávila Camacho trató de afianzar al sistema político con transformaciones jurídicas, que aseguraran la estabilidad y continuidad por la vía electoral y la lucha de partidos (González Casanova, 1999). La creación del PRI representó el comienzo de la etapa civilista en el poder en México, dejando atrás al caudillismo posrevolucionario.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Los nuevos estatutos del partido establecieron las elecciones primarias para la nominación de candidatos a senadores, gobernadores y diputados locales y federales. Sin embargo, esta



La metamorfosis del partido encarnó una vez más el acrecentamiento de los poderes de la presidencia de la República. En el mismo año de su refundación (1946), se aprobó una reforma electoral que cambió trascendentalmente la lógica de las elecciones en México, pues se dejó en manos del gobierno federal la exclusiva organización de las elecciones federales, que anteriormente habían sido dirigidas fraudulentamente por los gobiernos estatales y municipales. Para dar certeza al proceso electoral federal se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, encargada de la organización y vigilancia de los comicios federales<sup>46</sup>. Asimismo, la nueva ley sentó las bases de un sistema de partidos estable, que anteriormente se había caracterizado por la existencia de partidos políticos regionales, que respondían a los intereses de los caciques. La legislación tuvo como objetivo desincentivar a los partidos regionales, que habían sido un lastre para estabilidad política del país<sup>47</sup>, y fomentar el desarrollo de partidos políticos nacionales<sup>48</sup>. Se introdujo la nominación partidista de candidatos a puestos de elección popular, lo que impidió el registro oficial a candidatos independientes y a políticos pertenecientes a organizaciones no registradas. Con esta medida, la disciplina partidista se fortaleció pues los partidos políticos pasaron a tener el control de toda la representación política oficial (Nacif, 2002). Ahora, la carrera política de un individuo tendría que desarrollarse específicamente en un partido político inmerso en un sistema de partidos no competitivo, con la reelección inmediata limitada. Por lo que la aspiración futura de cualquier individuo tendría que estar

---

nueva reglamentación no funcionó y se superó por un acuerdo interno que consistía en que “la selección de candidatos debía regirse por el principio del derecho de las mayorías que radiquen en cada uno de los sectores” (Medina, 2002:159).

<sup>46</sup> Este cambio institucional trajo a la par, la federalización del Padrón Electoral, con la creación del Consejo del Padrón Electoral (Medina, 2002).

<sup>47</sup> La nueva ley estipuló la obligatoriedad del registro de los partidos políticos para poder contender en las elecciones federales (Jiménez Badillo, 2006:101). Los requisitos más importantes para su registro fueron: contar con 30 mil afiliados, obligarse actuar de acuerdo con los preceptos de la Constitución y consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar la subordinación de una organización internacional o partido político extranjero. Con esta reforma se anuló el acceso de los partidos políticos regionales a la representación federal (Medina 2002:163).

<sup>48</sup> El derecho exclusivo a registrar candidatos constituyó un incentivo para la institucionalización de los partidos de oposición. Los partidos beneficiarios con esta reforma fueron el Partido Acción Nacional (PAN), fundado en 1939 y el Partido Popular (PP), fundado por Toledano.



íntimamente ligada a la dirigencia del partido fuerte, pues sin su apoyo, las posibilidades de éxito serían prácticamente nulas.

## 2.5.2 El sistema de partido hegemónico

A partir del sexenio de Cárdenas, el presidente de la República fue reconocido como el líder indiscutible del partido gobernante<sup>49</sup>. Al mismo tiempo, el partido de la Revolución se consolidó como la única organización política de implantación nacional y por ende, como el grupo de mayor representación dentro del Congreso. La institucionalización del partido en 1946, junto con la aprobación de la nueva ley electoral de 1946, sentaron las bases del sistema de partido hegemónico que afianzó al presidencialismo mexicano. Hasta 1963, el PRI tuvo una representación parlamentaria promedio superior al 90% (Cuadro II). El liderazgo que el Ejecutivo alcanzó sobre el partido aunado a los altos niveles de disciplina partidista, permitió a los presidentes la aprobación de la mayoría de sus iniciativas y la limitación al Poder Legislativo para que no se aprobaran leyes contrarias a los intereses del Ejecutivo. Según González Casanova (1980), de 1935 a 1941 el 100% de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. Y el promedio de aprobación por unanimidad hasta 1964 fue de 85.56%. La consolidación del sistema de partido hegemónico,<sup>50</sup> que limitó el desarrollo de la oposición, tiene

<sup>49</sup> Con esta característica, se cumplió el último de los requisitos indispensables para el desarrollo del presidencialismo, según Weldon: el liderazgo del partido en manos del presidente (2002b).

<sup>50</sup> Las dos grandes clasificaciones de los sistemas electorales son los sistemas competitivos y no competitivos. Un sistema electoral competitivo se caracteriza porque en las elecciones casi todos los escaños se disputan entre dos o más candidatos, en un marco equitativo con igualdad de derechos. Por su lado, los sistemas no competitivos son aquéllos que no permiten elecciones disputadas, en donde a los oponentes se les priva de igualdad de derechos. Estos sistemas se subdividen en sistemas de partido único y hegemónico. A su vez, el hegemónico se subdivide en ideológico y pragmático. El partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni competencia de facto. Se permite que existan otros partidos pero en términos de desigualdad de circunstancias, lo que les impide disputar el poder. En esta clasificación de Sartori, el PRI mexicano pertenece al sistema de partido hegemónico



como explicaciones fundamentales: un sistema electoral uninominal<sup>51</sup> no competitivo, que no garantizó equidad de competencia y derechos en las elecciones, pues éstas, estuvieron en manos de la presidencia de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, que en numerosas ocasiones recurrió al fraude electoral para garantizar la victoria del partido oficial. Asimismo, el PRI tuvo la capacidad de incluir a diversas fuerzas sociales y canalizar sus demandas.

La débil oposición parlamentaria representada en la Cámara de Diputados, que ni siquiera fue capaz de presentar candidatos en todos los distritos electorales, se expresó principalmente a través de PAN, y en menor medida por el PPS y el PARM. El PAN pasó de cubrir el 46.9% de los distritos en 1946 al 55.1% en 1961. En las elecciones de 1955 y 1961 para elegir a la Cámara de Diputados el 20% de los distritos no tenía candidatos de la oposición. La nominación partidista tampoco redujo el monopolio del PRI en el Congreso. En el Cuadro II puede observarse que desde las elecciones de 1949 (año en que entró en vigor por primera vez la ley de 1946) hasta 1964, la oposición sólo colocó a 39 legisladores en la Cámara de Diputados.

La influencia del sistema de partido hegemónico y la debilidad de la oposición parlamentaria en la disciplina de partido consistió en la restricción de los incentivos para desarrollar carreras políticas fuera del PRI. La vinculación del partido con el Estado mexicano, lo proveyó de recursos económicos y públicos para ganar elecciones. El PRI representó prácticamente el único partido capaz de proporcionar certeza en el futuro político de los legisladores, mientras que la debilidad de los partidos de oposición minó los alicientes para

---

pragmático en la medida en que es un partido inclusivo y agregador de intereses y el poder político no estuvo en juego durante las elecciones (Nohlen, 1995, Sartori, 2002b).

<sup>51</sup> Los sistemas uninominales generalmente favorecen a los partidos fuertes, pues la votación emitida a favor de los partidos menores, no se materializa en representación institucional. La representación por mayoría consiste en que el ganador es aquel que alcanzó la mayoría (absoluta o relativa) de los votos otorgados en un distrito o circunscripción. En su caso, los sistemas proporcionales suponen una representación política que refleja, lo más exactamente posible, las fuerzas sociales y grupos políticos de la sociedad. Por lo tanto, la distribución de los votos y escaños entre los partidos participantes debe coincidir con la votación obtenida por cada uno de los contendientes (Nohlen, 1999:88).



desarrollar una carrera política externa al partido oficial. Por lo tanto, aquel congresista que quisiera continuar o ascender en su carrera política, tendría que pertenecer al PRI y obedecer o cooperar con liderazgo del partido.

### 2.5.3 La reforma electoral de 1963 (Los diputados de partido)

El sistema electoral mexicano fue uno de los elementos institucionales más importantes, que sustentaron la hegemonía política del PRI. El sistema electoral mayoritario sobrerrepresentó al PRI y subrepresentó a los partidos de oposición, esencialmente al PAN (cuadro II). Es decir, este sistema influyó en la debilidad institucional de la oposición. Dentro del esquema de partido hegemónico, la existencia de oposición institucional, resultaba indispensable para reflejar pluralidad y democracia dentro del régimen, así como para canalizar demandas políticas y sociales que habían quedado excluidas del arreglo sectorial del PRI (Crespo, 1999 91:93). Sin embargo, la limitación institucional, que había sido impuesta a través de la Ley Electoral del 46 hacia los partidos de oposición, junto con las inequitativas elecciones, coartaron notablemente su representación parlamentaria. Esta situación redundó en el debilitamiento del sistema de partidos<sup>52</sup> en donde cada vez más el partido oficial controló la política nacional. En aras de fortalecer la legitimidad del régimen, así como de resarcir los desajustes del corporativismo se llevó a cabo una reforma liberalizadora<sup>53</sup> en 1963, conocida como los “diputados de

<sup>52</sup> En las elecciones presidenciales de 1958, los panistas decidieron retirar a sus seis diputados en protesta por un supuesto fraude electoral. Sin embargo sólo dos diputados se retiraron.

<sup>53</sup> Dentro de la teoría del cambio político, la liberalización política supone un “proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y a grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales” (O’Donell y Schmitter, 1994:44). Para Cansino (2000), la estrategia de la liberalización política dentro del PRI consistió en la neutralización institucional del conflicto y la búsqueda de legitimidad por la vía de la competencia electoral. Por su parte, para Crespo (1999:33) la liberalización es “una estrategia que, pese a abrir espacios de discusión y participación a la disidencia, busca prolongar la hegemonía del grupo en el poder en condiciones que no le exijan rendir cuentas a la sociedad”. Por otro lado, la democratización se refiere a los procesos en donde las normas y procedimientos electorales son sometidos a



partido”, la cual introdujo una especie de representación proporcional limitada. En la reforma se modificaron los artículos 54 y 63 de la Constitución estableciendo la asignación de 5 curules al partido que alcanzara la votación del 2.5% del total de votos emitidos, más un escaño extra por cada 0.5%, hasta llegar a un máximo de 10%, con la acotación de que aquél que obtuviera 20 puestos por Mayoría Relativa perdería el derecho a participar en este tipo de asignación proporcional (Béjar, 2003a:24). Esta nueva reforma electoral benefició visiblemente a la oposición, transitó de un promedio de representación del 3.78% en el período 1946-1963, a un 17.1% de 1964 a 1978. Sin embargo, pese a este avance parlamentario significativo, el sistema electoral garantizó la estabilidad y hegemonía política del PRI, en la medida en que no puso en peligro su dominio en el sistema representativo nacional. Continuó siendo el partido político dominante y controlador de la Cámara de Diputados con un promedio de representación del 82.9%, lo que prolongó la aprobación todo tipo de leyes sin necesidad de negociaciones con los demás partidos políticos, pues la mayoría calificada estaba garantizada.

#### **2.5.4 La reforma electoral de 1977**

Aunque la reforma electoral de 1963 haya representado un gran avance institucional para los partidos opositores, el cambio electoral no significó un avance democrático en términos de reglas equitativas en la competencia electoral. El sistema político enfrentó una nueva carencia de legitimidad. La pluralidad política y social demandó mayor representación en el Congreso para canalizar sus demandas. El sistema de partido hegemónico ya no era capaz de hacerlo. Frente a esta disyuntiva, se realizó la reforma político-electoral que conllevó cambios sustanciales en la conformación y funcionamiento del Congreso mexicano. Fue llevada a cabo por Jesús Reyes Heróles en 1976-

---

efectivas ampliaciones de derechos políticos y civiles, cuyo desenlace lógico, lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos. (Cansino, 2000, Crespo, 1999 y O’Donell y Schmitter, 1994)





1977. Consistió básicamente, en la introducción del sistema de representación proporcional. Se designó una nueva fórmula para la elección de la Cámara de Diputados, se amplió a 400 curules (300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional)<sup>54</sup>. El marco jurídico de esta reforma se materializó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que mantuvo el requisito de la obtención de 1.5%<sup>55</sup> de la votación total emitida para conservar el registro (Becerra...2000). Esta ley significó la mayor reforma liberalizadora del priísmo. Fortaleció a la oposición, abrió la puerta a la izquierda que se había mantenido al margen de la representación institucional y pluralizó a la Cámara de Diputados, al incluir la figura de la representación proporcional en la legislación electoral mexicana. La presencia de la oposición en la Cámara de Diputados de 1977 a 1987 tuvo un promedio de 26.3% mientras que el PRI bajó su promedio a 74% (Cuadro II). La pluralización del congreso incluyó en un primer momento al PAN, PPS y PARM, e inmediatamente después al PDM, PCM y PST (Cansino, 2000).

## **2.6 El fin del sistema de partido hegemónico**

### **2.6.1 Las reformas electorales (1988-1996)**

A partir de la reforma electoral de 1977, se desencadenó una serie de reformas electorales (1988, 1990, 1993, 1994, 1996), que culminaron con la alternancia en el poder en el año 2000. Las reformas modificaron la composición del Congreso mexicano, regularon la organización de las elecciones y buscaron equidad en la competencia electoral. En 1986 se

---

<sup>54</sup> Antes de la reforma de 1977, la Cámara de Diputados no tenía un número de escaños fijos, pues se determinaba de acuerdo a la población del país. (Jiménez Badillo, 2006:106)

<sup>55</sup> En 1973, se realizó una reforma electoral que bajó el umbral necesario para la obtención de curules de representación proporcional para los partidos ya registrados. Cambió de 2.5% a 1.5% del total de votos emitidos.



amplió la representación proporcional a 200 escaños en la Cámara de Diputados y se creó la cláusula de gobernabilidad, que otorgaba al partido triunfador en el mayor número de distritos, las curules necesarias para alcanzar la mayoría absoluta.

En 1990, se hizo necesaria la redefinición de las reglas del juego, luego de unas elecciones presidenciales poco limpias y controvertidas. El principal avance democrático fue la creación de una nueva ley electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe); la invención del Instituto Federal Electoral, que se convertiría en el órgano estatal de organización electoral federal para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; y la creación del Tribunal Federal Electoral, encargado de resolver las impugnaciones por los resultados electorales.

La siguiente reforma electoral se llevó a cabo en 1993, en la cual básicamente se modificó la integración del Congreso de la Unión, el Senado de la República se integraría por cuatro senadores por Estado<sup>56</sup>; se eliminó la cláusula de gobernabilidad que nunca se utilizó; se finalizó con la autocalificación de las elecciones de los miembros del Congreso y se transitó hacia un procedimiento regulado en primera instancia, por el IFE, y en segunda por el Tribunal Federal Electoral.

Luego del levantamiento del EZLN y del asesinato de Colosio, en 1994 se estipuló que la organización de las elecciones federales sería una función estatal, que se realizaría a través de un órgano autónomo, el Instituto Federal Electoral, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos. Finalmente, en 1996 se efectuó la reforma electoral que dio el salto hacia la equidad y la competencia, en sus reglas básicas.

Para afianzar la autonomía e independencia de la autoridad electoral, se suprimió toda la representación del Poder Ejecutivo en la Conformación del Consejo General del IFE; se incluyeron disposiciones para la equidad en la competencia electoral; y el Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder

---

<sup>56</sup> Antes de la reforma, el Senado estaba integrado por dos Senadores por Estado. Se elegía uno cada tres años y duraba seis en funciones.



Judicial de la Federación, al Tribunal le correspondería resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones presentadas sobre las elecciones federales.

### **2.6.2 Los efectos de las reformas electorales en la relación Ejecutivo-Legislativo y en el funcionamiento del Congreso de la Unión.**

La introducción de nuevas reglas del juego fortaleció la representación parlamentaria de la oposición, y en consecuencia, impactó en el trabajo legislativo. Desde 1988 (LIV Legislatura) el PRI perdió por primera vez la mayoría calificada (obtuvo 52% de los escaños), lo que implicó que para poder modificar la constitución tenía que negociar con otras fuerzas políticas, pues, por sí solo, ya no podría modificar la Constitución.

En las elecciones para la LVII legislatura (1997-2000) el partido gobernante no contó con una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (el PRI fue la primera mayoría con 47.8% de los asientos). Al mismo tiempo, los gobiernos unificados que se experimentaron a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, se terminaron. Estos cambios políticos implicaron una revalorización del Congreso de la Unión, que había sido limitado sustancialmente como contrapeso del Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo mexicano transitó hacia una autonomía y un pluralismo que afectaron su funcionamiento y la forma de relacionarse con el Poder Ejecutivo.

A lo largo del sistema de partido hegemónico, el presidente fue el principal iniciador de leyes. Con la existencia de una oposición fuerte en la Cámara de Diputados, el proceso se invirtió. El Congreso se convirtió en el principal iniciador de leyes y de iniciativas aprobadas. A partir de 1997, los Diputados han presentado más leyes aprobadas, en la Cámara de Diputados que el presidente. En lo referente a la relación Ejecutivo-Legislativo, cuando el Presidente en turno tuvo mayoría absoluta su éxito fue notable, es decir el PRI



mantuvo un alto nivel de disciplina partidista. De 1988 a 1997 el Presidente tuvo un 99% de éxito en sus propuestas legislativas. Sin embargo, existió un cambio significativo en la incidencia de los diputados en las modificaciones a las iniciativas del Ejecutivo. El 54% de los proyectos enviados por el Ejecutivo fueron modificados por los legisladores, principalmente en comisiones, que con el aumento de su autonomía comenzaron a ser más dinámicas y más influyentes en el proceso legislativo (Weldon, 2000).

El proceso de autonomía del Congreso impactó en la organización misma del Congreso, ya que la existencia de la Gran Comisión le permitía al PRI controlar el trabajo parlamentario y la composición de las comisiones. Sin embargo, a raíz de la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, fue necesario aprobar la nueva ley orgánica, que eliminó a la Gran Comisión, por lo que actualmente la composición de las comisiones responden a una conformación plural.



**Cuadro II. La representación en la Cámara de Diputados  
Número y porcentaje de escaños en poder del PRI y la  
oposición, 1946-1994**

Año	PRI		Oposición		Total
	Escaños	%	Escaños	%	
1946	141	95.9	6	4.1	147
1949	142	96.6	5	3.4	147
1952	151	93.8	10	6.2	161
1955	153	94.4	9	5.6	162
1958	153	94.4	9	5.6	162
1961	172	96.6	6	3.4	178
1964	175	83.3	35	16.7	210
1967	177	83.5	35	16.5	212
1970	178	83.6	35	16.4	213
1973	189	81.8	42	18.2	231
1976	195	82.3	42	17.7	237
1979	296	74	104	26	400
1982	299	74.8	101	25.3	400
1985	289	73.3	111	27.8	400
1988	260	52	240	48	500
1991	320	64	180	36	500
1994	300	60	200	40	500
1997	239	47.8	261	52.2	500
2000	211	42.8	289	57.2	500

Fuente: Elaboración del autor con datos de María Amparo Casar (1999)





## CAPÍTULO 3

### ***FACTORES INSTITUCIONALES DE LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN MÉXICO***

El sistema de partido hegemónico mexicano limitó sustancialmente las funciones del Congreso mexicano referentes a la representación ciudadana y al contrapeso del Poder Ejecutivo. La alta disciplina partidista del PRI fue una de las causantes de este fenómeno político. El presidente fue capaz de controlar a su partido y de lograr altos índices de aprobación de sus iniciativas, en una Asamblea constituida mayoritariamente por elementos del PRI y minoritariamente por miembros de otros partidos políticos.

A partir de 1977, se desencadenó una serie de reformas electorales orientadas a fortalecer a la oposición. Se desarrolló un marco electoral equitativo y un sistema electoral que cambió la forma de composición del Congreso. Los resultados inmediatos fueron la pluralización de la representación en el Poder Legislativo, la culminación del sistema de partido hegemónico y finalmente, la alternancia en el poder en el año 2000. Este nuevo esquema político cambió radicalmente la lógica de poder dentro del Congreso mexicano, pues luego de que el PRI controlara el funcionamiento del Congreso por más de cincuenta años, la oposición tuvo más peso en las decisiones legislativas del país.

Sin embargo, este precedente democrático no tuvo una influencia considerable en la relación de los legisladores con las dirigencias de sus partidos. Las organizaciones políticas mexicanas presentan altos niveles de disciplina partidista<sup>57</sup>. Frente a estas características, surge la pregunta: ¿cuáles son los elementos que explican la alta disciplina partidista en México? Los distintos estudios, que han dado explicación a este fenómeno, coinciden en que la disciplina de partido se explica primordialmente por la conjunción de

---

<sup>57</sup> Los distintos estudios sobre disciplina partidista en México se han enfocado principalmente a estudiar la LVII y LVIII legislaturas. (Béjar, 2000b, Casar, 2000, Pérez, 2004, Ugalde 2002, Valencia, 2005 Weldon, 2002a)



normas electorales, partidarias y del Congreso (Béjar 2000a, Carey, 2004b, Owens, 2003, Ugalde, 2002, Weldon, 20002b). En México, la legislación electoral, los estatutos de los partidos y las regulaciones del Congreso confieren al liderazgo del partido, amplias facultades de control en la toma de decisiones. Lo que permite subordinar, en buena medida, a los legisladores mexicanos. Por esto la hipótesis planteada para este capítulo es:

**H2.** *El diseño institucional del sistema político mexicano fomenta altos niveles de disciplina partidista, que limita la labor representativa de los legisladores, a través del monopolio de las candidaturas por parte de los partidos políticos; el sistema de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas; el control del financiamiento público por parte de los líderes partidistas y parlamentarios; la no reelección consecutiva; y las amplias facultades otorgadas a los coordinadores parlamentarios en la Cámara de Diputados, respecto al control de la asignación de comisiones y de las prerrogativas concedidas a los grupos parlamentarios.*

. A continuación se analizarán las distintas regulaciones electorales que fortalecen a la dirección de partido frente al legislador.

### 3.1 La regulación electoral

En cualquier sistema político, la regulación electoral incide sustancialmente en el sistema de partidos, en la relación Ejecutivo-Legislativo y en la relación de los legisladores con el liderazgo partidista (Nohlen, 1995). En el caso mexicano, las reglas electorales que fomentan la disciplina partidista son el sistema electoral mixto con listas cerradas y bloqueadas, en su acepción proporcional; la prohibición de las candidaturas independientes al margen de los partidos políticos; el control del financiamiento por parte de los partidos políticos y la no reelección consecutiva.





### 3.1.1 Sistema electoral mixto

Los sistemas electorales son la forma en que los votos emitidos por los ciudadanos se convierten en escaños (Nohlen, 1995). Existen dos grandes divisiones para estos sistemas: los de mayoría y los de representación proporcional.<sup>58</sup> El tipo de sistema electoral tiene una influencia notable en la relación del legislador con su partido y con el electorado. En los sistemas de mayoría, los representantes tienden a ser menos disciplinados, que en los de representación proporcional. Pues, en los primeros, se establece una relación más estrecha con el electorado, a éstos se les debe su triunfo y su posible reelección. En otro sentido, la representación proporcional favorece al liderazgo del partido, pues como la forma de elección es a través de listas, éstas son hechas por el partido. En este esquema, los representantes no desarrollan relaciones estrechas con sus representados, pues técnicamente no fueron electos directamente por ellos. Su cargo se lo deben al partido (Carey, 2004, Nohlen, 1995, Owens, 2003, Sartori, 2002).

En México, la conformación de la Cámara de Diputados es el resultado de un sistema electoral que combina la mayoría relativa y la representación proporcional. Esta Cámara se compone de 500 diputados federales, 300 de mayoría relativa y los otros 200 de representación proporcional. Para la elección de los Diputados de mayoría relativa, el país se divide en 300 distritos electorales. El ganador es aquel candidato que obtenga la mayoría simple de la votación total. Por su parte, la elección de la representación proporcional responde a otra lógica que favorece la subordinación del diputado al liderazgo

---

<sup>58</sup> En el sistema de mayoría existen dos tipos de fórmulas: la elección del candidato por mayoría relativa, que consiste en la elección del candidato que obtenga el mayor número de votos; y la de mayoría absoluta, que consiste en la victoria de un candidato con el 50% + 1 de los votos, lo que implicaría una segunda vuelta entre dos contendientes, si en la primera elección nadie consiguiera la mayoría absoluta de los sufragios. En México se utiliza la primera, el ganador es el candidato que obtiene mayor número de votos en el distrito electoral. En la representación proporcional existen tres diferentes formas de elección, que implican distintas maneras de votación: lista cerrada y bloqueada (el ciudadano vota por el partido y el partido proporciona la lista, con un orden establecido), lista cerrada y no bloqueada (el ciudadano propone el orden de la lista) y lista abierta (Nohlen, 1995).



partidista. Para la elección de estos diputados, el país se subdivide en cinco circunscripciones a nivel nacional, que comprenden a varios estados.

En cada una de estas circunscripciones, los partidos políticos tienen que presentar una lista de 40 candidatos. La asignación de curules por esta vía se realiza a través de un coeficiente electoral<sup>59</sup>, que toma en cuenta el número de votación que el partido haya obtenido en la circunscripción. La elección de estos diputados no se lleva a cabo en boletas distintas a las de mayoría, pues son listas cerradas y bloqueadas, en donde el orden de los candidatos es decidido previamente por el partido político, por lo que el ciudadano no tiene injerencia directa, ni siquiera en el orden de la lista. Este método otorga a la dirigencia mayor control sobre sus legisladores, pues el orden de prelación depende ésta. Los primeros lugares en la lista, tienden a establecer compromisos previos con el liderazgo del partido. Por lo que generalmente, los diputados de representación proporcional son gente cercana a éste, o por lo menos tienen mayores compromisos con el partido, que al momento de las votaciones en el pleno, pueden ser recursos utilizables de la dirección partidista para disciplinar a sus legisladores.

### **3.2 La prohibición de las candidaturas independientes**

A pesar de que el sistema de mayoría fomenta las relaciones estrechas de los diputados con su electorado, en nuestro país, esta premisa no sucede nítidamente, por dos razones principales: los partidos monopolizan la

---

<sup>59</sup> Para la elección de la representación proporcional existen dos métodos distintos: el procedimiento del divisor y el procedimiento del cociente electoral, que consisten en fórmulas matemáticas complejas, que buscan un equilibrio entre el número de votos y número de curules. En México, la fórmula utilizada para la asignación de los 200 diputados de representación proporcional, se hace a través del cociente natural y resto mayor. El primero resulta de dividir la votación nacional emitida entre el número de diputados representación proporcional. El segundo es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir (COFIPE, art.13).



representación política y el proceso de nominación de las candidaturas es altamente centralizado.

La legislación electoral mexicana prohíbe la postulación de las candidaturas independientes. El artículo 175 del Cofipe reconoce exclusivamente a los partidos políticos como los facultados para presentar candidaturas a las elecciones<sup>60</sup>. Es decir, ningún ciudadano mexicano puede aspirar a ser representante, sino está nominado por un partido político<sup>61</sup>. Más allá del debate sobre la factibilidad de las candidaturas independientes en México y su influencia en el sistema de partidos, la prohibición de éstas provee a los partidos políticos de más herramientas para controlar a sus diputados. Para poder aspirar a continuar o ascender en su carrera política, los diputados tienen que tener buenas relaciones con su partido. Si no las tiene, su nominación para otro puesto de elección popular estará en duda. En México, el partido político tiene el poder de colocar o no el nombre del candidato en la boleta electoral.

### 3.3 Financiamiento electoral

El financiamiento de los partidos políticos es un debate inconcluso, ha generado interminables discusiones respecto a su compatibilidad con el sistema representativo democrático, pues el sistema adoptado (público, privado o mixto) tiene una influencia especial sobre la representación política, dependiendo del grado de intervención de los intereses privados. La centralización y descentralización del financiamiento es la variable que interviene en el grado de independencia del asambleísta con su partido. Los

---

<sup>60</sup> Cofipe. Art. 175 “1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

<sup>61</sup> El pasado 6 de Octubre de 2006, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe las candidaturas independientes. Es decir, que la ley suprema no brinda el monopolio de las candidaturas a los partidos políticos, por lo que es facultad de los legisladores permitir las o prohibirlas, a través de la ley electoral respectiva.



sistemas de financiamiento descentralizados desarrollan a legisladores más independientes respecto a su partido político, que los centralizados. En el primero caso, el representante recibe recursos sin la intermediación directa del partido, por lo que no establece compromisos previos con la organización partidista. En el segundo, el partido recibe el financiamiento y lo distribuye a sus candidatos. Aquí, los congresistas tendrán mayor responsabilidad frente a la estructura partidista, en la medida en que dependen del partido para financiar sus campañas (Sartori, 1996).

En México se adoptó un esquema de financiamiento mixto esencialmente público<sup>62</sup> y centralizado<sup>63</sup>, en donde los partidos políticos son considerados como entidades de interés público<sup>64</sup>. Al mismo tiempo, son los intermediarios legítimos del financiamiento público y reciben otros beneficios indirectos como el acceso a radio y televisión<sup>65</sup>, exenciones fiscales y franquicias postales y telegráficas (Pérez, 2004). Además, los candidatos no pueden recibir fondos privados personalmente<sup>66</sup>, únicamente a través del partido. Por ley, los partidos políticos tienen que tener un órgano financiero encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campañas, que rindan cuentas al IFE.<sup>67</sup> Así, incluso los recursos privados tienen que ser recibidos en primera instancia por el órgano financiero del partido para después ser canalizado hacia los candidatos.

<sup>62</sup> El artículo 49 del Cofipe señala: “ El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades: a) financiamiento público que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento; b) financiamiento por la militancia; c) financiamiento de simpatizantes; d) autofinanciamiento; y e) financiamientos por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos”

<sup>63</sup> Art. 49 Cofipe.

<sup>64</sup> Art. 41 fracción I CPEUM

<sup>65</sup> Cofipe artículos 42-48, 50-51 y 53-55.

<sup>66</sup> Según Dworak (2004:256), “la legislación electoral mexicana no posibilita que un candidato reciba fondos, sólo lo captado en mítines y colectas, y lo que el propio candidato dé para su campaña.”

<sup>67</sup> Art. 49 n.5 Cofipe “5. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine”.



Los legisladores mexicanos tienen que establecer adeudos con sus partidos políticos antes de ejercer sus funciones, pues, las dirigencias partidistas son una fuente importante de incentivos, oportunidades y recursos para realizar campañas políticas. El sistema de financiamiento mexicano otorga amplias facultades centralizadoras de recursos al partido político, principalmente a su dirigencia. A pesar de permitir los recursos privados en el financiamiento, éstos están controlados por el órgano encargado de las finanzas del partido.

### 3.4 La no reelección consecutiva

La ausencia de reelección inmediata potencia la injerencia de la dirigencia partidista en el comportamiento de sus legisladores<sup>68</sup>, lo que crea una cierta desvinculación del representante con el ciudadano. Los líderes controlan en gran medida el futuro político de sus agremiados, por lo que se establece una relación más estrecha entre ambos. En cambio, en un sistema político en donde se permite la reelección legislativa inmediata, los representantes estarán atentos en atender las necesidades de sus electores, porque a éstos les debe su elección y su posible reelección al cargo.

México tiene una regulación electoral, que faculta exclusivamente a los partidos políticos la nominación de candidaturas, al mismo tiempo, el sistema de financiamiento público está centralizado por la dirigencia del partido y se prohíbe la reelección consecutiva<sup>69</sup>. La estructura partidista tiene bastantes recursos para incidir en el futuro político de los asambleístas y por ende en su comportamiento como legisladores. Aquel representante que esté interesado

---

<sup>68</sup> A lo largo del debate sobre las consecuencias positivas de la reelección inmediata se encuentran: la especialización de los congresistas, fortalecimiento del sistema de comisiones, relación estrecha con los electores (Dworak, 2004).

<sup>69</sup> En México el artículo 59 de la Constitución Política prohíbe la reelección inmediata de los diputados y senadores: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato".



en desarrollar su carrera política tendrá que cooperar con las decisiones de los partidos políticos. Para Benito Nacif (2002a), este contexto provoca que los diputados y senadores actúen como “agentes” de sus respectivas organizaciones.

### **3.5 Reglas internas de los partidos**

La regulación interna de los partidos políticos es una variable explicativa de la relación que guardan los legisladores con su partido. Los partidos políticos que limitan la competencia intrapartidaria (Carey, 2002b), dotan a la dirigencia de amplias facultades de injerencia en los procedimientos de nominación de candidaturas. Éstos tienden a ser más disciplinados, que aquellos en donde existe una competencia interna por la nominación. Las regulaciones formales de los principales partidos mexicanos responden a la primera lógica. Asimismo, los sistemas de financiamiento públicos y centralizados por el partido promueven dependencia del legislador frente al partido.

A continuación se analizarán las reglas formales de nominación de candidaturas del PRI, PAN y PRD<sup>70</sup>.

#### **3.5.1 Control de la nominación de las Candidaturas**

En las líneas anteriores, se revisó que la legislación electoral mexicana dota a las organizaciones políticas del monopolio de las candidaturas a puestos de elección popular. En un contexto, en donde la reelección consecutiva se prohíbe, los legisladores dependen en gran medida de la dirigencia partidista para ascender o continuar su carrera política. Además de estas regulaciones electorales, que promueven la subordinación de los representantes frente a la

---

<sup>70</sup> La revisión estatutaria partidista realizada en esta investigación pertenece a la reglamentación vigente para las elecciones del año 2000.



estructura del partido. Las reglas internas de los partidos en México, limitan la competencia interna y centralizan la nominación de candidaturas. Esta centralización crea vínculos previos con la dirigencia, que se pueden materializar al ejercer sus funciones como representantes ciudadanos en la Cámara de Diputados.

### 3.5.2 Partido Acción Nacional

El Partido Acción Nacional brinda bastante importancia, en el proceso de selección de candidaturas tanto de mayoría como de representación proporcional, a las convenciones locales, estatales y nacionales (ver cuadro III). Los estatutos utilizados para la selección de candidatos en el proceso electoral federal del 2000, en su artículo 41 señala: “Corresponde a las convenciones distritales elegir candidatos a Diputados Federales y Locales de mayoría relativa... Las Convenciones Distritales y Municipales también elegirán propuestas de precandidatos a Diputados Federales de representación proporcional”.

El proceso de selección de candidatos de mayoría es descentralizado, no únicamente porque se deciden en las convenciones distritales, sino porque los militantes pueden participar en las elecciones primarias, que son coordinadas por los consejos estatales y ratificado por el Consejo Nacional (Valencia 2005).

El proceso de selección de candidatos a representación proporcional también es descentralizado, pero el CEN tiene una participación más activa en su integración. El artículo 42 regula el procedimiento para la creación de las listas de representación proporcional.<sup>71</sup> En primera instancia, en la elaboración

---

71 1. Los miembros activos del Partido de un municipio y el Comité Directivo Municipal respectivo podrán presentar propuestas a precandidatos a la Convención Municipal, del cual surgirán tantas fórmulas como distritos electorales federales comprenda el municipio. En el caso de los distritos con dos o más municipios, las propuestas de las candidaturas se llevarán a una Convención Distrital de la cual surgirá sólo una propuesta.



de estas listas participan la convención municipal, que realiza las primeras propuestas. En la convención estatal, éstas se discuten; en dicha convención los Comités Directivos Estatales pueden hacer propuestas adicionales. El número de propuestas que hagan, estará determinado por la aportación de votos. En la integración de la lista nacional, el CEN tiene reservados los dos primeros lugares de las circunscripciones. Las demás propuestas se incluyen de acuerdo a la importancia electoral de las regiones del país.

El hecho de que la selección de candidatos de mayoría relativa y representación proporcional permita la participación de los comités municipales y estatales, no significa que sea un asunto totalmente descentralizado. Según Pérez (2002), el proceso de la toma de decisiones en las convenciones estatales, es altamente centralizado. En éstas, el peso del Comité Directivo Estatal es muy alto, no únicamente por su facultad para proponer, sino por su importancia en la votación. La toma de decisiones no se realiza a través del voto individual de los asistentes a las convenciones o asambleas, sino por medio de delegaciones. El Comité Estatal representa por sí mismo una delegación con derecho a un número de votos equivalente al promedio de los votos de las delegaciones presentes. Asimismo, el CEN tiene la facultad de vetar cualquier resolución que considere negativa para el partido.

---

II. Los Comités Directivos Estatales podrán hacer hasta dos propuestas adicionales, que junto con las propuestas que se refiere en inciso anterior se presentaran en la Convención Estatal. En ellas 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 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 circunscripcionales 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 un 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 segunda de este artículo, se ordenarán las fórmulas restantes. En todos los casos se respetará el orden que hayan establecidos las Convenciones Estatales.





En suma, el proceso de selección de candidaturas favorece notablemente a la estructura del partido, en todos sus niveles. La participación de la ciudadanía es casi nula, se limita a la militancia en las elecciones distritales para seleccionar candidatos de mayoría y a la elaboración de propuestas en las convenciones municipales, que corresponden a la primera etapa. Por lo tanto, para poder ser candidato a diputado del PAN, un vínculo estrecho con la estructura partidista, puede llegar a ser más importante que una relación estrecha con un electorado específico.

### **Cuadro III. Procedimientos de selección de candidatos a Diputados Federales del PAN**

<b>Tipo de Candidatura</b>	<b>Procedimiento</b>
Mayoría Relativa	<ul style="list-style-type: none"><li>• Convención distrital (elecciones cerradas internas)</li></ul>
Representación Proporcional	<ul style="list-style-type: none"><li>• El CEN determina los dos primeros lugares de cada circunscripción. Los lugares restantes se eligen y ordenan en convenciones estatales.</li></ul>

Fuente: El autor con información de Pérez Vega (2002)



### 3.5.3 Partido Revolucionario Institucional

El Partido Revolucionario Institucional tiene una gama más amplia de procedimientos para la selección de sus candidatos que el PAN. Sin embargo, la dirigencia del partido posee facultades fundamentales en la nominación de candidaturas de mayoría y de representación proporcional. El artículo 147 de los estatutos faculta al Consejo Político Nacional para seleccionar el procedimiento de la nominación de candidaturas entre:

- 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
- e) Usos y Costumbres

Respecto a la selección de candidaturas de Representación Proporcional el artículo 56 de los estatutos señala: “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”.

En el papel, la nominación de candidaturas dentro del PRI es altamente centralizada, principalmente en la de representación proporcional. En las candidaturas de mayoría, el Consejo Político Nacional decide, de acuerdo a su conveniencia, el método para la selección de candidatos.<sup>72</sup> Por su lado, la selección de candidaturas para la representación proporcional, queda totalmente centralizada en el CEN. Si bien, dentro del proceso de selección de candidaturas de mayoría, no se limita sustancialmente la competencia. En el proceso de selección de representación proporcional, sí. Por lo tanto, la

<sup>72</sup> En el año 2000, se decidió utilizar el procedimiento de convención de delegados.



influencia de la dirigencia en el proceso de la selección de candidaturas es amplia, lo que le proporciona poderes de presión sobre sus legisladores (Cuadro IV).

#### **Cuadro IV. Procedimientos de selección de candidatos a Diputados Federales del PRI**

<b>Tipo de Candidatura</b>	<b>Procedimiento</b>
Mayoría Relativa	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Consejo Político determina el proceso entre: Consejo Político, Convención de Consejeros Políticos, Convención de delegados, consulta directa a los militantes; a militantes y simpatizantes; o a militantes simpatizantes y ciudadanos en general; usos y costumbres.</li></ul>
Representación Proporcional	<ul style="list-style-type: none"><li>• El CEN registra directamente las candidaturas ante el órganos electoral</li></ul>

#### **3.5.4 Partido de la Revolución Democrática**

El Partido de la Revolución Democrática facilita la participación de la ciudadanía, en la selección de las candidaturas de mayoría. Según el artículo 77, fracción I, de los estatutos, se establece que el proceso de selección de candidatos se realizará a través del voto secreto, directo y universal en las urnas de los afiliados al partido. Por su parte en el Reglamento General de Elecciones Internas dice que la elección de Diputados Federales y Diputados Locales por el principio de mayoría relativa se realizará mediante voto universal.



En relación a la selección de candidatos por representación proporcional, el artículo 77 de los estatutos del partido señala que:

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

Al mismo tiempo, el Reglamento General de Elecciones Internas, que regula la elaboración final de la lista señala en su artículo 41, que los criterios para su integración son: el respeto del orden y número de votos que cada precandidato haya obtenido en el respectivo proceso electivo; los lugares nones corresponderán a los electos en convención electoral; y los lugares pares corresponden a las listas del Consejo, e incluirán por cada bloque de diez, hasta dos candidatos externos.

Esta somera revisión formal de la selección de candidatos en el PRD, arroja que los ciudadanos tienen más participación en la nominación de candidatos de mayoría, que el PAN y el PRI. Lo que no redundaría en una menor disciplina partidista. Respecto a la nominación de los candidatos de representación proporcional, se lleva a cabo por un sistema mixto en donde el 50% pertenece a una convención nacional de delegados y el 50% por el Consejo Nacional. La supuesta anuencia participativa de los militantes en los procedimientos para seleccionar a los diputados, no es totalmente libre, pues el enfrentamiento entre corrientes internas ha influido notablemente en la definición de las candidaturas. Sin embargo, la influencia de la dirigencia en la elaboración de las listas plurinominales no ha sido soslayada (Cuadro V).



## Cuadro V. Procedimientos de selección de candidatos a Diputados Federales del PRD

Tipo de Candidatura	Procedimiento
Mayoría Relativa	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Consejo Nacional elige entre: votación directa de los afiliados del partido</li><li>• Convención distrital de delegados, elegidos por los afiliados del partido</li></ul>
Representación Proporcional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Los lugares nones de las listas se eligen en Convención Nacional electoral</li><li>• Los lugares pares de la lista se elige por el Consejo Nacional, donde hasta un 20% pueden ser candidatos externos</li></ul>

Los tres partidos políticos analizados presentan más apertura participativa en los procedimientos para la nominación de candidatos de mayoría relativa. En cambio, en diferente medida, los distintos liderazgos tienen más influencia directa en los legisladores de representación proporcional. Lo que les brinda mayores herramientas para intervenir en su comportamiento como legisladores.

### 3.6 Las reglas internas del Congreso

Los grupos parlamentarios le dan coherencia al proceso legislativo en la medida en que simplifican la toma de decisiones dentro del Parlamento. Para desarrollar bien sus funciones, generalmente se les asignan recursos humanos y financieros. Cada Congreso tiene su propia regulación, por lo que la relación entre los legisladores con líderes parlamentarios puede variar de país en país.



En el Congreso mexicano, los líderes parlamentarios tienen amplio dominio en el proceso de toma de decisiones, la conformación de comisiones y sobre los recursos financieros y humanos. Estas condiciones benefician el control del líder sobre su grupo parlamentario. Es decir, los legisladores mexicanos se desenvuelven en un marco legal que los incentiva a cooperar con su liderazgo partidista. En las próximas líneas, se revisarán las principales atribuciones que la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG)<sup>73</sup> otorga a los líderes parlamentarios mexicanos respecto al control de la toma de decisiones, agenda legislativa, conformación de comisiones y aspectos financieros.

### **3.6.1 Los grupos parlamentarios y las facultades de sus coordinadores**

Los grupos parlamentarios son las organizaciones de legisladores que estructuran la toma de decisiones dentro del Congreso. Prácticamente, la totalidad de legisladores pertenecen a algún grupo porque éstos les brindan apoyo económico y humano para poder realizar su trabajo<sup>74</sup>. Si bien los legisladores independientes son contemplados en la legislación mexicana<sup>75</sup>, éstos no tienen las mismas oportunidades de desarrollo político que los demás (Owens 2003). Incluso en la LVIII legislatura, se registraron únicamente 10 cambios de legisladores.

---

<sup>73</sup> Frente al gobierno sin mayorías iniciado en la LVII legislatura, se hizo necesario un cambio de reglas internas dentro del Congreso mexicano. En 1999 se llevó a cabo una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, en donde se establecieron nuevos lineamientos respecto al funcionamiento y a la toma de decisiones internas, tomando en cuenta la pluralidad representada en ambas Cámaras, especialmente en la de Diputados.

<sup>74</sup> El artículo 28 de la LOCG dice: "1. 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".

<sup>75</sup> Art. 30 "1. 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."



En el proceso legislativo mexicano, los coordinadores de los grupos parlamentarios juegan un papel central, tanto en el funcionamiento como en el proceso de toma de decisiones de la Cámara de Diputados. El artículo 27 de la LOCG proporciona el control de las decisiones más importantes del Congreso a los líderes parlamentarios: “1. El Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes 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.”<sup>76</sup>

Las principales funciones de estos órganos legislativos son:

- La Mesa Directiva es el órgano de dirección de la Cámara de Diputados. Entre sus atribuciones se encuentran, la reinterpretación de los ordenamientos, la formulación del orden del día y las formas o procedimientos para el manejo de cada asunto, con base en las propuestas de los grupos parlamentarios.
- La Junta de Coordinación Política se conforma por todos los coordinadores de los grupos parlamentarios y sus decisiones se toman por mayoría absoluta mediante voto ponderado, según su número de integrantes. Sus funciones más importantes son la de proponer al pleno la integración de las Comisiones y de sus respectivas mesas directivas, presentar al pleno el anteproyecto anual de la Cámara, asignar los recursos materiales y financieros a cada grupo parlamentario.
- La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra por el Presidente de la Mesa Directiva y los

---

<sup>76</sup> A lo largo del sistema de partido hegemónico, el órgano de dirección que conjuntaba prácticamente todas las facultades importantes en la toma de decisiones de la Cámara de Diputados fue la Gran Comisión, integrada por el grupo parlamentario dominante. Entre sus facultades se incluían la de la preparación de la lista de los integrantes de cada comisión legislativa, el nombramiento de los principales cargos administrativos, la asignación de los recursos y la selección de los miembros de la mesa directiva. La pluralización paulatina, que sufrió la Cámara, orilló a realizar cambios en la forma de la toma de decisiones. En la LV(1991-1994) se transfirió a una comisión multipartidista, denominada de Régimen Interno y Concertación Política, el control de la agenda de los asuntos legislativos (Valencia 2005).



miembros de la Junta de Coordinación Política. Sus facultades consisten en el establecimiento del programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración del orden del día y la designación de las formas para debates y deliberaciones.

Como podemos apreciar, los líderes parlamentarios mexicanos tienen una participación dinámica en los órganos directivos de la Cámara de Diputados. Se encargan de manejar la agenda legislativa, los recursos financieros y la integración de las comisiones legislativas con todo y sus mesas directivas. Los legisladores independientes quedan excluidos de este proceso, para poder desarrollar su trabajo los legisladores tienen una gran dependencia de los grupos parlamentarios, específicamente de su liderazgo.

### 3.6.2 Asignación de comisiones

Las comisiones legislativas juegan un papel central dentro del proceso legislativo mexicano, pues son el primer filtro de las iniciativas presentadas en el Congreso<sup>77</sup>. En ellas se discuten, analizan y dictaminan los proyectos de ley, que posteriormente pasarán al pleno para su votación y discusión. Las comisiones ordinarias se componen de hasta treinta miembros<sup>78</sup>.

Los coordinadores parlamentarios tienen amplias atribuciones en su conformación, pues la Junta de Coordinación Política es la encargada de proponer al pleno su integración, tomando en cuenta la proporcionalidad representativa de los grupos parlamentarios. “Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la

<sup>77</sup> Según el artículo 39 de la LOCG “Las Comisiones son 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”.

<sup>78</sup> Art. 43 LOCG





conformación de las comisiones” (LOCG, art.43 n.2) . En la misma propuesta se tiene que incluir la forma en que se constituirán las mesas directivas de las comisiones: “Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a 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.” (LOCG, art. 43 n.3).

Además de que la LOCG dota de amplios poderes a los líderes parlamentarios respecto a la integración de las comisiones y sus respectivas mesas directivas, la misma ley les da herramientas para poder remover a los diputados de sus respectivas comisiones, en caso de separación de su grupo. La LOCG dice: “Si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución” (LOCG, art. 43 n. 5).

Bajo este panorama, los legisladores encuentran un incentivo más para cooperar con su grupo parlamentario. El control que la LOCG proporciona a los líderes parlamentarios sobre la conformación de las comisiones y sus mesas directivas, promueven la disciplina partidista. Si los diputados no cooperan con su liderazgo, éstos pueden no ser incluidos en la comisión de su preferencia, y en caso extremo, su indisciplina puede concluir con la expulsión del grupo y al mismo tiempo de su comisión. Lo que limitaría considerablemente, la reducción de recursos económicos y humanos para la consecución de sus objetivos.

## **2.6.2 Recursos financieros**

El trabajo parlamentario es tan complejo, que para su desarrollo se necesitan recursos humanos y financieros. En la Cámara de Diputados están contemplados en la LOCG la asignación de este tipo de recursos hacia los diputados. Sin embargo, estas concesiones se encuentran centralizados por



los coordinadores de los partidos, pues a través de éstos, los recursos son canalizados hacia los diputados. El artículo 29 de la LOCG expresa: “1. De conformidad con la representación de cada Grupo Parlamentario, la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter”. Es decir, los líderes partidistas dentro del Congreso controlan absolutamente los recursos materiales, humanos y financieros para el desarrollo de la labor parlamentaria. No solamente reciben directamente los recursos asignados a sus grupos, sino tienen la posibilidad de autorizarlos<sup>79</sup> y utilizarlos como a ellos les convenga.

Aparte de la centralización de recursos por parte de los coordinadores, éstos pueden ser usados discrecionalmente. No existe un sistema de vigilancia para estas asignaciones. Pérez (2002) registra que en el año 2001, la Junta de Coordinación Política pactó en septiembre de ese año, 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”. En este documento se establecen varios candados de confidencialidad y poca transparencia. El más importante consiste en que “La Contraloría se responsabilizará de la protección de la información y de guardar la confidencialidad del ejercicio que realicen los grupos parlamentarios” (Pérez, 2002:127).

Aunque la LOCG establece que los diputados independientes tienen que recibir las mismas consideraciones que aquellos que pertenecen a un grupo parlamentario<sup>80</sup>, para un diputado no es redituable estar sin partido. Es más

---

<sup>79</sup> La Junta de Coordinación Política es el órgano encargado de presentar al pleno el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara (LOCG art.34 inciso d), en donde se incluyen las partidas correspondientes a cada grupo parlamentario. Por lo tanto, los líderes parlamentarios deciden cuál será su monto asignado a través de la negociación entre ellos.

<sup>80</sup> Artículo 30 de la LOCG “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.”



conveniente pertenecer a uno, pues la Cámara les garantiza recursos materiales, humanos y financieros para realizar su trabajo, en relación al número de diputados pertenecientes al grupo. Los principales partidos políticos son lo suficientemente grandes para recibir recursos considerables, que brindan mayores facilidades para el trabajo legislativo. Por lo que los legisladores de estos partidos encuentran mayores conveniencias en pertenecer y ayudar a la coordinación, que tiene un elemento motivador de la disciplina partidista. No existe regulación estricta respecto al uso de los recursos asignados. Por lo que se pueden utilizar para premiar o castigar a los diputados.

### 2.6.3 La agenda legislativa

Dentro de un Parlamento, el control de la agenda legislativa es fundamental para la toma de decisiones. Quien dirige la agenda puede controlar el tema (¿qué se discute? y ¿qué no?) y el tiempo (¿cuándo se discute?). Existen dos órganos encargados de la agenda legislativa dentro de la Cámara de Diputados, las comisiones legislativas en primera instancia, y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

El control que las comisiones legislativas tienen sobre la agenda recae en los presidentes de las comisiones, éstos pueden decidir qué iniciativas se discuten y cuando lo hacen.<sup>81</sup> Generalmente, los presidentes son gente cercana al liderazgo partidista, que como se revisó anteriormente gozan de amplias facultades para su nombramiento, por lo que el líder parlamentario puede tener cierto control en la comisión. Si el líder no ejerció control de la agenda en la comisión, lo puede hacer en la etapa posterior de elaboración del orden del día de la sesión. El órgano facultado para esto, es la Conferencia, que entre una de sus jurisdicciones es la de: “Establecer el programa legislativo

---

<sup>81</sup> A pesar que la LOCG contempla que todas las iniciativas tienen que ser dictaminadas en un plazo de 15 días, esto no sucede en la práctica. Al no existir una sanción o alternativa específica, existen muchas iniciativas que ni siquiera son tomadas en cuenta.



de los periodos 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, las discusiones y deliberaciones” (LOCG art.38 inciso a). Cabe recordar, que este órgano se compone por el Presidente de la Mesa Directiva y los líderes parlamentarios. Al mismo tiempo, 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” (LOCG, art. 34 inciso a).

Así pues, los líderes parlamentarios centralizan el poder de funcionamiento de la Cámara de Diputados. El control de la agenda legislativa los provee de herramientas para premiar y castigar a los legisladores. Puede impulsar iniciativas que les interesan a los diputados o en su defecto bloquearlas.

En síntesis, los legisladores mexicanos se mueven en un marco regulatorio sumamente limitado, que no les permite ejercer a cabalidad, las funciones esenciales de representación política. En todos los escalones necesarios para llegar a ser representantes, éstos se enfrentan a legislaciones altamente centralizadas, que favorecen a las dirigencias partidistas. Por lo que el sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas; la prohibición de candidaturas independientes; el financiamiento público controlado por la dirigencia del partido; la prohibición de la reelección consecutiva; el control de la nominación de las candidaturas por parte de la dirección partidista; el control de los recursos financieros; la integración de las Comisiones legislativas y la agenda legislativa por parte del líder parlamentario, son las herramientas institucionales que poseen las dirigencias de los partidos para obtener altos niveles de disciplina partidista.



### Cuadro VI. Principales fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México

Legislación	Características
Electoral	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas.</li><li>• Prohibición de las candidaturas independientes</li><li>• Financiamiento público controlado por la dirigencia del partido.</li><li>• Prohibición a la reelección consecutiva</li></ul>
Partidaria	<ul style="list-style-type: none"><li>• Control de la nominación de las candidaturas que inhiben la competencia interna</li><li>• Control del financiamiento público</li></ul>
Del Congreso	<ul style="list-style-type: none"><li>• Control de los recursos financieros por parte del líder parlamentario.</li><li>• Control de la designación a Comisiones por parte del líder parlamentario</li><li>• Control de la agenda del partido por parte del líder parlamentario</li></ul>



## CAPÍTULO 4

### ***LA DISCIPLINA PARTIDISTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA LVIII LEGISLATURA***

#### **4.1 La LVIII legislatura**

Las elecciones federales celebradas en el año 2000 representaron la culminación de una etapa del proceso de cambio político en México. El partido que había gobernado el país a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el PRI, perdió la presidencia de la República frente al Partido Acción Nacional. Sin embargo, la victoria contundente de Vicente Fox, no se reflejó en el Congreso de la Unión, el partido del presidente obtuvo el segundo lugar de representación tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, el PRI el primero y el PRD el tercero. Por segunda ocasión consecutiva, la ciudadanía decidió no dejar el control del Poder Legislativo a ningún partido político, pues ninguno de ellos obtuvo la mayoría absoluta de las curules necesarias para la aprobación de proyectos legislativos.

En la LVIII Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara baja. Como señala el Cuadro VII, en esa legislatura el PRI fue la primera minoría con el 47.8% de los Diputados, 239 curules; sorpresivamente, el PRD se constituyó en la segunda fuerza de la Cámara con el 25 % de los asientos (125); y finalmente, el PAN representó el 24.2% de los Diputados con 121 asambleístas. Bajo esas circunstancias, cualquier tipo de ley que se deseara aprobar tendría que hacerse bajo el consentimiento de otro partido político. Es decir, para la toma de decisiones dentro del Congreso, se haría necesaria la conformación de coaliciones legislativas, principalmente para las reformas constitucionales. Esta nueva dinámica de gobiernos sin mayoría, la enfrentó en primer lugar el presidente Ernesto Zedillo en su segunda legislatura, marcando así el inicio de una nueva forma de relación entre los poderes Ejecutivo-Legislativo. Para poder impulsar proyectos legislativos, el presidente en turno tendría que



realizar negociaciones obligatorias con los distintos grupos parlamentarios del Congreso. En caso contrario, difícilmente tendría éxito legislativo en sus propuestas<sup>82</sup>.

En la LVIII legislatura, el equilibrio de fuerzas cambió respecto a la LVII legislatura, pero este cambio no suprimió la pluralidad caracterizada por la legislatura anterior. El cuadro VIII nos muestra que la relación de fuerzas entre el PRI y el PAN estuvo muy equilibrada. El primero, a pesar de haber perdido la Presidencia de la República y haber descendido el número de Diputados, se mantuvo como la principal fuerza política de la Cámara con 211 curules, lo que representó el 42.8% de asambleístas. Por su lado, el PAN a pesar de haber incrementado el número de Diputados y haber conseguido la Presidencia de la República, no pudo proveer a su presidente de una mayoría suficiente para gobernar. Se constituyó como la segunda fuerza política de la asamblea con 206 Diputados (41.2%). Por su parte, el PRD fue la organización política que resultó más afectada al término de los comicios del 2 de julio, pues tuvo una caída estrepitosa con un descenso de 75 Diputados respecto a la legislatura anterior. Obtuvo 50 asientos, lo que representó apenas el 10% del total de la Cámara baja.

Frente a este nuevo escenario político, el presidente Vicente Fox enfrentaría un reto importantísimo, negociar con las fuerzas políticas opositoras dentro de las Cámaras para la aprobación de sus proyectos, pues su partido político ni siquiera representó a la primera minoría en la Cámara de Diputados y mucho menos en el Senado de la República.<sup>83</sup>

Esta nueva dinámica, hace ineludible la profundización y especialización de los estudios legislativos en México. Esta investigación pretende ahondar en los estudios sobre disciplina partidista en la Cámara de Diputados mexicana,

---

<sup>82</sup> Una de las consecuencias inmediatas de los gobiernos sin mayoría se presentó en la disminución del número de iniciativas presentadas por los presidentes de la República, quizá por el temor al fracaso. El Presidente Vicente Fox presentó un número muy pequeño de iniciativas, solamente arriba, entre los presidentes después de la Revolución Mexicana, de Ernesto Zedillo. El primero presentó 58 iniciativas, y el segundo, 43 ([www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)).

<sup>83</sup> La integración de la Cámara de Senadores en la LVIII Legislatura tuvo como primera fuerza al PRI con 58 senadores, como segunda al PAN con 46, como tercera al PRD con 16, el PVEM obtuvo 5 y Convergencia 1.



necesarios para el entendimiento de su funcionamiento, de la relación entre los diputados y sus líderes parlamentarios, y de la relación ejecutivo-legislativo.

### **Cuadro VII. Conformación original de la Cámara de Diputados. LVII Legislatura**

<b>Partido Político</b>	<b>Curules</b>	<b>Porcentaje</b>
PRI	239	47.8%
PAN	121	24.2%
PRD	125	25%
PT	7	1.4%
PVEM	8	1.6%
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>

### **Cuadro VIII. Conformación original de la Cámara de Diputados. LVIII Legislatura**

<b>Partido Político</b>	<b>Curules</b>	<b>Porcentaje</b>
PRI	211	42.8%
PAN	206	41.2%
PRD	50	10%
PVEM	17	3.4%
PT	8	1.6%
Convergencia	3	0.6%
PSN	3	0.6%
PAS	2	0.4%
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>





## 4.2 Propuesta analítica

Los estudios sobre la disciplina partidista en México han abordado los factores institucionales y las votaciones emitidas en el pleno. Para el análisis del segundo elemento, se han utilizado índices de medición de votaciones (Casar 2000b, Jiménez, 2006, Ugalde, 2002, Weldom, 2002a). Los dictámenes votados en el pleno han sido manejados homogéneamente o han sido clasificados por temas<sup>84</sup>, eludiendo su grado de importancia. En esta investigación se pretende encontrar la relación existente entre el nivel de disciplina partidista y la importancia del dictamen votado en los tres principales partidos políticos mexicanos: PRI, PAN y PRD. Algunos estudiosos de la disciplina partidista (Owens, 2003) mencionan que en las leyes menos controvertidas, los líderes parlamentarios relajan la disciplina, en la medida en que el riesgo al fracaso es menor. Cuando el riesgo aumenta, el liderazgo del partido tiene que hacer uso de las herramientas disponibles y necesarias para evitar el fracaso. Frente a este planteamiento, en este capítulo se pretende comprobar la siguiente hipótesis

**H3.** *El tipo del dictamen votado incide en los niveles de disciplina partidista de los grupos parlamentarios en México. Los dictámenes votados en el pleno, que modifican leyes secundarias serán los menos disciplinados, mientras que los dictámenes votados en el pleno, que afectan la Constitución, tendrán niveles más altos de disciplina.*

Para diferenciar la importancia de los dictámenes votados en el pleno, esta investigación retoma la clasificación de las iniciativas de acuerdo con el tipo de ley que modifican y con su impacto en la sociedad (Cuadro IX). Se parte del supuesto que no todas las iniciativas, y por supuesto dictámenes, son iguales. Ni siquiera en reformas Constitucionales y Leyes Secundarias. En este

---

<sup>84</sup> Casar (2000b) clasifica a los dictámenes votados en cuatro grandes rubros: Economía, Seguridad y Justicia, Política y Varios.



capítulo se pretende identificar la relación existente entre el tipo de dictamen votado y el nivel de disciplina. Para encontrar dicha relación, se analizarán 257 votaciones, 242 relativas a la legislación secundaria que impacta a grupos focalizados y de interés general, (rubros 7 y 8) y todas las votaciones de los dictámenes aprobados en la Comisión de Puntos Constitucionales (15) concerniente a modificar la Constitución (rubros 1,2,3,4 y 5). De forma paralela, dentro de las reformas constitucionales, se buscará una relación entre los dictámenes que afectan a grupos focalizados y de interés general (1,2 y 3) y aquéllos que tienen un impacto institucional y estructural (4 y 5). Cabe señalar, que de acuerdo con esta clasificación no se registró ninguna votación en el pleno de dictámenes de carácter estructural relacionado con el desarrollo económico como reformas laboral, fiscal y energética.

#### **4.2.1 La clasificación de iniciativas y dictámenes**

La clasificación utilizada en esta investigación (Cuadro IX) fue desarrollada en el proyecto de investigación *Disciplina Partidista y Representación Parlamentaria: el caso México*, dirigido por la Dra. Luisa Béjar Algazi. Este ordenamiento pretende diferenciar lo más claramente posible, el nivel de impacto social e institucional de las iniciativas presentadas y de los dictámenes votados. Para conseguirlo, la clasificación de iniciativas se divide en dos grandes rubros:

1. El primero se refiere al tipo de legislación afectada por la iniciativa o dictamen; legislación constitucional; ordinaria; y reglamentaria de un artículo de la constitución.
2. El segundo concierne al impacto social de los dictámenes: los formales (que legislan sobre actos protocolarios o simbólicos); grupos clientelares (dirigidos a grupos de interés); de interés general; institucionales (que modifica la estructura de una institución, entramado institucional, régimen, relación entre poderes); y las estructurales que promueven el desarrollo económico del país (Reforma energética, laboral, fiscal).



El resultado de la interconexión de los dos grupos, se representan por los número dentro de la tabla.

### Cuadro IX Clasificación de iniciativas

Nivel	Formal	Grupos Clientelares	De interés General	Institucionales	Estructurales
Constitucionales	1	2	3	4	5
Ordinarias	6	7	8	9	10
Reglamentarias De un Art. Const.	11	12	13	14	

Fuente: Base de datos del proyecto de investigación PAPIIT IN303081: Disciplina Partidista y Representación Parlamentaria: el caso México, dirigido por la Dra. Luisa Béjar Algazi.

1. Reforma constitucional con impacto meramente formal; 2. Reforma constitucional con impacto focalizado; 3 Reforma constitucional de interés general o hacia algún sector social; 4 Reforma constitucional de impacto institucional; 5. Reforma constitucional con impacto estructural; 6. Ley ordinaria de con impacto meramente formal; 7. Ley ordinaria con impacto clientelar; 8.Ley ordinaria con impacto hacia algún sector social; 9. Ley ordinaria de impacto institucional; 10. Ley ordinaria con impacto estructural; 11. Ley reglamentaria con impacto clientelar; 12: Ley reglamentaria con impacto focalizado hacia algún sector social; 13. Ley reglamentaria con impacto institucional; 14. Ley orgánica con impacto institucional.



### 4.2.2 Índice de Medición

La mayoría de las investigaciones empíricas sobre la disciplina partidista se han enfocado a indagar el comportamiento de los grupos parlamentarios, a través de las votaciones emitidas en el pleno. Para que esto sea posible, es necesario contar con un sistema de votación electrónico, que no todos los parlamentos poseen (Carey, 2004a).<sup>85</sup> La utilización de este recurso, (*roll call data*) únicamente puede registrar la votación en el pleno soslayando las etapas previas del proceso legislativo, por lo que no toma en cuenta las diferencias internas de los partidos políticos previas a la votación; no permite identificar las preferencias de los legisladores respecto a la ley votada y no señala en cuáles leyes los líderes ejercieron presión y en cuáles no (Owens, 2003). A pesar de estas contrariedades, prácticamente imposibles de detectar, el análisis de las votaciones en el pleno nos brinda evidencia empírica importante para averiguar la relación del liderazgo parlamentario con sus diputados.

Existen distintos indicadores para abordar a las votaciones legislativas (Rice, Carey, Jones). El más común, es el Índice de Rice que se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto de una fracción parlamentaria:

$$I_r = [\% \text{Yes} - \% \text{No}]$$

El inconveniente de este índice es el tratamiento que le da a las abstenciones, pues quedan excluidas de su análisis. En el caso mexicano, como lo reportan Heller y Weldom (2001), las abstenciones son comunes en las votaciones de la Cámara de Diputados<sup>86</sup>. Como las abstenciones suponen

---

<sup>85</sup> Según Carey (2004a), los parlamentos que cuentan con sistemas de votaciones electrónicos pueden ser más disciplinados debido a que el voto del legislador es público, por lo que los líderes parlamentarios pueden registrar el sentido del voto de sus legisladores.

<sup>86</sup> Con un promedio de asistencia de 408 diputados, el promedio de abstenciones por votación, registradas en la Cámara de Diputados de la LVII legislatura fue de 10 legisladores. Por su



disenso o una posición contraria su partido; estos autores proponen la adecuación del índice de Rice al caso mexicano, por medio de una fórmula tricotómica que incluya los votos a favor, en contra y las abstenciones, denominada Índice de Rice Modificado (Irm):

$$\text{Irm} = \max(\% \text{yes}, \text{abs}\%, \text{no}\%)$$

Este indicador mide el máximo de los votos a favor, abstenciones y en contra, dividido entre el número total de diputados del partido que votan. Los rangos obtenidos en la medición abarcan de 0 a 1<sup>87</sup>. El primer límite supone una votación equilibrada entre los votos a favor, en contra y abstenciones, y en el segundo, todos los miembros votan en el mismo sentido.

Ante la inclusión de las abstenciones como elemento de medición en la disciplina partidista, me propongo a utilizar el Índice de Rice Modificado.

### 4.3 Disciplina partidista en el grupo parlamentario del PRI

La derrota presidencial que el PRI sufrió en los comicios federales del año 2000, significaron un golpe político importante para la organización. El otrora partido hegemónico, por primera ocasión, desde su creación, se convirtió en un partido de oposición, y además, perdió al eje articulador de sus intereses, el Presidente de la República.

A pesar de este escenario negativo, en la LVIII legislatura, el grupo parlamentario del PRI fue el más importante tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República con 211 Diputados y 59 Senadores. Es

---

parte en la LVIII hasta 2002, con un promedio de asistencia de 406 diputados, existió un promedio de abstención de 8 legisladores

<sup>87</sup> Los rangos originales del índice van de 33.3 a 100. Sin embargo, para facilitar el entendimiento de los índices de medición, los datos obtenidos fueron recalibrados para que tengan un parámetro de 0 a 1. La recalibración de los datos es una sugerencia proporcionada por los mismos autores del Índice de Rice Modificado Heller y Weldon (2001)



decir, cualquier reforma a la Constitución tendría que ser aprobada por ellos. Sin embargo, para convertirse en un grupo parlamentario con capacidad negociadora frente al PAN, enfrentaron un reto trascendental, mantener un grupo parlamentario cohesionado, bajo un contexto de división interna del partido, tras el surgimiento de liderazgo locales y sectoriales encabezados principalmente por gobernadores y por líderes sindicales, luego de la pérdida de la figura presidencial como principal elemento de disciplina intrapartidaria. La coordinadora de la fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados, Beatriz Paredes fue la encargada de cohesionar al partido en el Congreso para poder influir en la toma de decisiones parlamentarias.

Frente a estas condiciones inéditas, surgen varias interrogantes respecto a la actuación de la fracción parlamentaria priísta dentro del Congreso mexicano. ¿Quién pasaría a tener el control del partido luego de perder a su jefe natural (el presidente)? ¿De qué forma se comportarían las bancadas priístas en Diputados y en el Senado? ¿Se convertiría el PRI en un partido indisciplinado? Si bien el estudio de los dictámenes aprobados no nos brinda la respuesta a la primera pregunta, si lo hace a las demás.

El estudio de los dictámenes aprobados en el pleno, nos arrojó de manera general, que la ausencia del jefe natural de los priístas no afectó sustancialmente la disciplina partidista dentro del PRI, pues la fracción parlamentaria en el Congreso no se dividió; se registró índice promedio general alto de **0.89**. No obstante, este hecho sí influyó en el aumento de la indisciplina en todas las leyes<sup>88</sup>, y fundamentalmente, en las constitucionales. Luego de ser el partido más disciplinado dentro de la Cámara de Diputados en la LVII legislatura, el PRI se convirtió en el partido con la disciplina partidista más baja en la LVIII.

Atendiendo a nuestra hipótesis central, en la comparación de los dictámenes votados en el pleno, referentes a las leyes ordinarias y las constitucionales, nos percatamos que prácticamente no existe relación directa

---

<sup>88</sup> Los estudios generales sobre disciplina partidista de la LVII legislatura nos muestran que el PRI tuvo un índice de cohesión partidista perfecto o casi perfecto. Jiménez Badillo asigna 1, Ugalde 0.99 y Weldom 0.97



entre el índice de disciplina para las leyes ordinarias (**0.90**) y para las constitucionales (**0.88**). Lo que implica que en el caso del PRI, las votaciones que afectan a la Constitución no son más disciplinadas que las de las leyes ordinarias.

Si analizamos cuidadosamente la relación del líder con sus Diputados en los dictámenes que afectan la Constitución, nos daremos cuenta que la indisciplina en el PRI aumenta considerablemente cuando el dictamen tiene un impacto institucional (cuadro XI), el índice promedio para este tipo de leyes es de **0.82**. Al mismo tiempo los dictámenes constitucionales focalizados o de interés general (cuadro X) son más disciplinados, su índice es de **0.98**. A pesar de esta diferencia, el cuadro XI nos muestra que hubo dos votaciones controvertidas, que cambiaron el rumbo del índice, los dictámenes 4 y 10. El primero, que registró un índice de **0.21**, concierne a la ampliación del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso mexicano; y el segundo, con un índice de **0.63**, se refiere a la relación de la Federación con el Gobierno del Distrito Federal (ver Anexos). Por lo tanto, el nuevo marco político en que se desarrollaron los diputados del PRI, afectó los niveles de disciplina partidista en las votaciones trascendentales. A pesar de estos cambios, el control de la coordinadora parlamentaria del PRI no se puso en riesgo, aunque disminuyó su eficacia.

Como podemos advertir, en el grupo parlamentario del PRI no se cumple la hipótesis planteada para este capítulo. Los dictámenes votados en el pleno que modifican leyes secundarias no son más disciplinados, que aquéllos que afectan a la Constitución. Una probable explicación a este hecho puede ser que la ausencia del elemento unificador por antonomasia del partido, el Presidente, que anteriormente tenía los elementos político-institucionales para disciplinar a su grupo parlamentario, ya no garantizó una disciplina partidista casi perfecta. Esta misma carencia articuladora aunada a un partido político compuesto por un gran número de grupos sociales y sindicales con distintos intereses; con poderes locales cada vez más fuertes encabezados por los gobernadores; y



con una cierta división ideológica entre sus miembros, no permitió una mayor disciplina partidista en dictámenes constitucionales.

El índice general de disciplina, relativamente alto, supone un buen trabajo de negociación intra e interpartidista, llevado a cabo por Beatriz Paredes, pues casi todos los dictámenes votados en el pleno no presentaron ningún riesgo de ruptura. Sin embargo, no se realizaron votaciones de ninguna reforma estructural, por lo que no pudimos apreciar el comportamiento del PRI en este tipo de votaciones controvertidas, que probablemente hubieran dividido al partido. Quizá no se alcanzó algún acuerdo general entre sus miembros para aprobarlas, por lo que ni siquiera las promovieron.

### **Cuadro X Dictámenes constitucionales focalizados hacia algún grupo clientelar y de interés general (rubros 2 y 3)**

<b>Dictamen</b>	<b>PRI</b>
D2	0.98
D6	1
D7	0.98
D8	0.97
D13	0.92
D14	0.97
<b>Promedio</b>	<b>0.97</b>

### **Cuadro XI Dictámenes constitucionales de impacto institucional (rubro 4)**

<b>Dictamen /Partido</b>	<b>PRI</b>
D1	0.95
D3	0.98
D4	0.21
D5	0.92
D9	0.92
D10	0.63
D11	0.96
D12	1
D15	0.86
<b>Promedio</b>	<b>0.82</b>





#### 4.4 Disciplina partidista en el grupo parlamentario del PAN

Luego de más de 60 años de oposición parlamentaria, la LVIII legislatura representó también para el PAN un nuevo escenario político, al que nunca se había enfrentado anteriormente. Dejó de ser oposición para convertirse en el partido en el gobierno. A pesar de haber ganado la presidencia de la República, el partido no obtuvo la mayoría legislativa necesaria para la toma de decisiones, ni siquiera representó la principal fuerza parlamentaria. Cualquier decisión legislativa que quisiera impulsar, tendría que ser apoyada por los partidos de oposición; y en materia constitucional, el partido obligado a la negociación fue el PRI, por poseer la mayor fuerza partidista en el Congreso. Ante la carencia de mayorías legislativas, el gobierno de Vicente Fox enfrentaría dos retos trascendentales: llevar una buena relación con su partido y mantenerlo cohesionado; y negociar con las otras fuerzas políticas la aprobación de sus propuestas. El principal encargado e interlocutor de esta tarea fue el coordinador de la fracción parlamentaria del PAN en la Cámara de Diputados, Felipe Calderón Hinojosa.

Según Carey (2004b), los partidos en el gobierno tienden a ser más disciplinados que la oposición, en la medida en que el presidente cuenta con herramientas políticas más poderosas para negociar y presionar a sus legisladores y a sus líderes parlamentarios. En el caso del PAN, este supuesto se cumplió, pues en términos generales, el partido no únicamente aumentó sus niveles de disciplina partidista en relación a la legislatura anterior de **0.88** (Weldom 2002a) a **0.96**, sino se convirtió en el partido político más disciplinado.

En relación con las votaciones de los dictámenes de leyes secundarias y constitucionales, se encontraron diferencias. En este caso si se cumplió la hipótesis planteada: las votaciones de los dictámenes que afectan a las leyes secundarias fueron menos disciplinados que los constitucionales. Los dictámenes aprobados de las leyes secundarias tuvieron un promedio de **0.95**,



mientras que los dictámenes que afectaron la legislación constitucional presentaron un promedio de **0.97**.

La desagregación de los dictámenes que afectan a la Constitución, no encuentra relación alguna entre tipo de dictamen constitucional y su índice de disciplina. Los dictámenes aprobados con impacto constitucional focalizado o de interés general, gozaron ligeramente de mayor disciplina (**0.97**) Cuadro XII, que aquéllos que tenían un impacto institucional (**0.96**) Cuadro XIII. Al igual que el PRI, la votación del dictamen cuarto, relacionado a la ampliación del segundo periodo ordinario de sesiones, fue la más indisciplinada.

En suma, el líder parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados mantuvo a su partido altamente disciplinado. Sin embargo, esto no fue suficiente para impulsar los proyectos más importantes del gobierno panista. Su falta de capacidad negociadora, la ausencia de voluntad de la oposición y los temas controvertidos crearon un clima adverso para la aprobación de este tipo de reformas, que menguaron sustancialmente el plan de gobierno del presidente Vicente Fox.

### **Cuadro XII Dictámenes constitucionales focalizados hacia algún grupo clientelar y de interés general (rubros 2 y 3)**

<b>Dictamen</b>	<b>PAN</b>
D2	1
D6	0.94
D7	1
D8	0.95
D13	0.98
D14	1
<b>Promedio</b>	<b>0.97</b>



### Cuadro XIII Dictámenes constitucionales de impacto institucional (rubro 4)

Dictamen /Partido	PAN
D1	1
D3	0.98
D4	0.75
D5	1
D9	1
D10	1
D11	0.95
D12	1
D15	1
<b>Promedio</b>	<b>0.96</b>

#### 4.5 Disciplina partidista en el grupo parlamentario del PRD

El Partido de la Revolución Democrática, relativamente joven y caracterizado por su faccionalismo interno, arribó a la LVIII legislatura con un descenso importante de representación parlamentaria, luego de haber obtenido una votación histórica que lo colocó como segunda fuerza política en la LVII legislatura. El partido político mexicano de izquierda más importante se constituyó como la tercera fuerza del Congreso, por lo que se enfrentaría al desafío de impulsar la mayoría de sus propuestas. Una de las condiciones para lograr este objetivo consistió en convertirse en un grupo parlamentario cohesionado, para incrementar su capacidad negociadora frente a los otros partidos políticos. El encargado de esta tarea fue el Diputado Martí Batres, coordinador del grupo parlamentario del PRD en la Cámara baja.

Los datos que arrojaron esta investigación indican que el PRD presentó altos niveles de disciplina parlamentaria similares a los otros dos partidos. Aumentó considerablemente su índice de disciplina respecto a la legislatura anterior. Según Weldon (2002a), en la LVII legislatura, el PRD tuvo un índice de **0.88**, mientras que en la LVIII tuvo un promedio general de **0.95**.



En el estudio entre la legislación aprobada en materia de leyes ordinarias y constitucionales encontramos una coincidencia con la hipótesis planteada. En el caso de la fracción parlamentaria del PRD existe una nítida diferencia entre ambos tipos de dictámenes. Los primeros son menos disciplinados que los segundos. En los dictámenes aprobados que inciden en las leyes secundarias, el PRD presenta un índice promedio de **0.92** mientras que materia constitucional tiene el índice más alto de toda la legislatura: **0.99**.

Al analizar los dictámenes aprobados, que afectan a la Constitución, nos percatamos de que la disciplina de partido es tan alta que no existe diferencia significativa entre los tipos de dictámenes votados. En el cuadro XIV, percibimos que los proyectos constitucionales focalizados tienen un nivel de disciplina perfecto (1). Por su parte, en el cuadro XV apreciamos que en los proyectos constitucionales de impacto institucional, el índice también es casi perfecto: **0.99**. Únicamente, en los dictámenes 1, 4, 11 (ver Anexos) el partido tuvo disidencias mínimas, un legislador. El dictamen uno consiste en la fecha de presentación y votación del paquete económico; el cuarto en la votación para la ampliación del segundo período de sesiones del Congreso; en esta ley, los tres partidos políticos tuvieron legisladores que votaron contra la línea del partido; y el dictamen 11 se refiere al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación.

A pesar de ser un partido político caracterizado por tener distintas facciones internas, su comportamiento dentro de la Cámara es altamente cohesionado. Incluso, en los dictámenes constitucionales presentó el nivel más alto de la Cámara. Sin embargo, el partido no se ha convertido en una fuerza política con capacidad de negociación parlamentaria, ni de promoción de proyectos políticos.

Finalmente, en el mismo caso de los otros dos partidos analizados, no existen diferencias significativas entre, los dictámenes constitucionales aprobados. Pero si las hay, al distinguirlas entre la legislación secundaria y la Constitucional.



### Cuadro XIV Dictámenes constitucionales focalizados hacia algún grupo clientelar y de interés general (rubros 2 y 3)

Dictamen	PRD
D2	1
D6	1
D7	1
D8	1
D13	1
D14	1
<b>Promedio</b>	<b>1</b>

### Cuadro XV Dictámenes constitucionales de impacto institucional (rubro 4)

Partido	PRD
D1	0.98
D3	1
D4	0.98
D5	1
D9	1
D10	1
D11	0.98
D12	1
D15	1
<b>Promedio</b>	<b>0.99</b>

#### 4.6 La disciplina partidista del PRI, PAN y PRD

Los tres principales partidos políticos mexicanos, PRI, PAN y PRD presentan altos índices de disciplina partidista, a pesar de las diferencias internas que tengan. Esto implica, como lo afirmamos en el capítulo anterior, que los líderes parlamentarios y partidistas poseen amplias facultades institucionales de



centralización de poder, que se sobreponen a las diferencias internas de los partidos, básicamente en el PRI y en el PRD.

El abordaje de nuestra hipótesis nos señala, desde una visión amplia, que efectivamente, el tipo de iniciativa incide en el nivel de disciplina partidista. El cuadro XVI nos muestra que el promedio general de los tres principales partidos en la Cámara de Diputados, relativos a los dictámenes de leyes secundarias es distinto a los constitucionales. Los primeros tienen un índice de **0.92**, por su parte, los segundos tienen un promedio de **0.94**. Por lo tanto, podemos afirmar, como se mencionó en nuestra hipótesis que:

***Los dictámenes votados en el pleno, que modifican leyes secundarias son los menos disciplinados, mientras que los dictámenes votados en el pleno, que afectan a la Constitución tienen niveles más altos de disciplina.***

El único partido que no cumple a cabalidad esta regla es el PRI, pues las votaciones constitucionales tienen el mismo índice que las ordinarias. Lo que implica un nivel de disidencia interna mayor respecto a los otros dos partidos políticos.

Es importante resaltar, que en la LVIII no se votó ningún dictamen controvertido de carácter estructural, que potencialmente hubieran podido ser elementos de ruptura intrapartidista.

Si profundizamos en las votaciones constitucionales, nos percatamos de que no existe una relación clara entre dictámenes que afectan a grupos focalizadas y aquéllos que tienen un impacto institucional. Los cuadros 17 y 18 indican que la disciplina desarrollada para las votaciones de dictámenes constitucionales, por los partidos políticos en el Congreso es tan alta, que la subclasificación de este tipo de legislaciones no nos permite obtener diferencias claras entre éstos. Lo que si se puede rescatar, es la susceptibilidad de ruptura que existe en el PRI, con leyes trascendentales para el país, como el tipo de dictámenes constitucionales de impacto institucional relativos a la relación entre poderes o al entramado institucional del régimen.



### Cuadro XVI. Promedios generales de votaciones de leyes secundarias y constitucionales

Partido	PRI	PAN	PRD	Promedio
Dictámenes de Leyes Secundarias	0.90	0.95	0.92	<b>0.92</b>
Dictámenes Constitucionales	0.88	0.97	0.99	<b>0.94</b>

### Cuadro XVII. Dictámenes constitucionales focalizados hacia algún sector social y de interés general (rubros 7 y 8)

Partido	PRI	PAN	PRD
D2	0.98	1	1
D6	1	0.94	1
D7	0.98	1	1
D8	0.97	0.95	1
D13	0.92	0.98	1
D14	0.97	1	1
<b>Promedios</b>	<b>0.97</b>	<b>0.97</b>	<b>1</b>

### Cuadro XVIII. Dictámenes constitucionales de impacto institucional (rubro 4)

Dictamen	PRI	PAN	PRD
D1	0.95	1	0.98
D3	0.98	0.98	1
D4	0.21	0.75	0.98
D5	0.92	1	1
D9	0.92	1	1
D10	0.63	1	1
D11	0.96	0.95	0.98
D12	1	1	1
D15	0.86	1	1
<b>Promedios</b>	<b>0.82</b>	<b>0.96</b>	<b>0.99</b>



## CONCLUSIONES

La complejidad social y numérica de los Estados modernos dificultó considerablemente el proceso de toma de decisiones; ante ello, se desarrolló el sistema representativo democrático, que tiene su origen y consolidación en tres clásicos sistemas políticos: el inglés, el francés y el norteamericano. La representación política moderna supone que la solución de los asuntos públicos de la comunidad sea resuelta por individuos de tiempo completo, con el previo consentimiento de la ciudadanía. Este tipo de representación tiene tres supuestos básicos: 1) Los representantes son electos a través de elecciones en intervalos regulares, con el objetivo de brindar el consentimiento de los representados y de exigirles rendición de cuentas periódicamente. 2) Los representantes tienen un cierto grado de autonomía frente a los representados para eficientar el proceso de la integración del interés nacional sobre los intereses particulares. 3) Los representantes tienen una responsabilidad frente a sus representados.

Los Parlamentos son las instituciones políticas representativas por excelencia, su carácter asambleario, plural y permanente permite la expresión y deliberación institucionalizada de las distintas expresiones de la sociedad. Por ello, son organizaciones complejas para la toma de decisiones. Frente a este complicado esquema, los parlamentos organizan su vida interna a través de partidos políticos estructurados en grupos parlamentarios, con el objetivo de simplificar y eficientar el proceso de representación democrática. De esta forma, los partidos políticos en el Congreso son el enlace fundamental entre los ciudadanos y los gobernantes.

La disciplina partidista no es un fenómeno contrario a la democracia. Al contrario, facilita la toma de decisiones dentro del parlamento. Su eficacia y funcionalidad varían tanto en regímenes parlamentarios como presidenciales, así como en sistemas bipartidistas y multipartidistas. En un régimen democrático, la disciplina partidista tiene que desenvolverse en un marco institucional equilibrado entre el control del líder parlamentario sobre sus





legisladores y la autonomía de los segundos frente al primero, para no afectar la posibilidad de disidencia de éstos, en aras de evitar una desvinculación total de los representantes con sus representados. En el caso mexicano no ha existido ni existe este equilibrio, ya que los líderes parlamentarios se han impuesto sobre sus legisladores.

A lo largo del predominio del PRI, la disciplina de partido no cumplió con la ecuación democrática, los intereses del partido oficial desplazaron al de los ciudadanos. La presidencia de la República concentró en sus manos la toma de decisiones nacionales, trasladando a segundo término al Congreso mexicano. La presidencia fuerte y los altos niveles de disciplina partidista ejercidos desde la presidencia, no fueron resultantes inmediatas del triunfo de la Revolución mexicana. En los primeros años posrevolucionarios se presentaron niveles de disciplina partidista muy bajos, debido a la ausencia de partidos políticos nacionales, a la proliferación de partidos políticos locales y a la predominancia de cuadillos y caciques en la política nacional. Hasta 1929, los presidentes tuvieron bajos índices de aprobación de sus iniciativas, por lo que muchas veces recurrieron a los decretos, especialmente en materia fiscal.

A partir de la fundación del PNR, el presidente tuvo mayor éxito en el impulso de sus propuestas en el ámbito legislativo, debido a la existencia de un bloque parlamentario propio, amplio y disciplinado. Las distintas modificaciones internas que sufrió el partido de la revolución con su transformación en PRM y, finalmente en PRI, lo constituyó como un partido altamente centralizado bajo la dirección del Presidente en turno, como jefe máximo del partido. Las amplias alianzas con grupos sociales y liderazgos locales permitieron al partido convertirse en la organización política más importante del país y del Congreso mexicano. Asimismo, el sistema electoral uninominal con reglas electorales poco equitativas, limitó el desarrollo de la oposición. Los partidos políticos que existieron, no representaron una competencia importante. Consecuentemente, para desarrollar una carrera política a mediano o largo plazo, el PRI era la opción más viable, casi la única. Bajo estas condiciones, sumado a la reforma de la no reelección consecutiva



de los legisladores aprobada en 1933 y el control de la nominación de candidaturas, el presidente disciplinó a su bancada en el Congreso, por lo que fácilmente aprobó sus iniciativas y anuló dos de las funciones del Poder Legislativo mexicano, la representación ciudadana y el contrapeso al Poder Ejecutivo. Todas estas circunstancias permitieron al presidente influir, en gran medida, en el futuro político de sus legisladores. El legislador que fuera en contra de la línea del partido, difícilmente podría continuar con su carrera política. Pues la oposición era extremadamente débil para cambiar de partido, la no reelección consecutiva y la ausencia de candidaturas independientes, permitieron al presidente decidir sobre la carrera política de los legisladores, por lo que el mayor incentivo para ellos fue la cooperación con él.

Por lo anterior, como lo planteamos en la hipótesis 1 del capítulo 2, podemos afirmar que:

*Los altos niveles de disciplina parlamentaria, durante el período de predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fueron causados principalmente por la existencia de un gobierno unificado, un sistema de partido hegemónico, la no reelección consecutiva, el control de la nominación de candidaturas y el control del futuro político de los legisladores por parte del Presidente, que fungió como el líder del partido, a través del control del sistema de rotación de cargos.*

A partir de 1977, el sistema político mexicano inició un gran proceso de transformación, que comenzó con una reforma electoral liberalizadora, que incluyó la representación proporcional, como una de las formas de elección de Diputados. El objetivo de esta reforma consistió en la institucionalización de la oposición, que anteriormente se había caracterizado por su debilidad y poca presencia en el Congreso. Esta reforma desencadenó a finales del siglo XX, cambios sustanciales en regulación electoral mexicana, se crearon leyes más equitativas para la contienda electoral y se garantizó la limpieza en las elecciones federales. Esto redundó inmediatamente en un incremento de



presencia parlamentaria de la oposición, en detrimento del PRI y en la obtención de presidencias municipales y gubernaturas. En el plano del Poder Legislativo, la oposición comenzó a tener tanta incidencia en las decisiones legislativas del país, que el PRI perdió primero la mayoría calificada en 1989, necesaria para aprobar leyes constitucionales; luego la mayoría absoluta en 1997, necesaria para la aprobación de leyes secundarias; y la pérdida de la presidencia de la República.

Las transformaciones del sistema político mexicano, en materia electoral, fortalecieron a la representación parlamentaria de la oposición. El efecto inmediato fue la pluralización política del Congreso, que se convirtió en un contrapeso real al Poder Ejecutivo. Estos cambios trajeron a la par, modificaciones en la legislación electoral, en las reglas internas del Congreso y en los estatutos de los partidos políticos, que no significaron una flexibilización en la independencia de los legisladores respecto a sus coordinadores. Los niveles de disciplina partidista no fueron afectados por el cambio político en México, pues el diseño institucional mexicano, a través de sus reglas electorales, partidarias y del Congreso, fomenta altos niveles de disciplina partidista que limitan la labor representativa de los legisladores. Todas estas legislaciones dotan a los líderes parlamentarios y partidistas de amplias facultades centralizadoras de poder.

El sistema electoral mexicano limita el ejercicio independiente de los legisladores desde que son candidatos, pues el monopolio de las candidaturas por parte de los partidos políticos; el sistema de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas; el control del financiamiento público por parte de la organización partidista; y la no reelección consecutiva subordina a los legisladores frente al liderazgo partidista. Para llegar a ser Diputado, un ciudadano tiene que ser postulado forzosamente por un partido político; el sistema de financiamiento mixto esencialmente público es controlado totalmente por el partido político, por lo que el candidato depende básicamente del partido para costear su campaña. Una vez en la Cámara, el legislador se



encuentra con la limitante de la no reelección inmediata, por lo que su futuro político depende en buena medida del partido político.

Respecto a la regulación estatutaria partidista, las cosas no son diferentes, la dirigencia del partido tiene alta incidencia en los procesos de selección de candidatos uninominales y plurinominales. En los segundos aumenta más por que el sistema de listas cerradas y bloqueadas permite al partido construir la lista con su orden interno. Por lo tanto, muchos de los legisladores arriban a la Cámara con compromisos previos con la dirigencia del partido.

La legislación interna de la Cámara de Diputados no presenta diferencias, otorga amplias facultades a los coordinadores parlamentarios respecto al control de la asignación de comisiones, control de la agenda legislativa y de las prerrogativas concedidas a los grupos parlamentarios. Los legisladores no tienen incentivos para disentir, incluso para ser independientes. Los coordinadores parlamentarios participan en el proceso de toma de decisiones más importante de la Cámara. Ellos asignan a los miembros de las comisiones, a sus representantes en las comisiones; reciben todos los elementos humanos y financieros necesarios para y trabajo parlamentario y deciden qué y cuándo se discuten los temas en el pleno.

Todos estos elementos nos indican que los legisladores se mueven en un marco de limitaciones institucionales que les impide ejercer una representación democrática.

Por lo tanto, aseveramos lo planteado en nuestra hipótesis del capítulo tercero:

*El diseño institucional del sistema político mexicano fomenta altos niveles de disciplina partidista, que limita la labor representativa de los legisladores, a través del monopolio de las candidaturas por parte de los partidos políticos; el sistema de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas; el control del financiamiento público por parte de los líderes partidistas y parlamentarios; la no reelección consecutiva; y las amplias*



*facultades otorgadas a los coordinadores parlamentarios en la Cámara de Diputados, respecto al control de la asignación de comisiones y de las prerrogativas concedidas a los grupos parlamentarios.*

Los resultados del capítulo 4 de esta investigación también nos ayudan a confirmar la hipótesis anterior. A pesar de las distintas divisiones internas de los partidos, especialmente en el PRI y PRD, los tres principales partidos políticos presentan altos índices de disciplina partidista. El PAN como partido en el gobierno fue el más disciplinado con un índice general de disciplina de 0.96, le siguió el PRD con 0.95 y al último el PRI con 0.89.

Los resultados de las mediciones de los dictámenes votados en el pleno de leyes secundarias y constitucionales nos indicaron que el tipo de iniciativa incide en el nivel de disciplina partidista, por lo que se confirmó la hipótesis del último capítulo:

**Los dictámenes votados en el pleno, que modifican leyes secundarias son los menos disciplinados, mientras que los dictámenes votados en el pleno, que afectan la Constitución, tienen niveles más altos de disciplina.**

Si bien existe diferencia de disciplina entre este tipo de dictámenes, el rango entre estos no es muy grande, lo que implica, que los niveles de disciplina partidista son tan altos, que ni en leyes secundarias se relaja la disciplina.

Al ahondar en las votaciones constitucionales, encontramos que no existe una relación alguna entre dictámenes que afectan a grupos focalizados y aquéllos que tienen un impacto institucional.

Respecto a los niveles de disciplina partidista por grupo parlamentario, el PRI fue el partido menos disciplinado de la Cámara de Diputados. Además, fue la única de organización en la que no se cumplió la hipótesis del capítulo. Los dictámenes constitucionales no fueron más disciplinados que los de las



leyes secundarias. Es decir, en este grupo se presentó mayor disidencia en este tipo de leyes. Una probable explicación a esta disidencia radica en el incremento de liderazgos locales y sindicales encabezados por los gobernadores, luego de la ausencia de su antiguo eje articulador, el Presidente; y de la división ideológica interna.

Por su parte, el grupo parlamentario del PAN fue el partido más disciplinado de la Cámara. En las votaciones de los dictámenes constitucionales incrementó su disciplina. Sin embargo, como partido en el gobierno no pudo impulsar ni encabezar reformas estructurales, que habían significado una parte central del proyecto de Vicente Fox.

El PRD a pesar de su divisionismo interno, se constituyó como una fracción parlamentaria altamente centralizada, pues tiene altos niveles de disciplina interna. Lo que implica que a pesar de su estructura fraccionada, las prerrogativas institucionales que brinda la legislación a los líderes parlamentarios son suficientes para disciplinar a sus legisladores.

Finalmente, podemos afirmar que una de las causantes de la negativa representación parlamentaria en México tiene como origen el diseño institucional expresado en el sistema electoral (Constitución y Cofipe), los estatutos de los partidos y la Ley Orgánica del Congreso. Toda esta legislación suministra altas facultades centralizadoras de poder a los liderazgos partidistas y parlamentarios, que representan taxativos para el ejercicio representativo de los legisladores.



## ANEXOS

- **Dictámenes votados en el pleno de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura.**

**D1.** Dictamen que reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los artículos 20 y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (para adelantar la fecha de presentación del paquete económico y acciones a tomar en caso de que no se apruebe).

### Votaciones

Votos	PRI	PAN	PRD
<b>A Favor</b>	<b>161</b>	<b>127</b>	<b>82</b>
<b>En Contra</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

**D2.** Dictamen que reforma la fracción XXVIII, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (consistente en facultar al Congreso para legislar las Bases Generales de Coordinación en materia de turismo).

### Votaciones

Votos	PRI	PAN	PRD
<b>A Favor</b>	<b>132</b>	<b>159</b>	<b>54</b>
<b>En Contra</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**D3.** Dictamen que propone la modificación del inciso c) y la adición del inciso j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concerniente a la materia de veto presidencial.

### Votaciones

Votos	PRI	PAN	PRD
<b>A Favor</b>	<b>131</b>	<b>181</b>	<b>42</b>
<b>En Contra</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>



**D4.** Dictamen que reforma los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y a los artículos 4 y 6 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (para ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias).

#### Votaciones

Votos	PRI	PAN	PRD
<b>A Favor</b>	<b>102</b>	<b>168</b>	<b>48</b>
<b>En Contra</b>	<b>57</b>	<b>11</b>	<b>1</b>
<b>Abstención</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>0</b>

**D5.** Minuta de proyecto de decreto que cambia los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Indígena).

#### Votaciones

Votos	PRI	PAN	PRD
<b>A Favor</b>	<b>176</b>	<b>190</b>	<b>0</b>
<b>En Contra</b>	<b>5</b>	<b>49</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**D6.** Dictamen que adiciona los artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para hacer obligatoria la educación preescolar).

#### Votaciones

Votos	PRI	PAN	PRD
<b>A Favor</b>	<b>182</b>	<b>197</b>	<b>52</b>
<b>En Contra</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>

**D7.** Dictamen que reforma y adiciona el artículo 201 Bis, del Código Penal Federal, en materia de pornografía infantil en Internet.

#### Votaciones

Votos	PRI	PAN	PRD
<b>A Favor</b>	<b>184</b>	<b>192</b>	<b>46</b>
<b>En Contra</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>





**D8.** Dictamen que reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a la alimentación.

#### Votaciones

Votos	PRI	PAN	PRD
<b>A Favor</b>	<b>160</b>	<b>122</b>	<b>85</b>
<b>En Contra</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**D9.** Dictamen que reforma los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para otorgarle al Congreso Federal la facultad de legislar en materia de Seguridad Nacional, y al titular del Ejecutivo federal facultades en materia de Seguridad Nacional).

#### Votaciones

Votos	PRI	PAN	PRD
<b>A Favor</b>	<b>162</b>	<b>193</b>	<b>46</b>
<b>En Contra</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**D10.** Dictamen que reforma y adiciona los artículos 73, fracción VIII; 76, fracción IX; 89, fracción XIV; 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Relación de la Federación con el GDF).

#### Votaciones

Votos	PRI	PAN	PRD
<b>A Favor</b>	<b>107</b>	<b>189</b>	<b>41</b>
<b>En Contra</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**D11.** Dictamen que reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento del Poder Judicial.

#### Votaciones

Votos	PRI	PAN	PRD
<b>A Favor</b>	<b>161</b>	<b>130</b>	<b>82</b>
<b>En Contra</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>



**D12.** Dictamen que reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo.

**Votaciones**

<b>Votos</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>
<b>A Favor</b>	<b>150</b>	<b>182</b>	<b>36</b>
<b>En Contra</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**D13.** Dictamen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el Código Fiscal de la Federación.

**Votaciones**

<b>Votos</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>
<b>A Favor</b>	<b>153</b>	<b>187</b>	<b>42</b>
<b>En Contra</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**D14.** Dictamen Que adiciona la fracción XXIX-K al artículo 73 constitucional, en materia de pesca

**Votaciones**

<b>Votos</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>
<b>A Favor</b>	<b>165</b>	<b>126</b>	<b>64</b>
<b>En Contra</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**D15.** Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Corte Penal Internacional.

**Votaciones**

<b>Votos</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>
<b>A Favor</b>	<b>150</b>	<b>120</b>	<b>59</b>
<b>En Contra</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Abstención</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>



## BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José (2000). *La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas*. México, Cal y Arena.
- Béjar, Luisa (1998). "Democracia y representación parlamentaria en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Año LX, Núm. 2 Abril-Junio de 1998.
- Béjar, Luisa (2000a). "La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa", en *Foro Internacional*. México, COLMEX, núm.4, octubre-diciembre, pp.632-655.
- Béjar, Luisa (2000b). "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso México", paper presented for delivery at the 2000 meeting of Latin American Studies Association, Washington, D.C. September 6-8".
- Béjar, Luisa (2003a). *El poder legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*. México, UNAM-Gernika.
- Béjar Luisa (2003b). "*Representación y disciplina partidaria en México: el marco partidista electoral después de la alternancia*". Paper prepared for delivery at the 2003 meeting of Latin American Studies Association, Dallas, Texas, March, 26-28.
- Béjar, Luisa (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. México, UNAM-Gernika.
- Bobbio, Norberto (1996). *El futuro de la democracia*. España, Ed. Planeta Agostini.
- Cansino, César (2001). *La transición mexicana 1977-2000*. México, Centro de Estudios de Política Comparada, AC.
- Carbonell, Miguel (2000). "Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México", en Martínez, Antonia y Pérez, Germán



- (comp.). *La Cámara de Diputados en México*. México, FLACSO-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.
- Carey, John (2004a). "Visible votes: recorded voting and legislative accountability in the Americas". April draft.
  - Carey, John (2004b). "Political institutions, competing principals and party unity in legislative voting". August 11 draft.
  - Carpizo, Jorge (1998). *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI.
  - Casar, María Amparo (2000a). "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso México", en *Política y Gobierno*. Vol. III, núm. 1.
  - Casar, María Amparo (2000b). "Coaliciones y cohesión partidaria en un Congreso sin mayoría. La Cámara de Diputados de México, 1997-1999", en *Política y Gobierno*. Vol. IV, núm. 1.
  - Casar, María Amparo (2002). "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Elizondo, Carlos y Nacif, Benito (comp.). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, FCE-CIDE.
  - Castillo, Javier Santiago (1999). "El poder legislativo: de la hegemonía al pluralismo", en *Diálogo y Debate*.
  - *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto Federal Electoral, 2005.
  - Coicaud, Jean-Marc. *Legitimidad y política (2000). Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política*. Argentina, Homo Sapiens Ediciones.
  - *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 2005.
  - Cotta, Mauricio (1988). "Parlamentos y Representación", en Pasquino, Gianfranco, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial.
  - Cotta, Mauricio (2000). "Representación Política", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (compiladores), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.



- Cox, Gary (2004). "The organization of democratic legislatures", prepared for inclusion in Weingast, Barry y Wittman, Donald, *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press.
- Crespo, José Antonio (1999). *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. México, Ed. Océano.
- Dworak, Fernando (2004). "¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México." En Dworak, Fernando. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México, FCE.
- Espinoza Toledo, Ricardo (1999). "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México, en Merino, Mauricio (coord.). *La Ciencia Política en México*. México, FCE.
- *Estatutos*. PAN, 1999, 2001.
- *Estatutos*. PRD, 1998, 2001.
- *Estatutos*. PRI, 2000, 2002.
- Fiorina, Morris (1981). *Retrospective voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Garrido, Luis Javier (2000). *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. México, siglo XXI.
- González Casanova, Pablo (1980). *La democracia en México*. México, Ed. Era.
- González Casanova, Pablo (1999). *El Estado y los Partidos Políticos en México*. México, Ed. Era.
- Haggard, Stephen y McCubbins, Mathew (2001), "Introduction" en Haggard Stephen y McCubbins, Mathew (editors), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hamilton, Madison y Jay (2001). *El federalista*. México, FCE.



- Heller, William B. Y Jeffrey Weldom (2001), "Legislative rules and voting stability in the Mexican Chamber of Deputies", trabajo presentado en el coloquio "El Congreso mexicano después de la alternancia", CIDE, México, D.F., 3 de octubre.
- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 1999.
- Mainwaring, Scott, Shugart Soberg, Matthew (2002) (comp). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires-México, Paidós
- Manin, Bernard (1997). *Principios del Gobierno Representativo*. Madrid, Alianza Editorial.
- Manzano, Dulce (comp.) (2002). "Voto y Control Político." *En Revista Zona Abierta* 100/101.
- Marván Laborde, Ignacio (2002). "Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana", en Casar, María Amparo, Marván, Ignacio (coord.) (2002). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, CIDE-Taurus.
- Medina Peña, Luis (2002). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. México, FCE.
- Meyer, Jean (2002) . "La diarquía" en Casar, María Amparo, Marván, Ignacio (coord.) (2002). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, CIDE-Taurus.
- Mykkanen, Juri (2001). "Inside Rationality: The division of Labor in a Parliamentary Party Group", en *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7 no. 3, autumn 2001.
- Nacif, Benito (1997). "La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México", en *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 2, México, julio-septiembre.
- Nacif, Benito (2002a). "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo del partido centralizado", en *Foro Internacional*, México, COLMEX, núm. 167, enero-marzo



- Nacif, Benito (2002b). “La rotación de los cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México, en Elizondo, Carlos y Nacif, Benito (comp.)(2002). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, FCE-CIDE.
- Nacif, Benito (2002c). “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1934)” en Casar, María Amparo, Marván, Ignacio (coord.) (2002). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, CIDE-Taurus.
- Nohlen, Dieter (1995). *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. México, FCE.
- Norton, Philip. “Playing by the rules: the constraining hand of parliamentary procedure”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol.7 no. 3 autumn 2001.
- O’Donnell Guillermo y Schmitter Philippe (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario 4*. España, Paidós.
- Owens, John (2003). “Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic legislatures: Purposiveness and Contexts”, paper presented to the annual meeting of the American Political Science Association, Panel on Cohesion and Discipline in Legislatures, Philadelphia, 27-31 august .
- Ozbudun (1970). *Party cohesion in Western democracies: A casual analysis*. Beverly Hills, Sage.
- Pérez Vega, Moisés. *Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México. La LVIII legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)*. Tesis de maestría.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1985). *El concepto de la representación*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- Przeworski, Adam, Stokes, Susan y Manin, Bernard (1999). *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge Press University.



- *Reglamento General de Elecciones Internas*, PRD, 1999.
- Rodríguez Araujo, Octavio (1986). *La reforma política y los partidos políticos en México*. México, Siglo XXI.
- Sartori, Giovanni (1996). Conferencia en el IFE.
- Sartori, Giovanni (1995). *Elementos de Teoría Política*. Madrid, Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (2002a). *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE.
- Sartori, Giovanni (2002b). *Partidos y Sistemas de Partidos*. España, Alianza Editorial.
- Schumpeter, Joseph (1971). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid, Aguilar.
- Stokes, Susan (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge, Cambridge Press University.
- Tena Ramírez, Felipe (1985). *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa.
- Ugalde, Luis Carlos (2002). *La disciplina partidista en México*. Seminario, el gobierno dividido riesgos y oportunidades.
- Valencia Escamilla, Laura (2005). *La disciplina parlamentaria en México. La LVII legislatura de la Cámara de Diputados*. México, UNAM.
- Villa, Manuel (1996). *Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*. México, Miguel Ángel Porrúa –FLCASO.
- Weldon, Jeffrey (1997a). "El Presidente como legislador, 1917-1934", en *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura.
- Weldon, Jeffrey (1997b). "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo, 1934-1946".
- Weldon, Jeffrey (2002a). "Factores Institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002."





Artículo preparado para presentarse en el panel “Reflexiones sobre la función de los legisladores en América Latina”. Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España.

- Weldon, Jeffrey (2002b). “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring, Scott, Shugart Soberg, Matthew (comp.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires-México, Paidós.
- Weldon, Jeffrey (2002c). “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México (1917-1937)”, en Casar, María Amparo, Marván, Ignacio (coord.) (2002). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, CIDE-Taurus.
- Weldon, Jeffrey (2004a). “Changing patterns in Executive-Legislative Relations in México”, en Middlebrook, Kevin, J. *Dilemmas of Political Change in Mexico*. London, Institute of Latin American Studies.
- Weldon, Jeffrey (2004b). “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1933” en, Dworak, Fernando. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México, FCE.