



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CANDIDATOS INDEPENDIENTES ELECTOS EN LOS
ÓRGANOS LEGISLATIVOS. MANUEL CLOUTHIER Y
PEDRO KUMAMOTO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)**

P R E S E N T A

GABRIELA ROJAS MARTÍNEZ

**DIRECTORA DE TESIS:
DOCTORA KAROLINA MONIKA GILAS**



Ciudad Universitaria, CD. MX., octubre 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A mi abuela, padre, madre, hermano y hermana.

*Gracias Karo, porque, a pesar de los años que tomé,
siempre tuve tu apoyo.*

Índice

Introducción	1
1. Exordio sobre las candidaturas independientes y su desempeño legislativo	6
1.1. Candidaturas independientes: ¿qué son?	6
1.2. Breve historia de las candidaturas independientes en México.....	15
1.3. Los primeros legisladores sin partido: Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto.....	20
1.3.1. ¿Quiénes son Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto?	23
1.3.2. Producción legislativa de Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto.....	29
1.3.3. Diferencias en el desempeño legislativo	40
2. El Poder Legislativo: teoría y contextualización en México	45
2.1. Dimensión estructural del proceso decisonal	46
2.2. Dimensión racionalista del proceso decisonal.....	48
2.2.1. Perspectiva colectiva de la toma de decisiones.....	49
2.2.2. Perspectiva individual de la toma de decisiones	52
2.3. Variables para el análisis del comportamiento de legisladores sin partido en México.....	63
3. Análisis institucionalista del desempeño legislativo de Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto.....	74
3.1. Distribución cuantitativa de poder: ¿un rol de pivote?	74
3.2. El impacto del diseño institucional	82
4. Análisis racional del desempeño legislativo de Clouthier y Kumamoto .	95
4.1. Trabajo colaborativo y cohesión partidista: ¿son relevantes?	96
4.2. Apuesta por un futuro político	100
4.3. Construcción de políticas públicas.....	102
4.4. Grupos de presión	118
Conclusiones	123
Referencias	130

Introducción

En el año de 2009 la reforma político-electoral propuesta por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, entre otras cosas, reintrodujo el tema de las candidaturas independientes en la agenda legislativa. Aunque su presencia en la vida política se rastrea desde el siglo XIX, la discusión en torno a esta figura se remonta, a nivel local, al inicio del nuevo milenio, y en el ámbito federal, al caso Castañeda Gutman en 2006.

Se puede pensar que el reinicio del debate en torno a las candidaturas independientes en la agenda pública y su reincorporación al sistema electoral mexicano tiene dos causas sociopolíticas sustanciales que se relacionan mutuamente. La primera tiene que ver con la deslegitimación de los partidos políticos como puente entre la sociedad y sus demandas, y el gobierno. La segunda hace referencia a la constante demanda, y su acogimiento, de abrir nuevos mecanismos de participación ciudadana que fortalezcan la vida democrática, a fin de que sean una alternativa a los partidos en la representación política.

El tema de candidaturas independientes ha sido abordado por analistas, periodistas y académicos con base en variables legales y de proceso legislativo (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2015), de diseño institucional (Gilas, 2015), comparativamente con otros países (De la Peza, 2007) y con perspectiva histórica (Santiago Campos, 2014; Hernández Olmos, 2012). Algunos otros las observan como la respuesta a los problemas democráticos en México (Castañeda, 2016), o como una figura simplista e igual a los partidos de los que vienen diferenciándose (Woldenberg, 2012 y 2016); no obstante, sigue siendo un ejercicio pendiente analizar las consecuencias de la creación de las candidaturas independientes, si es que existen, para discernir su funcionalidad y capacidad en el ejercicio de las funciones en un sistema político diseñado para estructuras partidistas.

El desarrollo de las campañas electorales, los triunfos y derrotas en las urnas, así como el comportamiento político posterior a las elecciones de los candidatos sin partido político generan interrogantes que todavía no tienen respuestas. Algunos posibles tópicos para abonar en su esclarecimiento son: intentar encontrar diferencias y/o similitudes entre estos y los candidatos con partido en diferentes dimensiones, como por ejemplo las estrategias de comunicación política, la logística electoral para obtención del voto y el tipo de agendas que impulsan en los cargos públicos; determinar si las candidaturas independientes son figuras institucionales que permiten una representación efectiva de la ciudadanía o fracciones de ella; establecer si los representantes populares sin partido político tendrán o no capacidad de incidencia para la toma de decisiones en los cargos de elección de los órganos legislativos y ejecutivos; si esta figura podrá desconcentrar o no la facultad de los partidos políticos para vincular a los ciudadanos con el ejercicio del poder público; si se podrán abrir paso o no en un sistema político dominado por instituciones partidistas; conocer qué variables determinarán su comportamiento; o si funcionarán, en el ejercicio de sus funciones públicas, de forma igual, similar o diferente en los distintos puestos de elección popular.

Aunque el desafío tiene distintas aristas, este trabajo se concentró en una de ellas: el funcionamiento y capacidad de los legisladores que se postularon sin apoyo de algún partido político y ganaron una curul en los órganos legislativos. El desempeño legislativo es un tema poco abordado en el contexto mexicano y si se focaliza al de los legisladores electos sin un apoyo partidista, simplemente no existen investigaciones.

Esta tesis tuvo el objetivo general de determinar las variables que inciden en el comportamiento de los legisladores provenientes de candidaturas independientes¹, así como qué condiciones permiten u obstaculizan que estos puedan defender su

¹ También se denominarán legisladores, representantes o diputados sin partido político, aunque se aclara que con esta denominación se excluyen a los legisladores que: 1) decidieron separarse del grupo parlamentario del que formaban parte o 2) que suplen al propietario del cargo que, de igual forma, renunció a su grupo parlamentario.

agenda política, concretizar su plataforma electoral en políticas públicas, programas o normas, es decir, qué contextos y condiciones permiten un funcionamiento eficiente de la figura y cuáles no.

El análisis se realizó tomando los primeros dos casos existentes de legisladores que provinieron de candidaturas independientes: Pedro Kumamoto, representante en el Congreso de Jalisco, y Manuel Clouthier, en la Cámara de Diputados. Ambos se analizaron a través de un ejercicio comparativo, buscando diferencias y similitudes en su ejercicio legislativo de 2015 a 2018, para identificar los factores que determinan si los representantes de este tipo pueden cumplir o no con su agenda política y en qué condiciones sí lo hacen. Si los resultados son similares en los dos casos y las variables a observar son heterogéneas, se pueden señalar factores que explican el fenómeno. En el caso opuesto, si los resultados de los dos estudios de caso son distintos, se pueden discernir las variables que llevaron a un desarrollo disímbo.

Este trabajo no se plantea como un estudio comparado porque para ello es necesario definir si ambos casos son comparables y desde qué perspectiva lo son; que Clouthier y Kumamoto hayan sido elegidos diputados sin partido no es condición suficiente para sustentar un estudio de este corte. Incluso los casos presentan una diferencia significativa que marca su desempeño legislativo; uno ejerció su encargo en un congreso local (Jalisco) y otro en la Cámara de Diputados, dos contextos con características cualitativas (marcos normativos) y cuantitativas (número de integrantes de los órganos colegiados) distintas.

La estructura de la tesis es la siguiente. En el primer capítulo se delinea un marco conceptual y contextual de las candidaturas independientes. Se define candidatura independiente y se realiza un recorrido histórico de su presencia en la política y legislación electoral mexicana. Asimismo, se perfilan, personal y electoralmente, a Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto, y se describe estadísticamente su desempeño legislativo.

En el segundo capítulo se realiza una revisión teórica de los elementos que inciden en la toma de decisiones y los comportamientos de los legisladores desde dos perspectivas: la neoinstitucional y la teoría de elección racional. Desde sus presupuestos, se seleccionan determinantes que influyen el comportamiento, a través de condiciones, reglas, valores y normas formales de los diputados sin partido en los órganos legislativos.

En el tercer y cuarto capítulo se realiza un análisis cuantitativo y cualitativo de las variables que intervienen en el desempeño legislativo de Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto desde la perspectiva institucionalista y racionalista, respectivamente, a través de la revisión del diseño institucional de los órganos legislativos, datos e iniciativas de ley.

Por último, se presentan las conclusiones de la investigación, en las que se da cuenta de las variables que ayudan a comprender las diferencias en el desempeño legislativo de Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto. Se explica, brevemente, el análisis de las variables seleccionadas de los modelos decisionales revisados para exponer el trabajo legislativo de los casos de estudio, descartando dos de ellas (la distribución cuantitativa de poder al interior de los órganos legislativos y la expectativa de futuro político).

Del ejercicio comparativo, análisis y observaciones realizadas en la tesis, se encontró que las diferencias en el desempeño legislativo de los casos de estudio se deben a la conjugación de factores institucionales y estrategias intra y extralegislativas para construir proyectos y políticas públicas. Además, el estudio del trabajo legislativo del diputado jalisciense permitió observar dinámicas sobre la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en el ejercicio representativo. Aunque, el caso de Clouthier ayuda a matizarlas, pues estas solo son posibles en condiciones institucionales y contextuales particulares.

La tesis abona a los estudios del desempeño de los representantes en los órganos representativos, en particular del desempeño de los legisladores electos a través de una candidatura independiente o de cualquier diputado individual en instituciones construidas con base en las estructuras partidistas. También aporta a una comprensión integral del impacto de la introducción de las candidaturas independientes en el sistema democrático mexicano, concentrándose en su funcionamiento en los órganos legislativos e iniciando un nuevo debate en torno a la figura que traspasa el momento electoral.

1. Exordio sobre las candidaturas independientes y su desempeño legislativo

En este capítulo se desarrolla el marco conceptual y contextual de la figura de las candidaturas independientes y de los primeros legisladores provenientes de estas que han concluido su mandato. En la primera parte del capítulo, se conceptualiza el término de candidatura independiente, revisando el debate alrededor de la característica *independiente*, la explicación de su regulación en los sistemas electorales y el análisis de las consecuencias positivas y posibles problemáticas derivadas de su implementación.

En la segunda parte se hace una descripción histórica del funcionamiento y regulación de las candidaturas independientes en México, a través de la periodización de cuatro etapas, de acuerdo con el estatus de su funcionamiento y positivización en los marcos legales.

Por último, se contextualiza el proceso electoral en el que los legisladores en estudio lograron su victoria electoral, examinando las dificultades que enfrentaron para lograrla, además de realizar un perfil de cada legislador y analizar, en términos cuantitativos, su desempeño legislativo.

1.1. Candidaturas independientes: ¿qué son?

La discusión conceptual de las candidaturas independientes es amplia. Ha sido abordada por su definición (incluyendo el alcance del término *independiente*), la explicación y justificación de su existencia, la construcción de argumentos a favor de su implementación, así como el señalamiento de problemáticas que podrían generar. Por lo que, en este subapartado del capítulo, se realiza una revisión de estos temas, iniciando con la precisión del concepto de candidatura y candidatura independiente.

Las acepciones de candidatura son variadas. Algunas se concentran en su dimensión legal, es decir, en el cumplimiento de requisitos de elegibilidad y en su participación en las contiendas electorales (González Oropeza, 2010, pág. 44), mientras que otras en su dimensión política, destacando su función representativa (Palomar de Miguel, 2000, pág. 244). Sin embargo, una definición integral podría ser la que menciona Hernández Olmos (2012) cuando expresa que las candidaturas son prerrogativa que ejercen “aquellas personas que, habiendo cumplido ciertos requisitos, son propuestas a un determinado cargo público, los cuales ostentan diferentes programas políticos y podrán ser elegidos mediante sufragio universal” (pág. 13).

Las candidaturas independientes se fundamentan en la conceptualización anterior, con la característica específica de no contar con el apoyo político, financiero, material, humano o de cualquier índole de los partidos políticos. Así, estas se pueden entender como “las postulaciones a cargos públicos en las que los partidos políticos no tienen una intervención parcial o complementaria” (Hernández Olmos, 2012, pág. 14).

No obstante, existe una discusión alrededor de la independencia de estos candidatos. Fernanda Vidal (2019) explica que, al parecer, las candidaturas independientes, se hallan en una zona indefinible, donde no es posible distinguir quiénes son realmente independientes y quiénes de un partido; no únicamente por las intenciones del candidato o sus antecedentes, también por el trato que el sistema otorga a esas candidaturas (pág. 431). Como ella misma (2019) expresa:

Podría ser que los militantes de un partido ocasionalmente operen como independientes o que los ciudadanos no militantes desempeñen funciones equiparables a las de un miembro de partido. Inclusive, pueden existir casos en los que se da por terminada la afiliación con el partido debido a algún conflicto interno derivado, tal vez, de la negativa del partido a otorgar una nominación. En algunos casos, los candidatos independientes no se comportan como tal una vez electos. Por el contrario, se pueden unir a los partidos para beneficiarse de prerrogativas

reservadas a los grupos parlamentarios. Al mismo tiempo, no es raro que los miembros electos de un partido renuncien a su militancia y se conviertan en independientes durante su mandato (ejemplos en México incluyen diputados y senadores electos por el Partido de la Revolución Democrática que posteriormente renunciarían a su militancia) (pág.431).

El debate gira en torno a la autenticidad de la independencia de estas candidaturas, considerando que sus intereses, sus antecedentes y sus acciones en el desempeño de su cargo definen esta característica (Vidal 2012). Sin embargo, el debate puede superarse realizando una delimitación conceptual al término independiente y una acción metodológica frente a su heterogeneidad de casos.

El adjetivo independiente debe circunscribirse a su carácter procedimental y a un criterio temporal. Una candidatura se centra en la participación en un proceso electoral. Antes del proceso de registro y después de la contienda electoral, la persona que funge como candidato durante esta, aún no lo es, en el primer caso, y deja de serlo, en el segundo. Antes puede ser un militante, ciudadano o aspirante, después un diputado, senador, presidente, síndico, etcétera, si obtuvo el triunfo, o un ciudadano si no lo hizo.

La independencia únicamente puede hacer referencia a la participación en los comicios sin la intervención, de cualquier índole, de un partido político. Esta solo puede ser entendida en la temporalidad del desarrollo de un proceso electoral, en particular desde su registro como candidatura independiente hasta la conclusión de las votaciones y la declaración de ganadores. En este sentido, en el desarrollo de este trabajo de investigación, se utilizan indistintamente los términos de candidatura independiente o candidatura sin partido; al mismo tiempo que se diferencian a estos de los diputados o legisladores sin partido.

Sin embargo, aún con esta propuesta de claridad conceptual, queda la discusión sobre la heterogeneidad de las candidaturas independientes. Para ello, se realiza una tipología que permite diferenciar los distintos tipos de candidaturas retomando

parcialmente la clasificación de Ureta García (2018) con base en el origen y el perfil militante de las personas que la lideran (pág. 12).

La categoría de origen se refiere a la procedencia de las candidaturas independientes. A partir de esta categoría pueden observarse candidaturas provenientes de:

- Estructuras partidistas,
- Movimientos sociales o asociaciones civiles y
- Individualidades sin ninguna estructura de base.

Las candidaturas independientes con origen en estructuras partidistas se caracterizan porque la persona que lidera la oferta electoral perteneció a algún partido político y se deslindó de él por conflictos en las nominaciones, ideológicos o de cualquier tipo. Como ejemplo se pueden observar, entre otros, el caso de Margarita Zavala o Manuel Clouthier, ambos con antecedentes de pertenencia al Partido Acción Nacional (PAN).

El segundo tipo de candidaturas, desde la variable del origen, son las que surgen de movimientos sociales o asociaciones civiles, las cuales tienen un alto nivel de politización e “implementan políticas públicas transformadoras, problematizan la gestión pública tradicional y son de base horizontal” (Ubasart, 2012, citado por Ureta García, 2018, pág. 13). Algunos ejemplos son: María de Jesús Patricio, impulsada por el Consejo Nacional Indígena y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y Pedro Kumamoto, por la organización Wikipolítica.

Por último, las candidaturas de origen individual, sin ninguna estructura, son aquellas que no tienen antecedentes partidistas y no son apoyadas por alguna estructura existente previamente, como una asociación de la sociedad civil o un movimiento social. Este tipo de candidaturas se pueden observar en ámbitos locales, en demarcaciones geoelectorales pequeñas. Solo por mencionar algunos: Jorge Zapata quien participó para la elección de presidente municipal en San

Cristóbal de las Casas, Chiapas; y Raymundo Zenteno Mijangos, para la elección de diputado local en el distrito 13 de Tuxtla Gutiérrez en el mismo estado.

Frente a la experiencia política², las candidaturas independientes, de acuerdo con Ureta (2018, pág. 14), se clasifican en candidatos *outsiders* e *insiders*. Los primeros no cuentan con experiencia política previa, como en el caso de Pedro Kumamoto y María de Jesús Patricio, y los segundos tienen antecedentes de haber participado en cargos de elección popular o de funciones públicas, como Manuel Clouthier y Margarita Zavala.

Expuesto el marco conceptual de las candidaturas independientes, contextualizar su surgimiento requiere revisar la discusión en torno a la explicación y justificación de impulso y reconocimiento normativo, respondiendo la pregunta: ¿por qué se impulsó su integración a la legislación electoral? De acuerdo con Ureta (2018) se pueden señalar tres elementos estructurales, íntimamente ligados, de las democracias contemporáneas que ayudan a comprender su reconocimiento legal: la crisis de la democracia representativa, la crisis de los partidos políticos y la deslegitimación de los representantes y gobernantes (pág. 18).

Tanto en la discusión teórica, como en los hechos, la democracia es un ideal que ningún sistema político ha podido alcanzar. Como expresa Cortés Olivo (2019), el concepto de poliarquía de Dahl permite observar la condición imperfecta de las democracias contemporáneas por su imposibilidad para satisfacer las necesidades y demandas de una población completa (pág. 20-21). Además, los contextos complejos de las sociedades actuales y el déficit de mecanismos para procesarlos producen un creciente desencanto de los sistemas democráticos.

En México, José Woldenberg (2017) ha sido uno de los principales exponentes de este desencanto. Él identifica cuatro fuentes fundamentales de la deslegitimación

² La experiencia política se entenderá en este trabajo como cualquier participación en la burocracia gubernamental y en los cargos de elección popular.

de la democracia: la pobreza, desigualdad y frágil cohesión social, el estancamiento económico y sus secuelas, la corrupción, y la violencia. Asimismo, señala que su fortalecimiento o debilidad deriva de la percepción ciudadana de sus condiciones materiales de vida.

Ese desencanto respecto del sistema democrático se concreta en una desafección hacia el conjunto de instituciones que forman parte del Estado, por lo cual

se está produciendo hoy en día un desapego con respecto a los grandes partidos [...] Los grandes partidos políticos ya no son capaces de completar su función representativa y legitimadora [...] las formaciones políticas profesionalizadas experimentan un declive en la afiliación e identificación partidista, así como una ascendente desconfianza (Ureta García, 2018, pág. 18).

Dicha crisis partidista se explica por factores como la identificación de las posturas de los partidos políticos en los órganos del Estado; la formación de pactos, acuerdos y coaliciones entre los partidos que obstaculizan la legítima formación de la voluntad estatal³; la percepción ciudadana de los partidos como instituciones corruptas que no promueven demandas generales, sino las suyas propias o las de específicos grupos de interés; la oligarquización de las estructuras partidistas y la debilidad de sus propuestas electorales (Cortés Olivo, 2019, pág. 32; Ureta García, 2018, pág. 18; De la Peza, 2007, pág. 617).

Al mismo tiempo, existe una deslegitimación de la clase política. Los problemas de corrupción e impunidad, así como su mayor visibilidad pública y la menor tolerancia social, merman la credibilidad en las instituciones públicas, los partidos y el sistema democrático en general. Además de que los representantes y gobernantes son percibidos sin vínculos con la ciudadanía, sus demandas y necesidades (Woldenberg, 2017; Ureta García, 2018, pág. 18).

³ Vale la pena comentar que, aunque De la Peza no expone literalmente la definición de “voluntad estatal”, se puede interpretar como la conjunción de esfuerzos para tomar decisiones que abonen en la solución de las problemáticas sociales y no en la defensa de intereses individuales o de grupos.

En este contexto, las candidaturas independientes pueden generar dinámicas positivas en la representación política, en el sistema de partidos políticos y en los órganos representativos y de gobierno. Estas se consolidan como un mecanismo para ampliar la pluralidad política, atender las demandas ciudadanas sobre la representatividad y fortalecer el sistema democrático. Abrir las candidaturas a más actores fortalece el derecho político electoral al voto, tanto en su vertiente pasiva como activa; no solo aumenta las posibilidades para que cualquier persona tenga acceso a un cargo público al eliminar la exclusividad de los partidos políticos para realizar postulaciones, también incrementa la oferta electoral en los comicios y orilla a los partidos políticos a mejorar su vínculo con el electorado (Becerra Chávez, 2014, pág. 224).

De acuerdo con Becerra Chávez (2014, pág. 225) y De la Peza (2007, pág. 626), las candidaturas independientes tienen el potencial para generar mayor competitividad electoral e ideológica, pues existe un mayor número de actores en las contiendas electorales y los partidos políticos se pueden ver obligados a mejorar sus procesos de selección de candidatos y a generar mejores propuestas políticas que les garanticen sumar votantes. Asimismo, las candidaturas sin partido ganadoras pueden, en contextos específicos y con condiciones favorables, crear nuevas dinámicas, presentar posiciones e impulsar acciones novedosas en los cargos públicos y de representación a los que tengan acceso, como se señalará más adelante con base en los dos casos de estudio que se analizan en este trabajo.

Por otra parte, se han señalado algunos problemas empíricos que enfrentan o podrían causar las candidaturas independientes (De la Peza, 2007, págs. 618-620; Hernández Olmos, 2014, págs. 339-340)⁴:

⁴ Cabe comentar que las problemáticas que se señalan están asociadas con circunstancias específicas y extremas, cuando predominan las candidaturas independientes en la oferta electoral o concentran las preferencias del electorado. Asimismo, estas circunstancias son más posibles en espacios territoriales pequeños, como municipios, ayuntamientos o distritos locales.

- Que grupos económicos accedan a un peso político ilimitado.
- Favorecer el caudillismo y el caciquismo.
- Debilitar el sistema representativo y las instituciones políticas, al fragmentar en demasía las postulaciones electorales y tener personas sin experiencia en cargos públicos.
- En el ámbito legislativo, la atomización de los órganos y la existencia de representantes con poca fuerza e impacto, lo que dificultaría la formación mayorías.
- En el ámbito ejecutivo, crear gobiernos que no puedan concretar una agenda política.

No obstante, el mayor desafío de las candidaturas independientes en el sistema electoral mexicano ha sido lograr eficiencia y competitividad frente a los partidos políticos. Así lo expresa Vidal Correo (2019) cuando argumenta que

los candidatos independientes tienen la capacidad de influir en la naturaleza misma de la representación, pero el sistema electoral influye también en las candidaturas y en las posibilidades que éstas tienen de modificar el sistema. Así, las reglas operativas pueden debilitar el verdadero impacto que este tipo de nuevos actores podrían generar en el ejercicio gubernamental y en el proceso de democratización (pág. 429).

El contexto de crisis de la democracia, sus instituciones y sus actores, son circunstancias que ayudan a comprender y explicar la introducción de las candidaturas independientes en la discusión pública y en la normatividad como otra forma de participación política en los sistemas electorales. La creciente complejidad de las sociedades contemporáneas y la falta de mecanismos y procesos políticos para afrontarla, generan percepciones y sentimientos de desencanto de los regímenes democráticos.

Este desencanto se materializa en desconfianza y desafección hacia las instituciones y actores de los Estados democráticos, en particular de aquellos más

visibles, como los partidos políticos, representantes y gobernantes. Las estructuras partidistas y su clase política enfrentan generalizadas críticas por su oligarquización, desapego con la ciudadanía y sus problemáticas, y la visible corrupción en su actuación. De ahí que las candidaturas independientes sean presentadas como una alternativa en el ejercicio representativo y de gobierno distinto a estos.

Las candidaturas independientes son una forma de participación política para ocupar cargos públicos, a través del cumplimiento de requisitos legales y el sufragio universal, con la característica particular de no contar con la intervención parcial o complementaria o el apoyo político, financiero, material o humano de los partidos políticos. Existen cuestionamientos sobre su independencia; sus antecedentes generan críticas sobre la legitimidad que tienen frente a los partidos políticos. Sin embargo, para superarlos, este adjetivo debe limitarse a lo procedimental y temporal. La existencia de las candidaturas independientes se limita a su participación en los procesos electorales sin la intervención de las estructuras partidistas a su favor; sus intereses, antecedentes y acciones en el desempeño de su cargo no definen su independencia.

Aunque se pueden encontrar características que permiten conceptualizar a las candidaturas independientes, existe una diversidad de ellas. Con el propósito de diferenciarlas sin excluirlas de la conceptualización propuesta, se pueden observar desde una tipología con base en su origen (procedencia de las candidaturas independientes) y el perfil militante (experiencia política).

Desde la primera perspectiva, las candidaturas independientes pueden surgir de: estructuras partidistas, caracterizadas porque existe un antecedente de pertenencia a un partido político; movimientos sociales o asociaciones civiles, con un alto nivel de politización, propuestas políticas transformadoras y de base horizontal; e individuales, sin ninguna estructura de base. Si las candidaturas independientes se observan desde la experiencia política que tienen, existen candidaturas *outsider* e

insider. Las *outsider* no cuentan con experiencia política previa y las *insider* tienen antecedentes de haber desempeñado funciones públicas.

1.2. Breve historia de las candidaturas independientes en México

Las candidaturas independientes no son nuevas en el sistema electoral mexicano. Su existencia se remonta al México independiente del siglo XIX y pasa por el siglo XX con variaciones importantes. Históricamente puede observarse en cuatro etapas: de 1824 a 1911 por su existencia de facto, de 1911 a 1946 por su reconocimiento institucional, de 1946 a 2012 con su rechazo y del 2012 a la actualidad, con un nuevo reconocimiento constitucional.

La primera etapa comprende desde los primeros años de México como país independiente hasta antes de la promulgación de la Ley Electoral de 1911. En términos generales, el periodo histórico se caracterizó por la inestabilidad y descentralización del poder político. En particular, las escuetas estructuras de los partidos políticos y la variedad de actores con la facultad para nominar candidatos permitieron la flexibilidad en la postulación de candidaturas y la existencia de las candidaturas independientes en la práctica, aun cuando no existía una referencia legal específica. Al respecto, Hernández Olmos (2012) menciona que:

las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 (BOPRM), implementaron diversas formas de elección, las Asambleas Departamentales elegían senadores dependiendo del número que les correspondiera, podían nombrar entre agricultores, mineros, comerciantes y fabricantes, otra parte de senadores los elegían entre ex funcionarios gubernamentales, ex presidentes, senadores o diputados (BOPRM 1843, artículo 40); el presidente elegía a los gobernadores de entre los candidatos que propusieran las Asambleas Departamentales (artículos 134, fracción XVII y 136). La Cámara de Diputados, el presidente y la Suprema Corte, tenían facultades para postular candidatos (artículo 39) (pág. 22).

La segunda etapa abarca desde la publicación de la Ley Electoral de 1911 hasta antes de la reforma de 1946. Estos años se caracterizan por el reconocimiento institucional de la figura de las candidaturas independientes. La Ley Electoral de 1911 fue el primer documento legal que nombró a los candidatos sin partido como candidatos independientes, regulándose mediante el establecimiento de requisitos para su postulación y la concesión de prerrogativas (Hernández Olmos, 2012, pág. 23). La Ley Electoral de 1917, por ejemplo, estableció como derechos de todos los tipos de candidatos la impugnación del padrón, de la instalación de casillas o durante la elección; la Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918, instituyó el requisito de un número determinado de ciudadanos de la demarcación territorial de la elección específica para postularse como candidato independiente (Hernández Olmos, 2012, pág. 24).

Las reformas electorales posteriores no realizaron modificaciones importantes, por lo que legalmente se conservó el reconocimiento y la regulación de las candidaturas independientes. No obstante, el contexto político de centralización alrededor del Partido Nacional Revolucionario –posteriormente Partido Revolucionario Institucional–, influyó en la disminución de su participación política.

La tercera etapa inició con la promulgación de la Ley Electoral de 1946 y terminó con la reforma político-electoral de 2012. La primera reglamentación otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos y los reconoció como el único actor con la prerrogativa de registrar candidaturas, por lo que se suprimió la figura de candidatura independiente del marco legal mexicano. Dicha condición no cambiaría hasta el año 2012, pues las leyes y códigos posteriores conservaron la restricción en la postulación de candidatos. Sin embargo, la disposición únicamente se conservó en las leyes reglamentarias, y no fue hasta el año 2007 que se incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante el periodo que se conservó únicamente en los marcos de reglamentación, existieron postulaciones de candidaturas independiente tanto a nivel federal como

local. En el primer caso, Jorge Castañeda solicitó su candidatura independiente para el cargo de presidente de la república. Su petición fue negada por el Instituto Federal Electoral al estar fuera del período de registro y porque únicamente los partidos políticos tenían la facultad de postular candidatos. Castañeda inició un proceso judicial que llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien resolvió que “el Estado violó el derecho a la protección judicial de Jorge Castañeda y no violó su derecho político a ser votado y tampoco su derecho de igualdad ante la ley” (Hernández Olmos, 2012, pág. 28).

En el ámbito local, durante la tercera etapa histórica, varias personas solicitaron su registro como candidatos independientes a gobernadores, alcaldes y diputados locales en diversas entidades federativas. En el año de 1958, por primera vez, Salvador Nava impulsó una candidatura sin el apoyo de un partido político para la alcaldía de la capital de San Luis Potosí, a través de la formación de la Unión Cívica Potosina. Ganó la elección y gobernó de 1959 a 1961 (Hernández Olmos, 2012, pág. 29).

Asimismo, la interpretación jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) intervino por vez primera en 1998 cuando María del Rosario Elizondo se postuló como candidata sin registro en el ayuntamiento de Santander Jiménez, Tamaulipas, consiguiendo el triunfo. Inconforme con esto, el Partido Revolucionario Institucional impugnó los resultados de la elección, pero el TEPJF “aplicó el criterio de que la existencia de la figura de candidato no registrado en la legislación local brindaba la posibilidad de que el voto de los ciudadanos diera el triunfo a un candidato en esa condición” (Becerra Chávez, 2014, pág. 208).

Años después, en 2001 Manuel Guillén Monzón solicitó su registro como candidato independiente a la gubernatura de Michoacán, pero el instituto electoral del estado negó su registro aduciendo que no existía una regulación para ese tipo de candidatura. Manuel Guillén impugnó esta decisión ante el TEPJF, quien estableció que

ninguna disposición constitucional ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables establecen, en forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas (por mayoría relativa) para cargos de elección popular ni, mucho menos, que al efecto estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas (con la excepción clara de las elecciones de diputados y senadores por representación proporcional)” (SUP-JDC-37/2001).

Con estas interpretaciones jurisdiccionales como antecedentes, otros ciudadanos solicitaron su registro como candidatos independientes. Aunque la mayoría de los aspirantes no lograron obtener su registro debido a que no cumplían con el requisito de ser postulados por un partido político, existieron casos en los que sí consiguieron participar en los comicios. En el Estado de México, Valentín Pobedano, contendió en 2003 para la alcaldía de Temixco y perdió. En el Estado de Veracruz, José Hernández, fue candidato en 2004 para gobernar el municipio de Las Vigas Ramírez en Veracruz, pero no logró ganar (Hernández Olmos, 2012, págs. 30-31).

Asimismo, con la exclusividad de candidaturas para los partidos políticos únicamente en la ley reglamentaria, en el 2005 en Sonora y en 2006 en Yucatán, se realizaron reformas constitucionales para incluir la participación de los candidatos independientes en sus procesos electorales locales. En el caso de Yucatán, aunque algunos partidos políticos promovieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, esta confirmó la constitucionalidad de la reforma y reconoció la libertad configurativa de los legisladores locales y federales para validar o no la participación de las candidaturas independientes en los procesos electorales (Hernández Olmos, 2012, pág. 31).

Sin embargo, con la amplia reforma político-electoral del año 2007, el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular de los partidos políticos se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Inclusive, un artículo transitorio del decreto mandató el

reconocimiento de este derecho en los marcos legales de las entidades federativas (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2007).

Por último, la cuarta etapa inicia con las modificaciones derivadas de la reforma político-electoral de 2012. Desde diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón Hinojosa, presentó una iniciativa de reforma constitucional que contempló la modificación de los artículos 35 y 41 para definir las características de las candidaturas independientes. Respecto al primer artículo, la propuesta estableció que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación respectiva, con el objetivo de ampliar la participación y el acceso al ejercicio del poder político de la ciudadanía.

El proceso de discusión, aprobación y reglamentación de la iniciativa fue largo. En abril de 2011 la Cámara de Senadores lo dictaminó y lo envió a la Cámara de Diputados, en la que se discutió y aprobó en abril del año siguiente. El Ejecutivo lo publicó en julio del mismo año y para el año 2012 el artículo constitucional 35 ya contemplaba a las candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular.

Además, los artículos transitorios segundo y tercero del decreto, establecieron el plazo de un año para que el Congreso de la Unión y los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, realizaran las adecuaciones legales y reglamentaria necesarias para implementar la figura de las candidaturas independientes (DOF, 2012).

No obstante, el artículo 116 de la CPEUM no se modificó, por lo que seguía contemplando que los partidos políticos tenían la exclusiva facultad de postular candidaturas en las entidades federativas, generando una contradicción con el artículo 35, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) zanjó. A través

de diversas acciones de inconstitucionalidad la SCJN decidió que los congresos locales sí tenían la facultad de legislar la figura de las candidaturas independientes en sus marcos legales con base en el criterio de temporalidad de validez de la norma⁵ (Becerra Chávez, 2014, págs. 214-215).

En el año 2013, se aprobó la modificación del artículo constitucional 116 para armonizar su redacción con las reformas al artículo 35. Se eliminó la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular, y se agregó que las leyes electorales estatales debían fijar las bases y requisitos para que los ciudadanos solicitaran su registro como candidatos independientes a todos los cargos de elección popular.

1.3. Los primeros legisladores sin partido: Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto

El proceso electoral concurrente 2014-2015 fue la primera contienda en la que candidatos independientes pudieron ejercer su derecho al voto pasivo⁶ en el ámbito local y federal después de la reglamentación de la reforma político-electoral. Si bien existieron muchas expectativas sobre su participación, su desempeño electoral no fue exitoso en términos cuantitativos.

Esta afirmación se puede observar a través de dos anotaciones: el acceso al registro como candidatos y los triunfos que obtuvieron. En el primer criterio los datos indican un mediano desempeño. El 32.92% de los aspirantes a algún cargo de elección obtuvieron el registro como candidatos independientes, lo que significa que de cada 10 aspirantes tres cumplieron con las condiciones para convertirse en candidatos registrados, tal como puede observarse en la siguiente tabla:

⁵ El criterio de temporalidad de validez de la norma establece que la norma más reciente prevalece sobre la anterior o más antiguas.

⁶ En el año 2013, en los comicios locales de Zacatecas y Quintana Roo se presentaron las primeras figuras de candidatos independientes después de la reforma constitucional de 2012.

Tabla 1. Éxito en el registro de candidaturas independientes. Proceso electoral concurrente 2014-2015

Cargo de elección	Aspirantes	Registrados	
		Número	Porcentaje
Diputado Federal	57	22	38.60%
Gubernatura	17	3	17.65%
Diputado local	174	29	16.67%
Ayuntamiento	156	79	50.64%
Total	404	133	32.92%

Elaboración propia con datos de Vidal Correa (2019, pág. 69)

Dos de los tres cargos con demarcación geopolítica pequeña tuvieron el mejor desempeño electoral, estos son, las diputaciones federales y ayuntamientos con 38.60% y 50.64% de éxito, respectivamente. Destaca este último caso, pues de cada 10 aspirantes, cinco consiguieron superar todos los requisitos para conseguir el registro como candidatos independientes.

En el ámbito local, los cargos ejecutivos obtuvieron un mejor desempeño, llamando la atención que, aunque en la mayoría de los casos los distritos electorales locales son más pequeños que los federales, las diputaciones locales apenas alcanzaron el 16.67% de candidatos registrados. La diferencia de éxito puede comprenderse, entre otras cosas, por la capacidad, en cada ámbito, para crear estructuras que apoyen e impulsen la candidatura.

Respecto a las victorias que los candidatos independientes consiguieron para acceder a los cargos de elección, los datos muestran un bajo desempeño. De los cuatro cargos en juego, solo uno rebasa el uno porcentual de triunfo. Únicamente un candidato en la elección federal y cinco en los comicios locales consiguieron la mayoría de los votos, entre los que se encuentran los legisladores que se estudian en este trabajo de investigación (Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto). Asimismo, solo el 4.51% de los candidatos independientes registrados lograron la victoria.

Tabla 2. Candidaturas independientes electas. Proceso electoral concurrente 2014-2015

Cargo de elección	Número de cargos	Candidatos registrados	Candidatos electos		
			Número	Respecto a registrados	Respecto a cargos
Diputado Federal	300	22	1	4.55%	0.33%
Gubernatura	9	3	1	33.33%	11.11%
Diputado local ⁷	387	29	1	3.45%	0.26%
Ayuntamiento	887	79	3	3.80%	0.34%
Total	1,583	133	6	4.51%	0.38%

Elaboración propia con datos de Cortés Olivo (2019, pág. 440)

Este desempeño electoral se explica por las limitantes para conseguir el registro de la candidatura y por las condiciones desiguales de competitividad durante la campaña electoral. Por un lado, el proceso de su registro es complejo. En algunos estados el modelo de postulación es cerrado⁸, lo que en un primer momento restringe el acceso a la candidatura.

Además, la etapa para conseguir el apoyo ciudadano mediante firmas resulta compleja. No solo es conseguir el porcentaje estipulado por la regulación particular, sino hacerlo únicamente con financiamiento privado y sin acceso a medios de comunicación. Durante esta fase los aspirantes candidatos sin partido pueden utilizar exclusivamente recursos privados, con un tope de gasto del 10% del establecido para las campañas inmediatas anteriores. Asimismo, estos no tienen acceso a las prerrogativas de radio y televisión en los tiempos del Estado ni pueden contratar tiempo aire para promocionarse (Gilas, 2015, pág. 179; Lagunes López & Arellanes Jiménez, 2016, págs. 78-79).

⁷ Se aclara que los datos numéricos y porcentuales respecto a las diputaciones locales están agregados; no se buscaron ni analizaron los cargos en disputa para la conformación de cada congreso local y, quizá, la situación fue muy diferente en cada entidad federativa.

⁸ En las legislaciones estatales existen dos modelos de postulaciones de candidatos independientes: el abierto y el cerrado. En el primero, todos los aspirantes que cumplen con los requisitos consiguen su registro. En el segundo, solamente el aspirante que obtiene el mayor número de firmas de apoyo ciudadano es registrado como candidato (Gilas, 2015, pág. 178).

Por otro lado, aquellos aspirantes que consiguen el registro como candidatos independientes, afrontan condiciones desiguales en la competencia electoral frente a los candidatos partidistas. En el tema de financiamiento público durante la etapa de campaña, los candidatos sin partido son considerados en conjunto, como un partido político nuevo, por lo que el monto que le correspondería a un partido nuevo se distribuye de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes⁹. En el caso de elecciones federales, por ejemplo, para los cargos de presidente de la república, senadores y diputados, el financiamiento equivalente al de un partido político nuevo se distribuye igualitariamente entre todos los candidatos independientes que participan en esas elecciones (Gilas, 2015, pág. 184; Lagunes López & Arellanes Jiménez, 2016, págs. 76-77).

El derecho de acceso a radio y televisión durante la campaña electoral sigue las mismas reglas de distribución. Todos los candidatos sin partido deben ser tratados como un partido político de nueva creación, participando en la distribución igualitaria del 30% de los tiempos del Estado (Gilas, 2015, pág. 187; Lagunes López & Arellanes Jiménez, 2016, págs. 78-79).

Como lo menciona Gilas (2015), en general

la regulación de las candidaturas independientes hace que esta forma de participación no pueda tener mayores posibilidades de éxito en las elecciones nacionales y demuestra un claro interés de la clase política en no permitir una apertura a las candidaturas sin respaldo partidista. El régimen electoral mexicano sigue orientado a los partidos políticos, generando condiciones que privilegian la dominación de los existentes (pág. 189).

1.3.1. ¿Quiénes son Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto?

⁹ Se da el siguiente ejemplo para aclarar la distribución de financiamiento público: el partido A, de nueva creación, recibiría \$10; los mismos \$10 pesos se distribuirían en partes iguales entre los candidatos independientes a, b, c y d, por lo que cada uno obtendría \$2.5.

Tras el proceso electoral concurrente 2014-2015, solo seis candidaturas independientes obtuvieron el triunfo, y solo dos en los cargos legislativos: en la diputación local del distrito 10 en el estado de Jalisco, Pedro Kumamoto y en la diputación federal del distrito 05 de Sinaloa, Manuel Clouthier. Si se observan en la tipología de candidaturas independientes respecto de su origen y el perfil militante, el primero proviene de una asociación civil y es un candidato *outsider*, mientras que el segundo surge de una estructura partidista y es un candidato *insider*.

José Pedro Kumamoto nació en Guadalajara, Jalisco el 26 de enero de 1990 y se caracteriza por haber participado en el activismo ciudadano y en la política estudiantil. Es licenciado en Gestión Cultura por la Universidad Jesuita de Guadalajara ITESO, en la que fungió como presidente de la Sociedad de Alumnos de la Universidad por dos periodos (2012-2013). Durante su gestión, impulsó una coalición de diversas universidades en el estado de Jalisco para frenar el aumento al 16% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las colegiaturas de universidades privadas, argumentando el impacto económico para las familias, la deserción estudiantil, la falta de capacidad de las universidades públicas para recibir a las personas que saldrían de la educación privada y las problemáticas que ello traería al desarrollo del país (Luna, 2017, s.p).

También participó activamente en el movimiento #YoSoy132 y en manifestaciones contra el transporte público y contra la reforma a la Ley de Telecomunicaciones. Junto con Lucía Petersen, propusieron el proyecto *Cabildo Abierto* en el programa Juventud Actúa MX, organizado por el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de las organizaciones Unión de Sociedades de Alumnos del ITESO y Wikipolítica Jalisco. Su proyecto fue uno de los ganadores. Este consistía en crear regiones con rasgos históricos, sociales y culturales bien definidos para que sus habitantes eligieran democráticamente representantes vecinales y construyeran un proyecto comunitario para su región, con el objetivo de ser presentado ante el ayuntamiento

y lograr su implementación (Luna, 2017, s.p; González, 2014, s.p; El respetable, 2016, s.p).

Durante su etapa estudiantil, también se vinculó con la organización Wikipartido¹⁰ y fungió como su coordinador en el estado de Jalisco. La organización surgió en 2011 en la Ciudad de México y meses después en Jalisco, con los objetivos de: ser un espacio virtual deliberativo para construir conocimiento colectivo y promover la democracia mexicana e institucionalizarse como partido político nacional. Sin embargo, aunque la organización participó en el proceso para conformarse como tal en el año 2012, no consiguió el número de afiliados necesarios (Leetoy, 2018, pág. 202; Petersen Farah, 2015, s.p).

Frente a esta situación y en el contexto de la regulación de las candidaturas independiente en el sistema electoral mexicano, los integrantes de la asociación, en su mayoría jóvenes estudiantes de universidades de la zona metropolitana de Guadalajara (particularmente universitarios de ITESO y del Tecnológico de Monterrey), tomaron la decisión de reorientar los objetivos de la organización y cambiar el nombre de Wikipartido a Wikipolítica. A través de la celebración de múltiples foros de discusión, la organización acordó abandonar la idea de ser un partido y, en su lugar, decidió conformarse como una red ciudadana de trabajo colaborativo con la finalidad de solucionar problemas sociales en el ámbito local y participar electoralmente a través de una candidatura independiente en el proceso electoral de 2015 (Leetoy, 2018, págs. 202-203).

El proceso de análisis y discusión sobre quién sería el candidato, la selección de del tipo de elección y la demarcación geoelectoral fue amplio. Después de considerar apoyar a algún académico, empresario o miembro de una Organización No Gubernamental (ONG) de trayectoria reconocida, y de que nadie aceptara, se

¹⁰ El término Wiki, que hoy se usa como sufijo de todas aquellas plataformas o conceptos que quieren transmitir una idea de horizontalidad y apertura, tiene su origen en la palabra hawaiana WikiWiki que significa informal, sin protocolos, pero también alude a la idea de veloz, sin trabas (Petersen Farah, 2015).

decidió apoyar a un integrante de Wikipolítica: Pedro Kumamoto, quien representaba el perfil de varios de sus miembros: recién egresado de la licenciatura, sin filiación política ni antecedentes de asociación partidista, de clase media y con amplia experiencia en la política estudiantil y el activismo ciudadano. Característica que le aseguró una red de relaciones con académicos y activistas, que a la postre le serviría como apoyo a su candidatura y en su labor legislativa (Leetoy, 2018, pág. 203; Leetoy & Figueroa, 2016, págs. 45-46; Petersen Farah, 2015, s.p).

La candidatura de Pedro Kumamoto, en términos ideológicos, se caracterizó por impulsar una política horizontal, abierta, plural y dialógica, así como por impulsar propuestas alrededor o sobre la participación ciudadana. Su plataforma electoral realizó una crítica a la partidocracia, la labor de representación política y la ausencia del ciudadano en la toma de decisiones gubernamentales. Impulsó principios como la inteligencia colectiva, la participación ciudadana y la apertura, con el objetivo de crear una agenda colaborativa resultante del trabajo territorial, los encuentros cara a cara con la ciudadanía y la plataforma virtual para engrosar el debate (Instituto Electoral y Participación Ciudadana en el estado de Jalisco, 2015).

El ideario de Kumamoto, de acuerdo con Peters Farah (2015), se basó en dos puntos: el rescate de la democracia deliberativa para la construcción de soluciones en común, lo cual implica entender que es más importante la construcción de la idea común que tener la razón y, segundo, que la democracia parte del reconocimiento del otro y de la vía institucional. En síntesis, la candidatura postuló que hacer política no es otra cosa que la revitalizar la *polis*: la discusión de ideas para la construcción común del futuro deseado, sintetizado en su slogan “ocupar la ciudad y habitar la política”.

Por su parte, Manuel de Jesús Clouthier Carrillo nació en Culiacán, Sinaloa el 24 de agosto de 1961 y se caracteriza por haber sido militante del PAN y participar en la política empresarial. Es ingeniero industrial y de sistemas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey e hijo del político fallecido

Manuel Clouthier, candidato a la presidencia de la república en las elecciones de 1988.

Su carrera empresarial es larga. En 1984 fue dirigente de la compañía familiar Industria Culiacán, productora de envases de plástico; en 1990 presidió el Consejo de la empresa Agrícola Paralelo 38 y de la empresa Impulsora de Proyectos Inmobiliarios de Culiacán. En 1992 fundó su propia empresa: Impulsora de Proyectos Inmobiliarios de Culiacán. En la política empresarial ha desempeñado diversos cargos directivos. En 1984, funda y preside el organismo Jóvenes Empresarios de la Confederación Patronal de la República Mexicana y en 2008 se convirtió en consejero nacional de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

Al mismo tiempo, Manuel Clouthier fue militante activo del PAN por ocho años (1985 a 1993). Su desafiliación en 1993 se debió, en sus palabras, a que “el partido se empezó a acercar a Salinas y les empezó a gustar a muchos panistas el dinero, renunciando a los ideales” (Clouthier, 2018). Tiempo después, se convirtió en el Director General del Periódico Noroeste en el estado de Sinaloa y se mantuvo en el cargo durante 14 años (de 1995 a 2009).

En 1994 perteneció al grupo San Ángel, integrado por personajes destacados de distinta ideología y militancia partidista. El grupo se distinguió por plantearse lograr un desarrollo legal y democrático en las elecciones de ese año (1994) y formar alianzas estratégicas y delegacionales para hacer eco en los candidatos presidenciales (Memoria política de México, s.f.).

Fue hasta el año 2009 que Clouthier se reincorporó en la vida política partidista, cuando, a través del principio de representación proporcional, fue electo como diputado federal en la LXI Legislatura (2009-2012). Durante su participación como legislador, participó como secretario de la comisión de vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación e integrante de las comisiones de educación pública y

servicios educativos, especial para dar seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación, y especial para la familia (Sistema de Información Legislativa, s.f.-c).

Frente al proceso electoral de 2012, Manuel Clouthier solicitó licencia como diputado para pedir su registro como precandidato a la senaduría en el estado de Sinaloa por el PAN. Sin embargo, las autoridades del partido negaron su registro “aduciendo que el solicitante había «dañado la reputación» del partido con sus declaraciones públicas durante su desempeño como legislador panista en la Cámara de Diputados” (Gómez Álvarez, 2014, pág. 25).

La negativa no solo significó la separación del político con el PAN, también fue el quiebre con la vida partidista y su reintroducción a la esfera pública como candidato independiente. Clouthier, se convirtió en un crítico de los partidos políticos y de su desvinculación con la ciudadanía y, con ese discurso, decidió optar por las candidaturas sin partido para continuar con su carrera política.

Para la contienda electoral de 2012, Manuel Clouthier intentó conseguir su registro como candidato independiente para la presidencia de la república, pero el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) le negó el registro porque no estaba contemplada esta figura en la ley electoral (Aguilar Valenzuela, 2015). Ante tal respuesta, el diputado con licencia impugnó la decisión ante el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, la Sala Superior, reafirmó la determinación del IFE.

En el siguiente proceso electoral, en el año 2015, Clouthier solicitó y logró su registro como candidato a diputado federal por el distrito 5 de Culiacán, Sinaloa. Su candidatura se caracterizó, en términos ideológicos, por criticar la partidocracia y la concentración del poder político en los partidos. En su plataforma política se puede leer que su apuesta fue por “el trabajo deliberativo y participativo, que sume a las libertades públicas las responsabilidades políticas. Por lo que es ineludible crear nuevas mayorías: no cooptadas por los partidos, más democráticas y participativas.

La sociedad necesita instrumentos políticos para exigir un comportamiento responsable de a sus gobernantes” (Acuerdo A21/INE/SIN/CD05/04-04-15).

En este sentido, la propuesta política de Clouthier se enfocó en la ampliación de la participación política a través de las candidaturas independientes y la limitación del poder político mediante una serie de medias, entre las que destacan: el replanteamiento del financiamiento público de los partidos políticos para disminuirlo, la reducción de diputados por mayoría y representación proporcional a nivel federal, y la elección de legisladores mediante listas abiertas de candidatos.

1.3.2. Producción legislativa de Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto

Las diferencias de productividad¹¹ en el trabajo legislativo entre Manuel Clouthier, en la Cámara de Diputados, y Pedro Kumamoto, en el Congreso de Jalisco, son notorias. No solo se ven diferencias en la cantidad de propuestas, sino también en su tasa de aprobación.

El análisis cuantitativo del trabajo legislativo de ambos legisladores se realiza seleccionando aquellas iniciativas¹² susceptibles de ser sometidas a discusión y dictaminación por parte de los plenos de los poderes legislativos, considerando los tipos de participación en las iniciativas (autor, coautor y adherente) para observar el grado de involucramiento y la capacidad de impulso de cada representante. Así, mientras que para el caso de Manuel Clouthier se toman en cuenta las iniciativas de ley o decreto¹³ y las propuestas de puntos de acuerdo que formuló en la Cámara

¹¹ El término de productividad se limitará, en este trabajo, a su sentido cuantitativo, es decir, a la cantidad de proyectos legislativos presentados por lo diputados sin partido, sin considerar otros aspectos; como lo son la calidad técnica de las propuestas o su contenido. Sin embargo, con una rápida mirada a los proyecto lesgislativos de Clouthier y Kumamoto, se observa que el primero se concentró en temas como el electoral (candidaturas independientes), salud y educación, mientras que el segundo en medio ambiente, migración, participación política, cultura y justicia.

¹² Las iniciativas en el proceso o procedimiento legislativo “es aquel acto jurídico-legislativo por el cual se presenta un texto normativo ante el Congreso y que pone en marcha la actividad legislativa de deliberación” (Garita Alonso, Mena Alvarez, & López García, pág. 17).

¹³ Las palabras ley y decreto son usadas como sinónimos en el caso de la Cámara de Diputados.

de Diputados¹⁴, para el caso de Pedro Kumamoto se observan las iniciativas de ley, iniciativas de decreto y las iniciativas de acuerdos legislativos en el Congreso de Jalisco¹⁵.

Es importante notar que los números son muy distintos en cada caso. Pedro Kumamoto presenta una alta productividad de propuestas de iniciativas tanto en términos reales como proporcionalmente, con respecto al trabajo global del Congreso de Jalisco. El trabajo legislativo de Manuel Clouthier es de menor volumen en ambos términos, como se observará en las siguientes tablas y gráficas que pretenden analizar:

- a) El trabajo individual de los legisladores en contraste con el de las legislaturas en general y en comparación con los diputados partidistas más o menos activos en su desempeño legislativo.
- b) La evolución o involución de su desempeño por año legislativo.
- c) El desempeño de los legisladores con base en el tipo de participación en las propuestas de iniciativas.
- d) La tasa de aprobación de sus propuestas en términos generales y con base en el tipo de participación.

El análisis del trabajo individual de Pedro Kumamoto y Manuel Clouthier en contraste con el realizado por el conjunto de cada una de las legislaturas en las que se desempeñaron, resulta muy bajo en ambos casos. Sin embargo, la comparación del trabajo realizado por ambos legisladores evidencia diferencias significativas.

Mientras que Kumamoto tuvo un promedio de participación del 3.51% en el trabajo del Congreso de Jalisco, Clouthier tuvo un 0.13%, lo que representa una diferencia de 3.38 puntos porcentuales. Es decir, mientras Kumamoto propuso 3.5 iniciativas

¹⁴ En este caso, no se toman en cuenta las propuestas de acuerdos parlamentarios, que son resoluciones económicas en materia del régimen interior de la Cámara, ni las propuestas protocolarias, para otorgar premios y reconocimientos públicos por parte de la Cámara.

¹⁵ En este caso, estos tres documentos son todos los tipos de iniciativas que contempla la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

por cada 100 del total que fueron presentadas en el Congreso, Clouthier llegó a presentar 0.13 por cada 100, como se observa en las tablas 3 y 4.

Tabla 3. Productividad legislativa de Pedro Kumamoto en el Congreso de Jalisco

Propuestas	Iniciativas de ley	Iniciativas de decreto	Acuerdos legislativos	Total
En la legislatura	1,447	448	3118	5,013
Realizadas por Kumamoto	64	5	106	175
Porcentaje	4.42%	1.12%	3.40%	3.51%

Elaboración propia con datos de la plataforma de Información Legislativa del Estado de Jalisco

Tabla 4. Productividad legislativa de Manuel Clouthier en la Cámara de Diputados

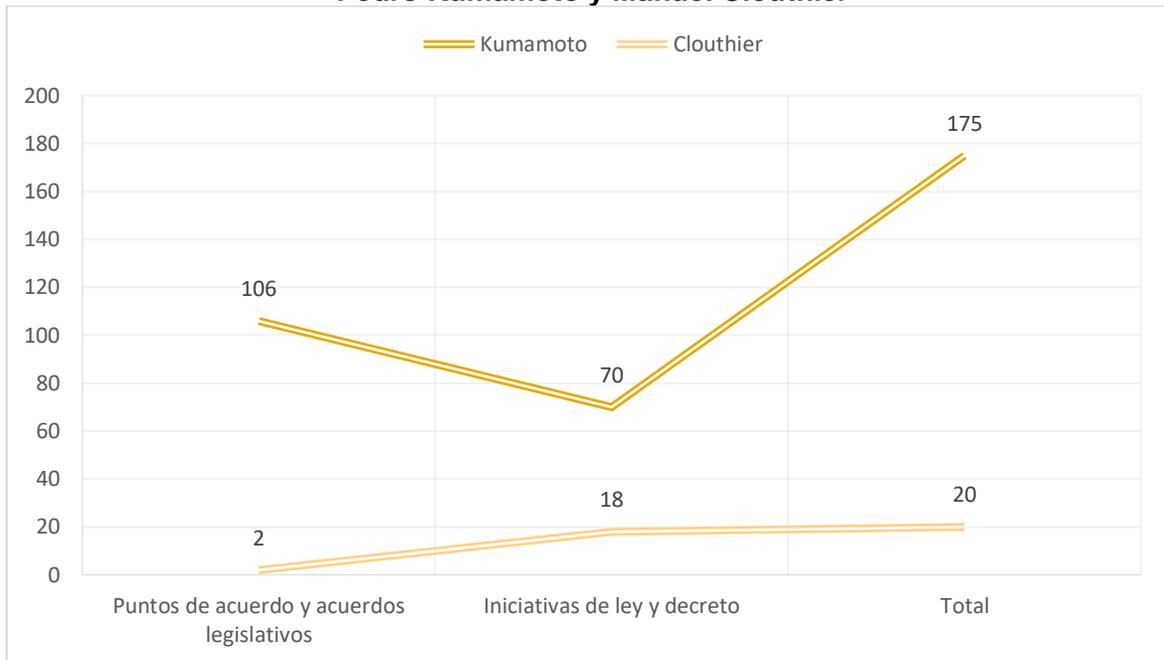
Propuestas	Iniciativas de ley o decreto	Puntos de acuerdo	Total
En la legislatura	6,621	7,298	13,919
Realizadas por Clouthier	18	2	20
Porcentaje	0.27%	0.02%	0.14%

Elaboración propia con datos de la Estadística del Trabajo en el Pleno LXIII Legislatura

La diferencia se acentúa si se observa que, englobando todos los tipos de iniciativas, Kumamoto presentó 175 iniciativas durante tres años, en comparación con las 20 de Clouthier, como se observa en las tablas 3 y 4. Si se analizan las cifras por tipo de iniciativas presentadas en cada caso, mientras que Kumamoto presentó 69 iniciativas de ley y decreto, Clouthier presentó 18, una diferencia de 51 proyectos. Esta diferencia es mayor respecto de los puntos de acuerdo y acuerdos legislativos; Kumamoto presentó 106, Clouthier únicamente presentó dos, lo cual significa una diferencia de 104 documentos.

También se puede observar una participación desemejante según el tipo de iniciativa. Mientras que Kumamoto presentó una mayor cantidad de acuerdos legislativos, Clouthier lo hace con las iniciativas de ley o decreto, como se observa en la gráfica 1. No obstante, para el caso del legislador jalisciense, si se toman por separadas los tipos de iniciativa, su trabajo más recurrente, con respecto al de la legislatura, son las iniciativas de ley (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Comparativo en términos reales de la productividad de los legisladores Pedro Kumamoto y Manuel Clouthier



Elaboración propia con datos de la plataforma de Información Legislativa del Estado de Jalisco y la Estadística del Trabajo en el Pleno LXIII Legislatura

Si se evalúa el trabajo individual de Pedro Kumamoto y Manuel Clouthier frente al trabajo de sus compañeros, en particular de aquellos que fueron evaluados como los más y menos activos en su desempeño legislativo, se puede decir que ninguno de ellos fue considerado como uno de los más pasivos.

Para observar el caso de Clouthier, se utilizan los datos de los proyectos presentados como autor y adherente de los diputados: Waldo Fernández (PRD), Martha González (PRI), Ingrid Krasopani (PAN) y Federico Vargas (PRI), los dos primeros evaluados como los legisladores más activos de la Cámara de Diputados y los dos últimos como los más pasivos¹⁶.

¹⁶ Esta evaluación se compone de tres parámetros: 1) el trabajo legislativo, que comprende la eficiencia y productividad de cada legislador que se contabilizó según el promedio de aprobación de iniciativas y puntos de acuerdo, así como su asistencia (70%); 2) el valor de los puestos que ha ocupado y el porcentaje de posturas ciudadanas que coinciden con la de los legisladores; y 3) la influencia en redes sociales y la presentación de la declaración 3de3 (30% extra) (Ramírez Villatoro, 2017).

Al comparar el desempeño de estos legisladores con el de Clouthier, los datos indican que el diputado proveniente de una candidatura independiente no tiene un desempeño disonante con el de los otros; tiene el 30.76% de participación en proyectos legislativos del representante más activo y tiene una mayor cantidad de estos que un diputado de los más activos y que uno de los menos activos (16 y un proyecto, respectivamente).

Tabla 5. Comparación entre más y menos activos y Manuel Clouthier

Nombre	Iniciativa de ley o decreto	Puntos de acuerdo	Total	Proyectos de Clouthier
Waldo Fernández	50	15	65	20
Martha González ¹⁷	4	0	4	
Ingrid Krasopani	10	9	19	
Federico Vargas	11	1	12	

Elaboración propia con datos del Sistema de la información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados

En el caso de Kumamoto se utilizan los datos de los proyectos presentados como autor y adherente de los diputados: Augusto Valencia (MC), Refugio Ruíz (MORENA) y Rocío Corona (PRI), el primero evaluado como uno de los legisladores más activos y los dos últimos como los dos más pasivos del Congreso de Jalisco; Kumamoto es el legislador mejor evaluado¹⁸ (Observatorio Legislativo ITESO, 2017).

Con estos datos, se puede observar que numéricamente el trabajo legislativo de Kumamoto tampoco difiere mucho del de sus compañeros. En todos los casos (más activos y pasivos) existe un número alto de presentación de proyectos legislativos. Sin embargo, aun cuando Kumamoto tiene la mejor evaluación como legislador, cuantitativamente está por debajo de los representantes con quien se compara.

¹⁷ Cabe aclarar que un factor, entre otros, que define a la diputada Martha González como una de las más activas, es su tasa de aprobación de iniciativas, la cual es de 50% (dos de sus cuatro iniciativas fueron dictaminadas positivamente).

¹⁸ La calificación de los legisladores se realizó considerando la calidad de las iniciativas presentadas en el primer año legislativo (2016), su relevancia, la técnica legislativa, su viabilidad presupuestal y el marco normativo en el que se sustentan (Observatorio Legislativo ITESO, 2017).

Tabla 6. Comparación entre legisladores más y menos activos y Pedro Kumamoto

Nombre	Iniciativa de ley	Iniciativa de decreto	Iniciativa de acuerdo legislativo	Total	Proyectos de Kumamoto
Augusto Valencia	82	2	95	179	175
Refugio Ruíz	99	13	177	289	
Rocío Corona	125	13	88	226	

Elaboración propia con datos de la plataforma de Información Legislativa del Estado de Jalisco

Por otra parte, si se observa el desarrollo del trabajo de los legisladores a lo largo de su encargo de tres años, se puede decir que en ningún caso existió una evolución o involución lineal, sino que fue intermitente para el caso de Kumamoto y estable desde el segundo año para Clouthier, como se observa en la gráfica 2. Para el caso de Kumamoto, existió un pico en el segundo año legislativo, incrementando 20 puntos porcentuales del primer al segundo año y decreciendo 36 puntos del segundo al tercer año (ver tabla 7).

Tabla 7. Productividad del legislador Pedro Kumamoto en el Congreso de Jalisco por año legislativo e iniciativa

Año legislativo	Primero ¹⁹	Segundo ²⁰	Tercero ²¹
Iniciativa de ley	2	27	12
Iniciativa de decreto	1	4	0
Acuerdo legislativo	30	60	16
Total	56	91	28
Porcentaje	32.00%	52.00%	16.00%

Elaboración propia con datos de la plataforma de Información Legislativa del Estado de Jalisco

El decrecimiento en el tercer año legislativo en el caso jalisciense se explica por la licencia que Pedro Kumamoto solicitó como diputado local para participar por una curul en el Senado de la República en el mes de octubre de 2017 (Domínguez Bareño, 2017). Esto significó una interrupción de su trabajo legislativo por poco más de un año, del mes de septiembre de 2017 a agosto de 2018²².

¹⁹ Para el Congreso de Jalisco, corresponde de noviembre de 2015 al octubre de 2016.

²⁰ Para el Congreso de Jalisco, corresponde de noviembre de 2016 al octubre de 2017.

²¹ Para el Congreso de Jalisco, corresponde de noviembre de 2017 al octubre de 2018.

²² Con la licencia de Pedro Kumamoto, Pablo Alejandro Torres Guizar, tomó el cargo de diputado, participando en 47 iniciativas (12 iniciativas de ley y 35 acuerdos legislativos). Sin embargo, éstas no son tomadas en consideración sobre la evaluación del trabajo legislativo de Pedro Kumamoto.

En el caso de Clouthier existió un decrecimiento del primer al segundo año y estabilidad a partir de ahí, como se observa en la gráfica 2. Del primer al segundo año el trabajo legislativo del diputado disminuyó en 10 puntos porcentuales y se mantuvo en 30% para el segundo y tercer año. Algo llamativo si se toma en cuenta el número de iniciativas que presentó en cada año; ocho en el primero, y apenas cinco en el segundo y tercero.

Así, mientras para el jalisciense el segundo año fue el más productivo, para Clouthier lo fue el primero. Situación que se repite al tomar las cifras por tipo de iniciativa, como se observa en las tablas 7 y 8.

Tabla 8. Productividad del legislador Manuel Clouthier en la Cámara de Diputados por año legislativo e iniciativa

Año legislativo	Primero²³	Segundo²⁴	Tercero²⁵
Iniciativa de ley o decreto	7	5	6
Punto de acuerdo	1	1	0
Total	8	6	6
Porcentaje	40%	30%	30%

Elaboración propia con datos de la Estadística del Trabajo en el Pleno LXIII Legislatura

Cabe hacer la precisión de que, en el mismo mes de octubre de 2017, el diputado Manuel Clouthier solicitó licencia para poder competir en el proceso electoral 2017-2018 por el cargo de Senador de República²⁶ (Murillo, 2017, pág. s.p).

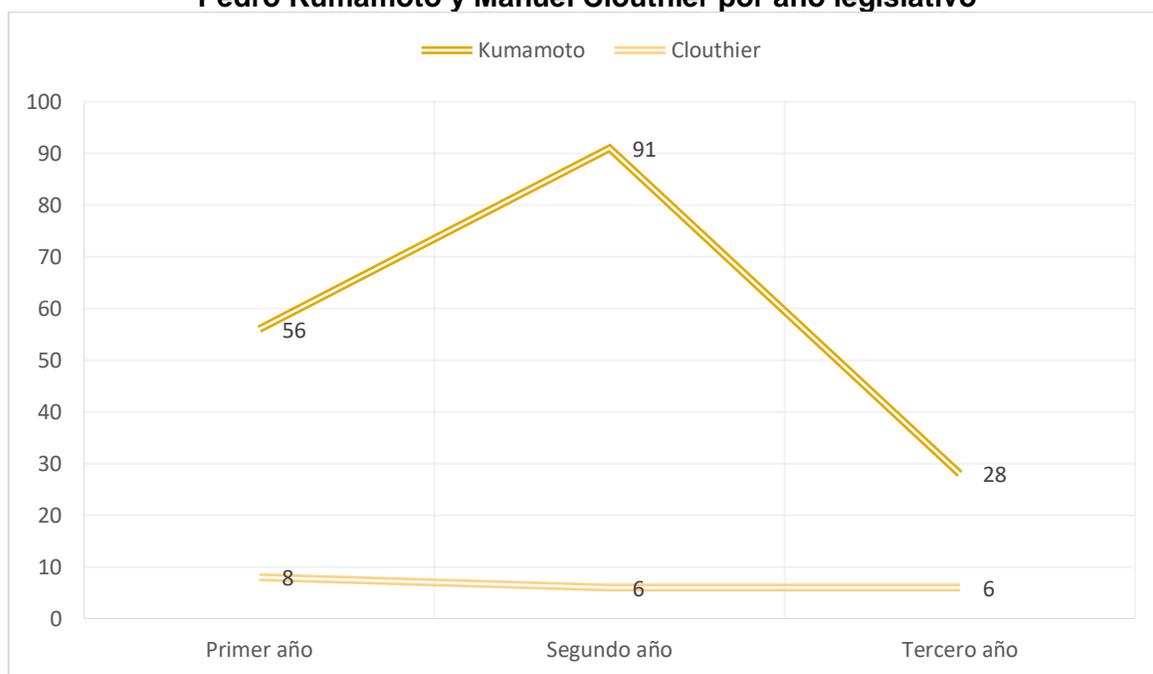
²³ Para la Cámara de Diputados corre de septiembre de 2015 a agosto de 2016.

²⁴ Para la Cámara de Diputados corre de septiembre de 2016 a agosto de 2017.

²⁵ Para la Cámara de Diputados corre de septiembre de 2017 a agosto de 2018.

²⁶ Con la licencia de Manuel Clouthier, María del Rocío Zazueta Osuna, tomó el cargo de diputada. Sin embargo, no participó en ninguna iniciativa.

Gráfica 2. Comparativo en términos reales de la productividad de los legisladores Pedro Kumamoto y Manuel Clouthier por año legislativo



Elaboración propia con datos con la plataforma de Información Legislativa del Estado de Jalisco y la Estadística del Trabajo en el Pleno LXIII Legislatura

Si observamos la productividad legislativa con base en los tipos de participaciones en las propuestas de cada legislador, se puede observar que el trabajo legislativo de Manuel Clouthier mantuvo un equilibrio entre el trabajo individual y colectivo, como se observa en la gráfica 3. El 50% de las iniciativas en las que participó fue como autor, y el 50% como adherente a algún proyecto (ver tabla 9).

Tabla 9. Productividad del legislador Manuel Clouthier por el tipo de participación en las iniciativas presentadas

Proyecto / %	Autor	Coautor	Adherente	Total
Iniciativas	10	0	10	20
Porcentaje	50%	0.00%	50%	100.00%

Elaboración propia con datos de la Estadística del Trabajo en el Pleno LXIII Legislatura

Por otra parte, se puede notar que el trabajo de Pedro Kumamoto se ubicó en un plano más colaborativo, como se puede ver en la gráfica 3. Solo el 22.29% de sus iniciativas las realizó como autor, en contraste con el 77.71% que realiza como coautor o adherente en algún proyecto. Incluso, resalta el hecho de que el mayor

porcentaje de participación del jalisciense sea como coautor, lo que puede denotar una colaboración importante con los miembros de la legislatura (ver tabla 10).

Tabla 10. Productividad del legislador Pedro Kumamoto por el tipo de participación en las iniciativas presentadas

Proyecto	Autor	Coautor	Adherente	Total
Iniciativas	39	72	64	175
Porcentaje	22.29%	41.14%	36.57%	100.00%

Elaboración propia con datos con la plataforma de Información Legislativa del Estado de Jalisco

Por último, si se observan los números de aprobación de cada legislador, la diferencia es amplia. El diputado federal tiene una tasa de aprobación del 15%, es decir, de cada 10 propuestas que presento o apoyó, solo 1.5 fue aprobada. Si esta se observa por tipo de proyecto, los datos muestran un bajo desempeño. De 18 iniciativas de ley o decreto que impulsó, solo tres fueron aprobadas, lo que representa un 16.66%. Asimismo, de los dos puntos de acuerdo que presentó, ninguno fue aprobado, como se puede ver en la tabla 11.

Al investigar las causas de no aprobación de sus proyectos, se puede observar que ninguno fue rechazado. Uno de ellos se encuentra pendiente, otro fue retirado por el propio Clouthier y los 15 restantes fueron desechados²⁷. De estos últimos, solo una iniciativa que apoyó llegó al Pleno, pero ahí fue desechada. La mayoría de sus iniciativas, 13 de 20, aunque fueron turnadas a las comisiones de estudios correspondientes, fueron prorrogadas²⁸ y desechadas por no recibir un dictamen de las comisiones en los plazos establecidos por el Reglamento de la Cámara de Diputados²⁹.

Tabla 11. Tasa de aprobación de las iniciativas de Manuel Clouthier

Iniciativas	Iniciativa de ley o decreto	Punto de acuerdo	Total
Presentadas	18	2	20

²⁷ Cifras hasta el 7 de septiembre de 2020.

²⁸ El Reglamento de la Cámara de Diputados establece prorrogas de noventa días para la discusión de reformas constitucionales en su artículo 89, numeral 2, fracción II. Además, establece que se podrá otorgar un plazo distinto cuando el asunto, por su naturaleza, lo requiera, en su artículo 185.

²⁹ El artículo 89, numeral 2, fracción III del Reglamento de la Cámara de Diputados, establece que aquellas iniciativas que no se resuelvan en el plazo indicado, se tendrán por desechadas.

Iniciativas	Iniciativa de ley o decreto	Punto de acuerdo	Total
Aprobadas	3	0	3
Porcentaje de aprobación	16.66%	0.00%	15.00%

Elaboración propia con datos de la Estadística del Trabajo en el Pleno LXIII Legislatura

Por otra parte, el legislador local tiene una tasa de aprobación de 76.57%, 61.57 puntos porcentuales más que el diputado federal: de cada 10 iniciativas 7.6 fueron aprobadas. Incluso si la tasa de aprobación se observa por tipo de iniciativa, los números son favorables. De cada 10 iniciativas de ley, cinco fueron aprobadas; de las cinco iniciativas de decreto, las cinco fueron aprobadas; y de cada 10 acuerdos legislativos propuestos, nueve fueron aprobados (ver tabla 12).

Tabla 12. Tasa de aprobación de las iniciativas de Pedro Kumamoto

Iniciativas	Iniciativa de ley	Iniciativa de decreto	Acuerdo legislativo	Total
Presentadas	64	5	106	175
Aprobadas	32	5	97	134
Porcentaje de aprobación	50.00%	100.00%	91.51%	76.57%

Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Cabe aclarar que no todas las iniciativas no aprobadas del legislador fueron rechazadas. Para el caso de las iniciativas de ley, de las 32 no aprobadas, 14 se encuentran aún³⁰ en estudio en comisión en la nueva legislatura y 18 sí fueron totalmente discutidas y rechazadas. Lo que significa que solo el 28.12% de sus iniciativas de ley fueron rechazadas.

Asimismo, de los nueve acuerdos legislativos no aprobados, solo uno fue rechazado, cuatro se encuentran en estudio y cuatro ya han sido dictaminados positivamente en comisión y falta su votación en el pleno, por lo que el porcentaje de rechazo en los acuerdos legislativos solo representa el 0.94%. De lo anterior, se concluye que el promedio de rechazo de iniciativas para el legislador de Jalisco es

³⁰ Cifra hasta el 7 de septiembre de 2020.

de 14.53, lo cual significa que de 10 propuestas que presentó, solo 1.4 fue rechazada.

Si el tema de aprobación de iniciativas se analiza con base en el tipo de participación de los legisladores, los datos indican que el trabajo colaborativo es una variable que influye en el éxito de los proyectos. Sobre esto, se puede observar que, en ambos casos, cuando los diputados trabajan colaborativamente tienen tasas más altas de aprobación. Por ejemplo, los tres proyectos aprobados en los que participó Clouthier son en los que lo hizo como adherente a la propuesta (ver tabla 12). Todas las iniciativas que propuso en solitario fueron desechadas, por vencimiento de la prórroga de dictaminación impuesta por las comisiones de estudio correspondientes.

Tabla 13. Iniciativas aprobadas por tipo de participación de Manuel Clouthier

Iniciativas	Estatus	Autor	Coautor	Adherente
De ley o decreto	Presentadas	9	0	9
	Aprobadas	0	0	3
	% aprobación	0	0	33.33
Puntos de acuerdo	Presentadas	1	0	1
	Aprobadas	0	0	0
	% aprobación	0	0	0

Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

En el mismo sentido, aunque Kumamoto tiene altos índices de aprobación en todas las iniciativas, independientemente del tipo de participación que tuvo, los más altos se pueden observar en aquellas que implican colaboración. En las iniciativas de ley, 6.3 de cada 10 iniciativas propuestas en coautoría fueron aprobadas, en contraste con 4.2 de cada 10 de las iniciativas como autor único. Asimismo, en los acuerdos legislativos 10 de cada 10 iniciativas fueron aprobados como coautorías, frente a 7.7 de cada 10 como autor (ver tabla 14)³¹.

Tabla 14. Iniciativas aprobadas por tipo de participación de Pedro Kumamoto

Iniciativas	Estatus	Autor	Coautor	Adherente
De ley	Presentadas	21	11	32

³¹ No se menciona las iniciativas de decreto porque, como se puede observar en la tabla 13, el diputado no realizó propuestas como autor en este rubro.

Iniciativas	Estatus	Autor	Coautor	Adherente
	Aprobadas	9	7	16
	% aprobación	42.86	63.64	50.00
De decreto	Presentadas	0	2	3
	Aprobadas	0	2	3
	% aprobación	0%	100	100
Acuerdos legislativos	Presentadas	18	59	29
	Aprobadas	14	59	24
	% aprobación	77.78	100	82.76

Elaboración propia con datos la Estadística del Trabajo en el Pleno LXIII Legislatura

1.3.3. Diferencias en el desempeño legislativo

La revisión de estos datos cuantitativos indica que las diferencias en términos numérico en el desempeño legislativo entre Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto son significativas. No solo en este último tema de aprobación, sino en la presentación de iniciativas y puntos de acuerdo. La diferencia es tan marcada que surge la necesidad de indagar cómo fue posible que un legislador proveniente de una candidatura independiente *outsider* (Pedro Kumamoto) logró un mayor impacto en su legislatura que otro con experiencia legislativa y amplia trayectoria política (Manuel Clouthier).

La interrogante puede responderse a partir de las condiciones personales de los dos casos, por ejemplo, los costos que pagó Clouthier por salir de la política partidista y el tipo de liderazgo carismático que Kumamoto demostró, o través de variables que explican el comportamiento legislativo en los ejes individual y colectivo, entre las que se encuentra el desarrollo del trabajo legislativo en dos contextos distintos; por un lado, en un órgano colegiado compuesto por 500 diputados y, por el otro, en un congreso integrado por 39 legisladores, lo cual genera dinámicas de acción y colaboración de diferente complejidad. En este trabajo en particular, se explora la segunda vía a través de la revisión teórica de los diversos modelos que explican la conducta legislativa para realizar un análisis de los casos de estudio.

La existencia de las candidaturas independientes se remonta al México independiente y su estatus varía de acuerdo con el contexto político del país. Estas discurren por cuatro etapas desde el siglo XIX hasta la actualidad: existencia de facto durante la consolidación de la República Federal, la regulación en el contexto del proceso revolucionario mexicano, su prohibición legal durante la centralización política priísta y su nuevo reconocimiento constitucional en el gobierno de Felipe Calderón.

Más recientemente, la figura de candidatura independiente ha generado discusiones sobre su significado y sus alcances empíricos en el sistema político y electoral mexicano. El cuestionamiento sobre su independencia ha sido un tema central en la crítica en su funcionamiento práctico. Sin embargo, definirla en términos estrictos y limitarla al aspecto electoral, así como establecer diferentes tipos de candidaturas independientes permite superar la controversia.

La palabra independencia únicamente hace referencia a la participación electoral de liderazgos sin apoyo partidista de cualquier índole o medida. Asimismo, su manifestación práctica tiene distintos orígenes y diferentes perfiles militantes (escisión de partidos políticos, movimientos sociales o asociaciones civiles y sin estructura de apoyo, para el origen; y *outsider* e *insider*, para el perfil militante), los cuales no determinan su inclusión o exclusión del concepto de candidatura independiente, sino deja vislumbrar de manera clasificatoria su diversidad.

El impulso de candidaturas independientes se explica por un contexto de crisis en el sistema de partidos y del sistema democrático. La deslegitimación de los actores políticos más visibles, los políticos, quienes gobiernan y representan, y la insatisfacción con los resultados de las gestiones gubernamentales para resolver las necesidades y demandas de la ciudadanía exigen nuevas formas de participación política para incidir en la toma de decisiones.

Sin embargo, ante las amplias expectativas que generaron las candidaturas sin partido en el proceso electoral concurrente 2014-2015, su desempeño fue limitado. De 404 aspirantes que manifestaron su intención de ser candidatos independientes en las elecciones de diputado federal, gubernatura, diputado local y ayuntamientos, solo 133 lograron el registro como tales, de los cuales solo seis lograron el triunfo en la jornada electoral.

El desempeño electoral limitado se comprende al revisar las reglas que enmarcan el acceso al registro como candidatos sin partido, como lo son el porcentaje de apoyo ciudadano requerido y la falta de acceso a prerrogativas en los medios de comunicación y financiamiento público. Además de las normas que rigen la competencia electoral, las cuales dejan en desventaja a estos candidatos respecto a los provenientes de partidos políticos.

Kumamoto y Clouthier fueron los únicos candidatos independientes electos en cargos legislativos. El primero fue un candidato *outsider* que se desarrolló en la política estudiantil y en el activismo ciudadano. Su participación electoral se sustentó en la estructura de la organización Wikipolítica, con un ideario basado en la democracia deliberativa, el reconocimiento de los otros y la institucionalización de los procesos democráticos.

El segundo fue un candidato *insider*, con una larga carrera en el Partido Acción Nacional y en la política empresarial. Su participación en los comicios como candidato independiente inició con la negativa de su partido político para considerarlo como precandidato a la senaduría en el estado de Sinaloa y su consecuente ruptura con el PAN. De ahí que su propuesta política se enfocara en la ampliación de la participación política mediante las candidaturas independientes y la limitación del poder político.

En el ejercicio de sus cargos como diputados electos, la productividad legislativa es distinta entre ellos. Aunque en ambos casos su trabajo legislativo individual resulta

muy bajo en comparación con el realizado en la legislatura, Kumamoto propuso 3.5 iniciativas por cada 100 del total que fueron presentadas en el Congreso, mientras que Clouthier llegó a presentar 0.13 por cada 100.

Si se evalúa su productividad en comparación con la de otros legisladores, particularmente con los evaluados como los más y menos activos en su desempeño, se puede observar que ninguno de ellos fue considerado como uno de los legisladores más pasivos. Kumamoto es el diputado evaluado como más activo en su legislatura y Clouthier no mostró un desempeño disonante con el de sus compañeros diputados; este presentó cuatro iniciativas más que el legislador más activo y cuatro más que uno de los menos activos.

Si observamos la productividad legislativa con base en el tipo de participación en las propuestas de cada legislador, es decir si es como autor, coautor o adhesión a una iniciativa, se puede observar que el trabajo legislativo de Manuel Clouthier mantuvo un equilibrio entre el trabajo individual y colectivo, mientras que Pedro Kumamoto se ubicó en un plano más colaborativo. Incluso, el mayor porcentaje de participación del jalisciense fue como coautor, lo que denota una colaboración importante con los miembros de la legislatura.

Al observar la tasa de aprobación de propuestas de cada legislador, la diferencia es amplia. El diputado federal tiene una tasa de aprobación del 15%, es decir, de cada 10 propuestas que presentó o apoyó, solo 1.5 fue aprobada. Siendo la causa mayoritaria de no aprobación el desecho de las iniciativas por no recibir un dictamen en las comisiones a las que fueron turnadas.

Por otra parte, el legislador local tiene una tasa de aprobación de 76.57%; de cada 10 iniciativas 7.6 fueron aprobadas. No obstante, no todas las iniciativas no aprobadas del legislador fueron rechazadas, algunas de ellas se encuentran aún en estudio en comisiones, por lo que el promedio de rechazo de iniciativas para el

jalisciense es de 14.53%, lo cual significa que de 10 propuestas que presentó, solo 1.4 fue rechazada.

Continuando con el tema de las tasas de aprobación, si se analiza con base en el tipo de participación, los datos indican que el trabajo colaborativo es una variable que influye en el éxito de los proyectos. En ambos casos, cuando los diputados trabajan colaborativamente tienen tasas más altas de aprobación. Por lo que se puede apuntar que las dinámicas internas de los órganos legislativos son relevantes para comprender el desempeño legislativo.

2. El Poder Legislativo: teoría y contextualización en México

La explicación de las diferencias encontradas entre el desempeño legislativo de Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto se realiza a través de la revisión teórica de los elementos que inciden en la toma de decisiones y los comportamientos de los legisladores. Existen varias perspectivas con las que se pueden explicar y analizar esto, pero se han elegido dos para este trabajo: la neoinstitucional y la teoría de elección racional, mediante las cuales se intenta exponer qué determinantes influyen el comportamiento a través de reglas, valores y normas formales propias de poderes legislativos plurales y autónomos, por un lado, y con base en los intereses y preferencias personales de quienes participan en ellos, por el otro.

En la primera parte del capítulo, se revisa el ámbito estructural del proceso decisional a través de una rápida exposición de la teoría neoinstitucionalista. En particular, de su origen teórico, sus presupuestos básicos y fundamentales. La teoría de la elección racional se examina en la segunda parte del capítulo. La revisión de esta perspectiva está estructurada con base en la unidad de observación, ya sea el individuo y sus patrones decisionales o el colectivo legislativo y sus patrones de escisión-alineación para la toma de decisiones, abordando los modelos decisionales que existen en cada caso.

Por último, se contextualiza el funcionamiento del poder legislativo en México y se seleccionan variables de todos los modelos que se utilizan para realizar el estudio de los casos de Pedro Kumamoto y Manuel Clouthier de acuerdo con su condición específica de diputados sin partido político. Se aclara que, para evitar errores teóricos y metodológicos, se toman en consideración las diferencias entre el sistema político mexicano y estadounidense, pues los modelos decisionales de la dimensión individual están pensados y contruidos para explicar el funcionamiento de las cámaras de representantes norteamericanas.

2.1. Dimensión estructural del proceso decisional

La perspectiva estructural para observar el comportamiento de los legisladores sin partido se entiende en este trabajo desde la teoría neoinstitucional³², uno de los enfoques clásicos de la Ciencia Política. Este surge en los años ochenta del siglo pasado y pretende ser una reacción contra la teoría de la elección racional, tomando distancia de dos de sus presupuestos característicos: 1) la concepción de la política como reflejo de la sociedad, y 2) su inclinación a explicarla a partir de las acciones individuales agregadas (Torres Espinosa, 2015, pág. 120).

En contraste, de acuerdo con Torres Espinosa (2015, pág. 120), este enfoque considera a las instituciones como actores autónomos y relevantes en los procesos políticos. Aunque no niega ni disminuye la importancia de los intereses y motivos de los individuos, supone que estos no actúan en el vacío, sino dentro de contextos institucionales que moldean sus preferencias y decisiones.

Si bien al interior de la teoría no existe una conceptualización inequívoca de institución, de la revisión realizada se observa que existe un relativo acuerdo en considerarlas como marcos de conducta orientados a ciertos fines. La definición más aceptada es la de Douglas North (1990), quien las describe como “reglas del juego en la sociedad o, más formalmente, son las restricciones humanamente ideadas que dan forma a la interacción humana” (pág. 3). Estas reglas tienen el propósito de generar certidumbre en la toma de decisiones y procesos de cooperación y coordinación al crear incentivos (estímulos) que promueven u obstaculizan alguna conducta.

³² El neoinstitucionalismo surge como una perspectiva teórica basada en el institucionalismo. Este es un enfoque más antiguo que, en la ciencia política, se desarrolló a partir del estudio del Estado como estructura política formal-legal que materializa el poder político. Su carácter tendencialmente normativo, formal y descriptivo hizo que perdiera importancia teórica; sin embargo, el neoinstitucionalismo ha reintroducido a la institución como variable significativa del análisis político, con explicaciones más sistemáticas y funcionales-descriptivas (Rivas, 2003).

Guy Peters (2003) establece cinco rasgos que caracterizan a las instituciones: 1) son fenómenos estructurales de la sociedad que trascienden al individuo, 2) son estables a través del tiempo, 3) generan restricciones que afectan el comportamiento individual, y, al mismo tiempo, son producto de las acciones y elecciones humanas, 4) permiten predecir algunas interacciones entre los individuos, y 5) se asientan sobre valores compartidos (pág. 18).

Otro supuesto importante es que las instituciones son conceptualmente diferentes de las organizaciones. Mientras las primeras tienen un carácter abstracto y son las reglas del juego, las segundas son los cuerpos que materializan a las instituciones. Rescatando la analogía de los autores Losada & Casas (2008), el fútbol clasifica como una institución en cuanto hace parte, a modo de un rasgo estructural, de muchas sociedades modernas y en cuanto alude a un conjunto de reglas relativamente duraderas, que restringen los comportamientos individuales. La institución abstracta *fútbol* se hace realidad tangible en la medida en que dos o más equipos se organizan e interaccionan bajo las reglas aludidas. Así, una misma institución adquiere realidad observable a través de una o más organizaciones (pág. 184).

En suma, los neoinstitucionalistas asumen que en las sociedades las instituciones no solo influyen y guían el comportamiento individual de sus integrantes, sino que condicionan el desarrollo económico, político, social y cultural. En concordancia con Abitbol (2005), estas ordenan y estructuran conductas, determinando reglas y prácticas en los espacios de deliberación, negociación y toma de decisiones públicas o colectivas (pág. 11). Es decir, se parte del supuesto de que, al generar reglas del juego en las interacciones de los individuos, las instituciones delimitan la elección individual y generan incentivos para cumplirlas (Losada & Casas Casas, 2008).

En los poderes legislativos, las reglas del juego se formalizan a través de las leyes y reglamentos que los rigen. Sin embargo, estas no solo determinan las atribuciones

y obligaciones del órgano en conjunto y de sus integrantes, sino que configuran relaciones, interacciones y distribuyen recursos y poder. Como lo comenta Puente (2012):

la institucionalización de una legislatura, entonces, tiene efectos visibles en el desempeño de los legisladores en el ejercicio de la función parlamentaria porque garantiza no sólo niveles de independencia política aceptables respecto de los otros poderes sino también capacidad técnica y organizacional para influir en las decisiones legislativas y estabilidad en sus procedimientos internos (s.p).

El diseño institucional de los poderes legislativos establece cómo se distribuye autoridad, así como sus procesos de ejercicio y las relaciones que se desarrollan en su interior. Por lo que revisar las variaciones de sus reglas de funcionamiento puede coadyuvar a observar las diferencias en el desempeño entre legisladores de órganos distintos.

2.2. Dimensión racionalista del proceso decisonal

En la presente investigación, esta perspectiva para comprender el comportamiento de los legisladores sin partido se piensa desde la teoría de la elección racional, otro amplio enfoque de análisis de la Ciencia Política. Este trata de comprender las decisiones de los individuos bajo supuestos básicos de racionalidad con el objetivo de responder los cuestionamientos sobre por qué un actor elige algo y no otra cosa, y con base en qué información y preferencias toma su elección.

De acuerdo con Losada y Casas (2008), la racionalidad tiene un carácter procedimental en esta teoría, es decir, no depende del juicio de las preferencias de un actor (si son sensatas, justas o absurdas), sino de su funcionamiento con base en estrategias para maximizar su satisfacción y beneficio personal. De ahí que sus presupuestos básicos sean que: 1) los fenómenos políticos son producto de decisiones intencionales e individuales, 2) las personas tienen y ordenan sus preferencias, metas u objetivos, 3) los individuos buscan sus propios intereses, los

cuales están determinados por sus preferencias, y 4) buscan maximizar su satisfacción eligiendo la estrategia con el menor costo posible (págs. 87-89).

Desde la teoría de la elección racional se revisan dos perspectivas de la toma de decisiones legislativas: la colectiva y la individual. La primera se concentra en analizar la vida intrapartidista de los legisladores y su influencia en el proceso decisional. Mientras que la segunda, se enfoca en el comportamiento que estos tienen durante las votaciones de los proyectos legislativos.

2.2.1. Perspectiva colectiva de la toma de decisiones

En la perspectiva del proceso decisional colectivo se encuentran dos aproximaciones al problema de toma de decisiones: la primera tiene como objetivo explicar al partido político como una agrupación entre la homogeneidad y la heterogeneidad en la cooperación legislativa, por lo que trata los temas de cohesión y conflicto intrapartidista, la segunda se pregunta por la naturaleza de las alineaciones y las desviaciones del voto (*voting cleavages*) de los parlamentarios mediante la explicación de la formación de coaliciones políticas por temas específicos, por ideología y por las relaciones partidistas en los congresos (Collie, 1984, pág. 5).

Para la primera aproximación, la idea de cohesión y conflicto dentro de los partidos políticos “hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él” (Amparo Casar, 2000, pág. 196). Este tipo de investigación se enfoca en el comportamiento colectivo de los partidos que forman parte del poder legislativo y lo hacen mediante herramientas estadísticas que permiten realizar comparaciones temporales (entre periodos de legislaturas o de dos o más legislaturas del mismo órgano representativo), de temáticas y espaciales (entre congresos diferentes) del porcentaje de legisladores que alinean o desvían su voto de su grupo parlamentario,

incluso tomando en cuenta no solamente los votos en contra de una iniciativa, sino de las abstenciones o ausencias que un legislador utiliza para no apoyarla.

Como plantean Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013), la cohesión partidista hace referencia al grado de coordinación de los grupos parlamentarios y se manifiesta en el sentido mayoritario del voto de sus integrantes, es decir, entre mayor apoyo a una postura en la votación de un tema, mayor cohesión existe (pág. 51). Para su cálculo hay diversos índices; el más utilizado es el índice de cohesión UNITY. Se trata de un indicador de cohesión que mide el grado de unidad de un partido en una votación a partir de las proporciones de votos a favor y en contra, pero considerando a todos los miembros del partido, aun cuando no hubiesen emitido su voto por abstención o ausencia. Los resultados del índice varían en un rango entre 0 y 1, en el que 0 significa total fragmentación y 1 total cohesión (Ruiz Rodríguez & Otero Felipe, 2013, págs. 55-56).

Los resultados de las investigaciones que buscan explicar el comportamiento legislativo a través de estos índices tienen resultados muy variables pero se ha encontrado la generalidad de que allí donde no hay una alta cohesión partidista o donde los conflictos interpartidista no influyen fuertemente en las decisiones de los legisladores, las divisiones dentro de los grupos parlamentarios son fluidas y altamente específicas según el tema de que se trate (Collie, 1984, pág. 9).

Asimismo, en muchos de los estudios se ha intentado encontrar el porqué de la mucha o poca disciplina partidista al interior de una legislatura. Los factores mencionados han sido diversos, entre ellos Collie (1984) menciona el

tamaño y la heterogeneidad de una nación, el grado de conciencia de pertenencia de las partes, la existencia de organizaciones de masas orientadas programáticamente, y el sistema de gobierno [...] El principio teórico central es que, en un sistema parlamentario de gobierno, la cohesión es esencial para la estabilidad del gobierno. Allí, cada partido tiene el incentivo para ser cohesionado: el partido mayoritario mantiene el gobierno y el partido minoritario muestra que es capaz de conservar un gobierno si se convierte en el partido mayoritario (pág. 11).

Por su parte, los estudios que se enfocan en la alineación y la división del voto legislativo para formar coaliciones dentro de los congresos buscan responder a la pregunta: ¿qué es lo que determina la adscripción y la dispersión de los votos alrededor de una coalición? Las respuestas a esta pregunta se pueden resumir en tres: la alineación por áreas temáticas, por una concordancia ideológica o por una maximización de ganancias. Por un lado, el nivel de dispersión o de alineación en las votaciones está relacionado con las áreas de las políticas públicas, es decir, de las coaliciones que llegan a configurarse alrededor de proyectos o políticas específicas y contingentes. En palabras de Lowi, "las políticas determinan la política» y en las de Clausen «se forman alineaciones en la medida en que la política cambia» (Collie, 1984, pág. 14).

Sin embargo, los resultados de algunos estudios que emplean los postulados de este modelo han mostrado que la formación, durabilidad y fuerza de las alineaciones de los votos de los legisladores alrededor de estas dimensiones son mucho más efímeras de lo que se sugiere. Según Collie (1984), estos análisis ponen de manifiesto el carácter cambiante de las alineaciones parlamentarias dentro de las dimensiones políticas propuestas y de la propia agenda política en cada legislatura (pág. 15).

Por otro lado, la dispersión o alineación de los votos legislativos de un grupo parlamentario se explica por la dimensionalidad de las relaciones interpartidista, ya sea porque los legisladores se colocan en una posición constante dentro del continuum derecha-izquierda o porque su posición varía de acuerdo con el tema particular en ese continuum y no se mantienen siempre como organizaciones de izquierda o de derecha.

Schneider (en Collie, 1984, págs. 15-16) sugiere que no hay coaliciones que se mantienen en el tiempo ni miembros con características comunes dentro de ellas, además propone que las ideologías conservadoras, liberales y progresistas son tres

líneas a través de las cuales se pueden observar la formación de coaliciones. En el mismo sentido, Abraham de Swann (en Singh, 1977, pág. 176) propone que los actores buscan agregarse a la coalición que va a impulsar la iniciativa más cercana a sus preferencias sin ser determinante la posible victoria que pueda alcanzar dicha coalición.

Por último, autores como Riker, Gamson y Leiserson (en Singh, 1977, págs. 168-174) proponen la existencia de una coalición mínima ganadora (los primeros dos) o de un grupo de ellas (el tercero) al suponer que en la racionalidad de los actores se prefiere ganar y maximizar sus ganancias. Explican que, aunque las preferencias de los legisladores no resultan ser iguales, la interacción bajo reglas idénticas en los ámbitos legislativos los lleva a cooperar para cumplir sus metas y a conseguir las mejores ganancias posibles, reduciendo la relevancia del aspecto ideológico.

2.2.2. Perspectiva individual de la toma de decisiones

La perspectiva sobre el proceso decisional individual desarrolla argumentaciones sobre las relaciones que los representantes tienen dentro de su partido (variable intralegislativa), de la vinculación que establecen con los electores (variable extra legislativa), y, en ocasiones, de la síntesis de estas. Al respecto, existe una variedad de estudios que construyen modelos de decisión que buscan discernir a los actores que influyen las decisiones de los parlamentarios y el proceso que se realiza para llegar a una decisión dentro del órgano de representación.

A juicio de Collie (1984), estos modelos tratan de discernir “si el ambiente legislativo o el extralegislativo es el referente primario del legislador, si el proceso de decisión es una función de una singular o múltiples determinantes, si la influencia de varios actores es circunscrita o directa, y si las reglas de decisión son universales o condicionales” (pág. 31).

De la revisión que realiza Collie (1984) sobre los modelos que tratan de dar cuenta del proceso que existe detrás del comportamiento legislativo y las decisiones adoptadas por los congresistas, en este trabajo se rescatan cinco: el modelo de consenso, el modelo de comunicación y predisposición, el modelo de multidimensionalidades políticas, el modelo de voto histórico y el modelo de maximización de metas. Cada uno busca dar cuenta de los elementos y los actores que intervienen e influyen en las decisiones y los votos de los legisladores, así como de los procedimientos para la construcción de sus preferencias y los indicadores que dan consistencia empírica a sus hipótesis.

El modelo de consenso (*consensus model*) fue desarrollado por John Kingdon como una propuesta integral de todos los tipos ideales que explican el comportamiento individual de los legisladores. Su supuesto fundamental es la complejidad del proceso de toma de decisiones por las limitaciones cognoscitivas y temporales para el estudio de los temas en los que el congresista debe de tomar una decisión. Por lo que, en opinión del autor, se hacen necesarias estrategias para disminuir los costos y para simplificar la información.

Asimismo, supone la existencia de un legislador que busca metas (*goal-seeker*), con una conducta intencional, en contraste con un sujeto que reacciona únicamente a fuerzas externas. De acuerdo con Kingdon (1977, págs. 569-570), existen tres metas básicas de los congresistas en este modelo: la satisfacción de los electores (para conseguir la reelección), la satisfacción de fuerzas internas del congreso (entre las que se encuentran el líder del partido, el presidente del partido y otros legisladores a los que les debe favores) y construir buenas políticas públicas (definidas de acuerdo con su ideología y sus concepciones).

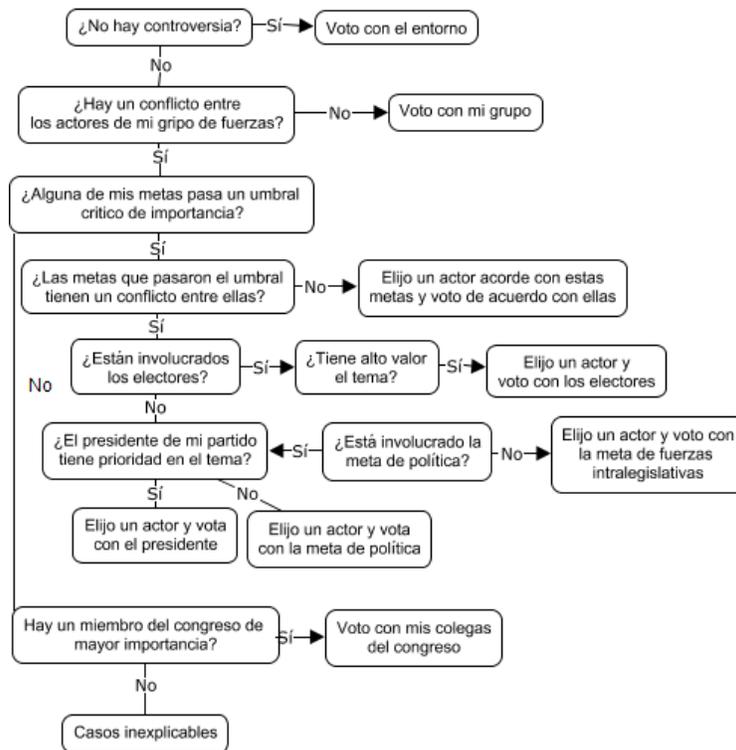
En el proceso decisional el legislador inicia identificando el grado de acuerdo y desacuerdo imperante durante la discusión de un tema. Realiza una exploración del ambiente dentro del congreso y se cuestiona si existe controversia alrededor de la

temática. Si el ambiente es de consenso, el representante simplemente vota en la misma dirección que su grupo parlamentario o intraparlamentario.

Kingdon (1977, págs. 262-263) establece que en este caso existe un preconsenso que define el curso de las acciones, el cual deriva de una ponderación de las actitudes políticas de los congresistas, sus votaciones anteriores y el nivel de influjo de cada actor relevante para este, como por ejemplo el poder que tiene por el tamaño e importancia de su circunscripción. Para él, existen dos tipos de preconsenso: el simple y el controvertido. El primero deriva de conflictos insustanciales dentro del ambiente legislativo y, en muchas ocasiones, puede también devenir de la participación poco activa del legislador o de su papel poco importante para su grupo de fuerzas en la toma de decisiones. El segundo se explica como una colaboración entre algunos actores legislativos para construir grupos de unidades, los cuales ayudan a simplificar las decisiones de los congresistas pues seguirán a alguno de ellos.

Cuando existe controversia respecto de la temática el legislador inicia una búsqueda de opiniones sobre el tema en seis actores que, de acuerdo con el modelo, son críticos para definir su voto, a los cuales se les llama grupo de fuerzas (*fieldforces*): “los electores, sus colegas en el congreso, el líder de su partido y la clasificación de los miembros del comité, los grupos de interés, la administración y las ramas del congreso, el personal legislativo, y los medios de comunicación” (Collie, 1984, pág. 26). El proceso que sigue un congresista para definir su voto se realiza con base en condiciones específicas de la temática que se estudia y de los actores que están involucrados en esta, como se puede ver en el esquema 1.

Esquema 1. Flujo decisional del modelo de consenso



Fuente: (Kingdon, 1977, págs. 569-570).

De acuerdo con Kingdon (1977), el modelo de consenso en general es capaz de predecir el 92% de las decisiones de los representantes, así como pronosticar un 94% las decisiones de los legisladores cuando no existe algún conflicto entre sus metas, un 81% si existe alguna dificultad entre estas y se tiene que tomar en cuenta la relación del tema en discusión con los electores y el presidente, y un 100% cuando el ambiente es de consenso³³ (pág. 596).

Otro de los modelos es el de dimensión política (*policy-dimension model*). Este se afirma como una crítica a la tradicional unidimensionalidad política que se concentra en la dimensión ideológica derecha-izquierda postulando cinco dimensiones a través de las cuales el representante puede tomar una decisión. Además, posiciona

³³ Estas predicciones son resultado de generalizaciones hechas con base en entrevistas realizadas a congresistas de la casa de los representantes de Estados Unidos en 1969 respecto de sus fuentes de información, los actores que los influyen y sus reglas para decidir.

al contenido de la propuesta en discusión como la variable fundamental para la toma de decisiones. Clausen y Wilcox (1991) explican que

los miembros del Congreso distinguen entre una variedad de dimensiones sustantivas para llegar a una decisión. En lugar de una singular dimensión liberal/conservadora, se encuentra un número de dimensiones que refleja la diversidad de temas mostrados en el Congreso y las diversas fuerzas que influyen los votos de sus miembros. Estas dimensiones aparecen y cambian conforme varía la agenda, pero muestran una sorprendente continuidad en el tiempo (pág. 393).

Las cinco dimensiones políticas constantes en las que los legisladores se ubican para tomar sus decisiones en este modelo son: la administración gubernamental que tiene que ver con la política económica adoptada, las prestaciones sociales otorgadas a los ciudadanos, las libertades civiles y los derechos reconocidos, las relaciones internacionales y la asistencia agrícola que mide el nivel general de apoyo al programa de subvenciones.

En el proceso decisonal, los representantes inician con una noción del contenido de la política, la ubican en una de las dimensiones que proponen los autores como estables en el tiempo, se autoubican en una posición respecto de ella y comparan su perspectiva con la que prevalece en la legislación. Los representantes elegirán un enfoque que combine su posición y la de los demás tratando de hacerla más cercana a sus preferencias (Collie, 1984, pág. 26; Kingdon, 1977, pág. 574).

En un estudio más reciente Clausen y Wilcox (1992) han propuesto incluir dos dimensiones más debido a la ampliación de los temas en la agenda política estadounidense: la seguridad internacional (*international security*) que se concentra en el carácter de los países que Estados Unidos ayuda y en temas de derechos humanos, y el subsidio agrícola (*agricultural subsidy*), el cual se refiere al tamaño de los subsidios que pagan las granjas (s.p).

En este mismo estudio y en otros posteriores el modelo puesto a prueba empíricamente ha visto disminuida su fuerza argumentativa, mientras que la interpretación unidimensional ideológica aumenta su capacidad explicativa debido a la convergencia de algunas dimensiones políticas.

De acuerdo con esta convergencia dimensional, el porcentaje de miembros en las dos posiciones ideológicamente consistentes aumenta del 30% en el 84º Congreso al 59% en el 95º. Aunque estos datos muestran un movimiento sustancial hacia la consistencia ideológica, un porcentaje considerable de miembros no encaja en un perfil consistente. Incluso en el punto álgido de la coherencia ideológica, el 40% de los miembros todavía no encaja en un perfil ideológicamente consistente (Wilcox & Clausen, 1992, pág. s.p).

Este modelo presenta una proposición sobre la toma de decisiones de los legisladores más que un proceso detallado de cómo se realiza. Con ello, contradice la suposición tradicional de que los legisladores votan a favor o en contra de una propuesta con base en su ideología de izquierda y derecha, para centrar su atención en el contenido de la propuesta.

En otra tesitura, Asher y Weisberg (1978) proponen el modelo de voto histórico (*voting-history model*). En este modelo las decisiones legislativas que se toman se proponen como sustancialmente constantes en el tiempo, con un alto grado de estabilidad y, en caso de tener un cambio, este se plantea como evolutivo e incremental, y solo se da cuando existe una reconfiguración del contexto en el que se toma una decisión. Lo anterior se explica, según el modelo, porque los temas de agenda legislativa son recurrentes, aunque no lo sean los proyectos de ley en específico; lo recurrente, por ejemplo, sería la aprobación de un presupuesto anual pero no el proyecto específico de cada año. Además, que el proceso decisional sea gradual y lento se explica porque existen barreras que limitan el cambio de las decisiones que toman los legisladores (págs. 393-398).

A nivel individual, lo que limita el cambio es el voto histórico de los parlamentarios, es decir, la decisión estándar frente a un tema en distintos momentos.

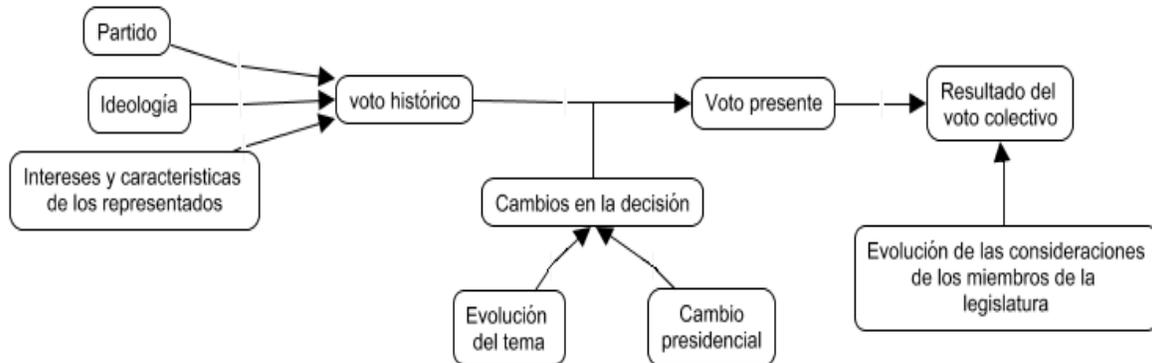
El voto histórico es visto como el componente a largo plazo del voto del legislador y los cambios en el ajuste de la decisión como el componente de corto plazo. Un voto en un proyecto específico refleja ambos elementos de largo y corto plazo. Los orígenes del voto histórico se fundan en las variables comúnmente citadas en la investigación del voto legislativo, específicamente la afiliación partidista, la ideología y las características de los representados. [...] El voto histórico es el elemento constante, pero es confrontado continuamente con cambios en el ambiente externo (Asher & Weisber, 1978, pág. 398 y 400).

A nivel colectivo, lo que restringe o incentiva la evolución del voto es la sustitución de las personas que forman parte del congreso, en particular, cuando hay un cambio de la mayoría o primera minoría, y de las preferencias de sus parlamentarios. En este último caso, un congresista puede modificar su voto histórico cuando existe una redefinición del problema que se está tratando, cuando hay una variación de las fuerzas que inciden en el legislador y cuando hay variaciones externas del contexto muy específicas que afectan a un número pequeño de representantes, por ejemplo, la redistribución electoral.

Asher y Weisberg (1978) establecen las siguientes causas que pueden modificar el voto histórico: la incidencia de la política que se ha de tratar, las implicaciones de ser miembro de una legislatura y la influencia del presidente (únicamente cuando este sea de su propio partido). En la primera, la redefinición del problema de un proyecto (la cual es caracterizada por los autores como gradual incluso cuando un evento externo la acelera) e incidentes súbitos llegan a modificar los votos que realizan los legisladores. En la segunda, es la evolución de las consideraciones de los representantes sobre un tema y el cambio de la distritación o de estatutos los que hacen variar las decisiones. Por último, el cambio del partido que controla la legislatura y el cambio de su presidente son los responsables de la alteración del

voto legislativo (págs. 391-393). La configuración del voto histórico se puede observar en el esquema 2.

Esquema 2. Flujo decisional del modelo de voto histórico.



Fuente: (Asher & Weisber, 1978, pág. 399)

En la explicación del proceso decisional del modelo histórico y la existencia del voto histórico se puede observar como móvil la simplificación de la toma de decisiones, ya que funcionan como una estrategia para economizar los costos que el congresista pueda tener por tomar una u otra decisión con sus electores y con su partido. El legislador con poco tiempo para profundizar en cada tema recurre y repite el voto que en situaciones pasadas le ha generado éxito o bajos costos, siempre y cuando las condiciones donde se hayan desarrollado las discusiones no tengan diferencias importantes.

Asher y Herbert (1978) en un estudio de las legislaciones federales de Estados Unidos de 1949 a 1972 con 1,071 comparaciones posibles, encuentran un patrón constante de votación en 911 casos, es decir el 85.06%. Además, hallaron que en 592 casos (55.27%) los representantes votaron por el programa del presidente de dos administraciones sucesivas y en 319 casos (29.78%) se opusieron (pág. 412).

El modelo de metas del legislador es otra propuesta para entender las decisiones individuales de los legisladores y a diferencia de las anteriores, ubica al proceso decisional tanto en el ambiente extralegislativo como en el intralegislativo, pues los

representantes buscan lograr conseguir metas que van más allá del legislativo y maximizarlas. Dentro de este modelo existen dos perspectivas. La primera ubica a la reelección como el objetivo principal de los congresistas y se concentra en dar cuenta de ella. La segunda amplía las metas y, aparte de integrar la reelección como la explicación de que los representantes busquen satisfacer las demandas de los electores, integra la satisfacción de algunos miembros del congreso y la construcción de buenas políticas públicas según su concepción de “buena política” y su ideología (Kingdon, 1977, pág. 570).

En la primera perspectiva, la satisfacción y opinión del electorado sobre un tema es fundamental, pues influye en las probabilidades de ser reelecto. En palabras de Fiorina (1975, pág. 250), los “representantes votan con el fin de maximizar su probabilidad esperada de reelección. Para ellos, su voto es simplemente un recurso para utilizar en sus esfuerzos de reelección”. Sin embargo, el congresista no escucha a cada elector para aumentar sus posibilidades de obtener su voto, sino aglomera a los representados en grupos e incluye en sus decisiones las opiniones de aquellos que son significativos para aumentar sus posibilidades de reelección, mientras que a los otros simplemente los deja fuera de sus consideraciones para definir decisiones y políticas.

Por último, el modelo de comunicación y predisposición (*predisposition-communication model*) postula que los legisladores pueden tomar decisiones con base en su predisposición ideológica sobre un tema y en la comunicación con sus colegas. De acuerdo con el modelo, si las predisposiciones de los parlamentarios son fuertes, ya sea a favor o en contra de la propuesta, serán estas las que definan su voto, pero en el caso de ser débiles el actor inicia un proceso de comunicación con su red de contactos dentro de la legislatura (Collie, 1894, pág. 27). En este sentido, Kingdon (1977) argumenta que el legislador evalúa el arraigo de sus predisposiciones observando tres variables: su comportamiento pasado, la posición

de la cámara en el pasado y los efectos que se suscitarán en su distrito³⁴ si toma una decisión con base en sus inclinaciones (pág. 566).

De acuerdo con Shapiro (1968), el modelo se basa en dos procesos decisionales: en la predisposición ideológica y en la comunicación legislativa. El primero se puede observar como una fase meramente individual y cognitiva, en la que el legislador evalúa su comportamiento pasado y el del congreso (sobre todo de los grupos que pueden soportar u obstruir el trabajo legislativo, como los partidos, sus patrocinadores, los comités, etcétera), los beneficios y las desventajas del proyecto de ley para sus electores, y sus concepciones ideológicas para determinar si la predisposición a favor o en contra de la iniciativa es suficientemente fuerte para determinar su decisión de voto (págs. 494-498). En caso de que sea así, el representante definirá en esta etapa su voto para apoyar el proyecto si su predisposición es positiva y para obstruirlo si es negativa. “Este aspecto del modelo se basa en la noción de que el representante tiene posturas ideológicas que le proporcionan determinantes para su comportamiento en las votaciones” (Shapiro, 1968, pág. 495).

No obstante, cuando la predisposición no es lo necesariamente fuerte, no hay determinantes del comportamiento legislativo significativos ni un conflicto entre ellos, por lo que el congresista inicia una etapa de comunicación para definir su decisión, la cual se caracteriza por la confrontación con sus colegas, particularmente, con aquellos de posiciones de liderazgo, por ejemplo: el presidente, los líderes del congreso y los dirigentes más antiguos.

Michael Shapiro (1968) realiza flujogramas para establecer la probabilidad de conversación de los congresistas con los actores anteriores dependiendo de las condiciones específicas del proyecto. En caso de que la propuesta en discusión no sea parte del programa del presidente, el congresista simplemente sigue su proceso

³⁴ Considerando que el modelo es hecho con base en las observaciones y datos del sistema electoral estadounidense, el distrito es referente únicamente al principio de mayoría relativa.

de comunicación sin poner atención a este actor, pero sí es parte de su programa este tiene una probabilidad del 40% de entablar comunicación con el presidente si es miembro de su mismo partido, 20% si es del mismo estado que él y 50% si es de su misma región. Este proceso se repite, de forma diferente con cada actor, hasta haber entablado un tipo de diálogo con cada miembro de la legislatura para que, al final, el representante realice un cálculo de todas las influencias que recibió y construir una nueva predisposición que determine sus votos en cada iniciativa (pág. 499).

La confrontación con la realidad empírica de los postulados anteriores es positiva. Shapiro (1968) encuentra que a nivel macro (de la legislatura en conjunto) existe una correlación de 0.97 entre la simulación de las votaciones resultado del modelo y las votaciones registradas en la legislatura 88 de la cámara de representantes de Estados Unidos. En cuanto al nivel micro (de cada legislador y por partido), el promedio de individuos correctamente simulados es de 84%, mientras que, para las 11 iniciativas demócratas y las seis republicanas, de la legislatura 88, son 82% y 85%, respectivamente (pág. 508).

De forma resumida y dando centralidad a las variables que influyen las decisiones de los legisladores, se puede observar la siguiente tabla de los modelos expuestos:

Tabla 15. Determinantes del comportamiento legislativo en la perspectiva individual

Modelo Teórico Metodológico/ Variables	Actores	Procesos	Otras
De consenso	Influencias dentro del congreso (líder de su partido, legisladores a los que debe favores, grupos de interés) presidente del partido	Consenso y disenso en la legislatura Reelección Construir buenas políticas públicas	-
Multidimensionalidad política	-	-	Contenido de la propuesta legislativa

Modelo Teórico Metodológico/ Variables	Actores	Procesos	Otras
Voto histórico	Electores	Voto histórico (configurado por la afiliación partidista, la ideología y los electores) Redefinición del problema del proyecto legislativo Cambio en integración del congreso	-
De metas	Electores	Reelección Construcción de buenas políticas públicas	-
De predisposición y comunicación	Electores Liderazgos del Congreso y del partido presidente	Comportamiento pasado	Ideología

Elaboración propia con base en Collie, 1984

2.3. Variables para el análisis del comportamiento de legisladores sin partido en México

El poder legislativo es un órgano de representación de las diversas posiciones políticas y el espacio institucional donde la negociación, la deliberación³⁵, los consensos y los disensos conviven y funcionan para la creación de leyes, la vigilancia y el contrapeso al ejecutivo, así como de la representación de los ciudadanos. En suma, es el espacio de desarrollo de los procesos de coordinación legislativa y de toma de decisiones colectivas de un Estado.

En México, desde la etapa posrevolucionaria y hasta finales del siglo XX, el estudio del poder legislativo se había centrado en dos perspectivas: la formalista, que aborda al proceso legislativo como una serie de procedimientos, y el realismo politológico, el cual se concentra en las funciones del trabajo legislativo. Mientras la primera se concentró en el funcionamiento de los congresos en términos meramente legales, la segunda volteó hacia la dimensión informal y criticó la actuación de los

³⁵ Se entiende por deliberación un procedimiento de coordinación y decisión colectiva que se basa en el intercambio de razones mediante la argumentación (Monsiváis Carrillo, 2014, pág. 274).

legislativos. Para la segunda perspectiva, las funciones político-legislativas en un régimen con división de poderes no se cumplían o se cumplían parcialmente en México, pues el órgano de representación se encontraba en una condición de subordinación tanto a nivel federal como local³⁶, teniendo únicamente un papel simbólico. Lo anterior se ha explicado por la concentración de poder que existió en el presidente de la república y el gobierno de mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo cual fue caracterizado como el régimen autoritario mexicano por la hegemonía priísta (Molinar Horcasitas & Weldon, 2009).

No obstante, la liberalización política mediante reformas electorales incentivó una nueva institucionalidad del Congreso³⁷ desde 1977. Con la transición democrática en México, se pasó de gobiernos unificados a gobiernos divididos, e incluso, a gobiernos sin mayoría. Estos dos conceptos explican dos situaciones distintas en la relación entre el legislativo y ejecutivo y la capacidad de los grupos parlamentarios de materializar su agenda. El gobierno dividido expresa únicamente la imposibilidad del ejecutivo para impulsar sus proyectos al no contar con una mayoría en el órgano legislativo. Por otro lado, el gobierno sin mayoría denota la imposibilidad de cualquier grupo parlamentario para formar, por sí mismo, una mayoría apriorística y permanente (Sánchez Romero, 2014, págs. 3-5).

En este sentido, la existencia de gobiernos sin mayorías en los congresos ha generado tres situaciones novedosas en ellos: 1) la autonomía legislativa en la toma de decisiones, 2) la pluralización y la desconcentración del poder político (más actores intervienen en el proceso decisorio legislativo), y 3) la cooperación entre fracciones parlamentarias para construir mayorías mediante la negociación y los

³⁶ En el caso federal, por ejemplo, de 1946 a 1961 más el 95% de los diputados federales pertenecieron al PRI y entre 1964 y 1976 el porcentaje aumentó a poco más de 99%. En cuando a los estados, para 1988 el PRI contaba con mayoría calificada en los 31 congresos y la Asamblea del Distrito Federal, la oposición contaba únicamente con el 27% de los escaños (López Lara & Loza Otero, 2003).

³⁷ Con institucionalidad se hace referencia a las reglas formales del funcionamiento interno del Congreso, pero sobre todo a la dimensión informal, es decir, a las prácticas o rutinas necesarias para cumplir con las normas y las exigencias formales (Arrieta, 2010b).

acuerdos con el objetivo de cumplir su obligación legislativa (Arrieta, 2010a; Molina Horcasitas & Weldon, 2009).

La situación y dinámicas anteriores han traído consigo la ampliación incremental de la rendición de cuentas y la transparencia en el ámbito político. Al pasar de un régimen hegemónico con poderes legislativos y judiciales subordinados parcialmente al ejecutivo y a su partido a un régimen con estricta división de poderes, la rendición de cuentas horizontal³⁸ gana terreno. Un poder es el contrapeso de otro y la vigilancia entre ellos es permanente. Además, si existen más actores condicionados a la competencia electoral en el juego político, se incentivan conductas de vigilancia para ganar alguna ventaja.

Asimismo, la diversidad y ausencia de mayorías predefinidas son condiciones que incentivan una racionalidad cooperativa en los poderes legislativos. Como lo afirma Sánchez Romero (2014), esta “beneficia tanto a la institución como a los individuos, pues los fines institucionales, de carácter público, son perfectamente compatibles con los individuales, dado que quienes actúan a favor de su beneficio exclusivo al cabo son excluidos de la posibilidad de realizar intercambios recíprocos con los demás actores” (pág. 8).

Por otra parte, la autonomía legislativa y la pluralización en su composición motivó una variedad de estudios sobre la disciplina partidista, los cuales se enfocaron en la Cámara de Diputados; especialmente en las tres primeras legislaturas cuando el PRI perdió la mayoría. Analíticamente estas investigaciones se han concentrado en tratar a la cohesión como una variable dependiente, es decir, como el objeto a explicar, observando la relación con el poder ejecutivo. En general, han arribado a tres conclusiones:

³⁸ “La rendición de cuentas horizontal es efectiva cuando distintos órganos del Estado actúan simultáneamente para balancear el poder de los otros, cuya legitimidad proviene de distintas fuentes y permite el efectivo ejercicio de los frenos y contrapesos institucionales de control del poder. En la rendición de cuentas horizontal se formalizan procedimientos para investigar y en su caso sancionar a otro órgano estatal por lo que a este tipo de *accountability* se le acusa de ser «la institucionalización legal de la desconfianza política»” (Casar & Marván, 2010, pág. 6).

1. El índice de disciplina es alto, pero en disminución;
2. El partido del gobierno tiene mayor grado de disciplina (Lujambio, 2010: Díaz, 2006); y
3. Las determinantes de su existencia son las reglas electorales (listas cerradas y bloqueadas de representación proporcional), el monopolio de los partidos para postular candidatos, la no reelección, la distribución de recursos para la campañas por parte de las dirigencias de los partidos, las reglas internas de los partidos (el control de candidaturas, el apoyos de recursos financieros y humanos en campañas, etcétera) y la regulación interna del congreso (la centralización de su gobierno interno en la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, mecanismos para que líderes parlamentarios premien o sancionen la disciplina) (Nacif, 2002: Ugalde 2002).

Enmarcado el funcionamiento del poder legislativo en México, se analiza la viabilidad y pertinencia metodológica de retomar las determinantes del comportamiento legislativo para el estudio del desempeño de Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto como diputados sin partido, a través de la definición de las variables específicas para el análisis de los casos de estudio y del ejercicio de repensar las teorías y modelos decisionales descritos.

La primera variable por observar es el diseño institucional de la Cámara de Diputados y el Congreso de Jalisco. Si bien es cierto que los legisladores toman decisiones individualmente, también lo es que las reglas de los espacios en las que las toman las influyen. Por lo que, observar las normas que los diputados sin partido en estudio debieron seguir, es una variable que impactó en su trabajo legislativo.

Particularmente, se analiza cómo la institucionalidad de los poderes legislativos generó una distribución de poder entre sus miembros mediante dos dimensiones: la cualitativa, a través del diseño normativo de los órganos legislativos, y la cuantitativa, mediante el rol de pivote que pudieron jugar los diputados sin partido político en la conformación de los órganos colegiados. Respecto de la primera, se

hace una revisión de los incentivos que existen en la Cámara de Diputados y en el Poder Legislativo de Jalisco que permitieron facilitar u obstaculizar el trabajo de los legisladores que provienen de candidaturas independientes.

En la segunda dimensión, se cuantifica la oportunidad de que los legisladores hubieran podido ser parte de una coalición para aprobar un proyecto legislativo utilizando el índice de Shapley-Shubik. Esta herramienta matemática utiliza la composición de las legislaturas y el número necesario de escaños para conseguir una coalición ganadora y calcular el valor de un actor, por lo que ayuda a saber no solo el valor de un grupo, también el de un diputado en solitario (Shapley & Shubik, 1954).

Por su parte, con relación a los procesos decisionales de los diputados en la perspectiva colectiva, se observan dos variables: la cohesión y el trabajo colaborativo. A pesar de que la cohesión partidista no tiene influencia directa en las decisiones de los legisladores sin partido, sí lo hacen de forma indirecta. La cohesión de los partidos políticos permite que sean fracciones parlamentarias completas las que apoyaron iniciativas de, por lo menos, un diputado sin partido político de los dos casos de estudio.

Además, la configuración de congresos plurales incentiva el trabajo colaborativo o cooperativo. En contextos donde ningún partido tiene la mayoría necesaria para realizar un trabajo legislativo sin la necesidad de algún tipo de alianza, se estimula la deliberación y la negociación de las diferentes fracciones parlamentarias para cumplir con las obligaciones colectivas como legislatura, los compromisos políticos de cada partido y de representantes sin influencia partidista.

Las determinantes de las decisiones de los congresistas en la perspectiva individual son actores, procesos u otras variables, y algunas aparecen constantemente en los modelos descritos (tabla 14). Sin embargo, no todas se pueden utilizar para analizar los casos de estudio de este trabajo de investigación.

El modelo de consenso enfatiza las siguientes variables que influyen en el proceso decisorio de los legisladores: la reelección, el ambiente de consenso y disenso en los órganos colegiados, el deseo de construir buenas políticas públicas y las influencias de actores dentro del congreso como el líder de partido, los grupos de interés, los legisladores a quienes se deben favores y el presidente del partido.

Este supone que el ambiente de aprobación o disenso de su grupo parlamentario y las metas que el legislador busca alcanzar es lo determinante en sus decisiones. Aunque resulta funcional para analizar el caso mexicano, lo es parcialmente. Al hablar de consenso y disenso implícitamente se hace referencia a la cohesión y disciplina en los grupos parlamentarios; variable que ha ayudado a analizar el comportamiento legislativo en México pero que no es útil en el sentido que plantea el modelo; los dos casos de estudio no pertenecieron a ninguna fracción parlamentaria.

Es poco probable la posibilidad de que en el futuro otros legisladores que lleguen a un puesto de representación por vía de las candidaturas independientes puedan unirse a un grupo parlamentario partidista, pues su bastión discursivo es la crítica y la diferenciación frente a los partidos políticos y sus candidatos. Incluso suponer que se pueda formar un grupo de diputados sin partido político en algún cuerpo legislativo, no implica que funcione como uno partidista, porque no podrían existir en aquellos los incentivos partidistas como el condicionamiento de candidaturas o recursos financieros.

La meta de satisfacción de los electores del modelo de consenso, en términos llanos de reelección, no tenía cabida en el proceso decisorio de los representantes mexicanos durante el periodo de estudio³⁹. El principal elemento que la ciudadanía tiene para evaluar a sus gobernantes y representantes es el electoral. Favorecer o

³⁹ Fue apenas en 2014 cuando se aprobó la reelección legislativa y en los casos seleccionados no empezó a funcionar hasta el 2018, a nivel local en Jalisco, y empieza a funcionar en 2021, a nivel federal.

castigar a los políticos en las votaciones es la materialización más visible de la satisfacción de los electores. No obstante, si esta meta se considera desde una perspectiva más amplia, la opinión pública y la vinculación directa con los electores también pueden considerarse como elementos de satisfacción ciudadana. Más adelante se explica cómo se observa esta variable con algunas modificaciones.

Sobre los grupos de interés, el análisis de la variable se pretende realizar mediante la revisión del trabajo legislativo que Pedro Kumamoto ha hecho. En particular, con el trabajo de socialización de iniciativas y la apertura de espacios a las propuestas de la ciudadanía y organizaciones civiles que el legislador de Jalisco ha inducido.

La meta de satisfacer a fuerzas internas del congreso resulta ser igualmente factible de observación en los legislativos mexicanos pues hace referencia al tema de disciplina partidista (al involucrar la influencia del líder y el presidente del partido), a los intercambios que realizan los legisladores durante negociaciones legislativas y a la influencia que tienen los grupos de interés sobre algún tema. Sin embargo, estas variables quedan descartadas para realizar un análisis del trabajo legislativo de los diputados sin partido político que se proponen en este estudio. En ellos no existe esta influencia partidista porque no fueron postulados por un partido y no pertenecen a ninguno de sus grupos parlamentarios.

Por último, la meta de crear buenas políticas públicas sí puede utilizarse para entender la dinámica legislativa mexicana e incluso puede derivar en análisis problematizadores si se evalúa en conjunto con la disciplina partidista, es decir, ¿los legisladores en México buscan y tienen la oportunidad de crear políticas de acuerdo con sus preferencias ideológicas o existen más incentivos para que sigan la línea de su partido político?, ¿los congresos federales y locales siguen la misma lógicas y las mismas dinámicas? No obstante, es una variable que en esta investigación se trabaja con base en el análisis de una iniciativa que refleja la posición ideológica de los legisladores y deja ver las estrategias que un diputado sin partido utilizó para conseguir su materialización en una política pública.

El modelo de multidimensionalidad política plantea que las decisiones que toma un legislador dependen del contenido de la propuesta a votación, modificándose en cada una de las dimensiones que proponen. Realizar un estudio de este tipo en las legislaturas mexicanas es factible, aunque es probable que las dimensiones en las que los legisladores mexicanos se ubican para tomar sus decisiones sean distintas a las propuestas por el modelo y tengan que ser redefinidas con base en un estudio particular, pero con fundamento en las proposiciones y supuestos del modelo. Por lo que se consideró que dicho ejercicio rebasa los alcances de esta investigación y su introducción en el análisis de los casos de estudio no se realizará.

Por otra parte, la premisa principal del modelo de voto histórico es la constancia de las decisiones de los legisladores como un mecanismo para minimizar esfuerzos, solo viéndose modificadas por cambios contextuales importantes. No obstante, la suposición de un voto recurrente necesita de la reelección, mecanismo que recientemente ha sido aprobado en la legislación mexicana. Sin la posibilidad de que un voto se repita a través de las legislaturas el modelo no puede utilizarse hasta que exista información suficiente. Aunque queda abierta la puerta para utilizar este modelo en escenarios futuros, cuando la reiteración en el cargo de los representantes pueda brindar la información necesaria para su aplicación.

El modelo de predisposición y comunicación se fundamenta en la inclinación ideológica sobre los temas en discusión y un proceso de comunicación legislativa. Respecto al proceso de evaluación de las predisposiciones del legislador, la variable del comportamiento pasado del legislador y el órgano colegiado resulta limitada por la falta de permanencia de los representantes en su cargo por más de un periodo, pero los efectos que puede generar en los electores de su demarcación sí pueden ser utilizada para un análisis de las legislaturas mexicanas, aunque no se incluye en este trabajo como variable a observar.

Por último, el modelo de metas de los legisladores ubica al proceso decisonal tanto en el ambiente extralegislativo y en el intralegislativo. Supone que los representantes buscan satisfacer las demandas del electorado, y como el modelo de consenso, puede utilizarse parcialmente para realizar una investigación del comportamiento de los legisladores mexicanos con algunos ajustes.

Esta determinante del comportamiento legislativo se retoma de manera diferente. Se le denomina: expectativa de futuro político, pues no solo incluirá la posibilidad de ser votado para el mismo puesto que ocupan los legisladores sin partido, también la oportunidad de conseguir cualquier otro puesto de elección popular. Aunque cabe aclarar que en el caso de Manuel Clouthier no fue posible la reelección, sí lo fue en el Congreso de Jalisco, pues los diputados electos en el año 2015 pudieron ser reelectos para competir por un segundo mandato (Decreto 24904/LX/14).

Los electores y los grupos de interés son actores que influyen directamente en las decisiones que puedan tomar los representantes parlamentarios. Sin el apoyo electoral de un partido, los legisladores provenientes de candidaturas independientes solo pueden buscar ese apoyo en los electores y en algunos grupos de interés en el ámbito extralegislativo. En este sentido, buscar crear buenas políticas públicas es una estrategia que genera ganancias políticas; los beneficios que estos puedan obtener de las decisiones legislativas de los representantes serán redituados con apoyo electoral. La carta que el legislador sin partido político tiene para entrar al juego electoral es su trabajo, sus resultados en el ejercicio de un mandato anterior.

Así, las variables que se observan es esta investigación son:

Tabla 16. Variables de estudio

	Institucionalismo	Elección racional	
		Colectivas	Individuales
Variables	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño institucional de congresos - Distribución cuantitativa de poder 	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión partidista - Trabajo colaborativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Futuro político - Construcción de buenas políticas - Grupos de interés

Para explicar las variaciones en la labor legislativa entre Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto descritas en el primer capítulo de este trabajo de investigación, se realiza una revisión teórica sobre los procesos decisionales en los poderes legislativos y una contextualización breve de su funcionamiento en México, con el objetivo de buscar y seleccionar variables que permitan observar y analizar los dos casos de estudio.

Aunque existen distintas perspectivas desde las que se pueden pensar las decisiones y acciones de los actores legislativos, se retoma la neoinstitucional y la teoría de elección racional, tratando de generar un análisis que las haga compatibles y complementarias. En la primera se revisan sus supuestos básicos y se expone la relevancia de pensar la toma de decisiones desde esta propuesta, pues las instituciones, como marcos de conducta formalizados en reglamentaciones de los órganos legislativos, influyen el comportamiento individual y colectivo, y distribuyen recursos, poder y autoridad.

Desde la teoría de la elección racional se desarrollan dos perspectivas de la toma de decisiones legislativas: la colectiva, que se concentra en analizar la vida intrapartidista y su influencia en el proceso decisional; y la individual, que se enfoca en estudiar las decisiones en las votaciones de proyectos legislativos. A su vez, mientras la primera contempla dos propuestas de estudio —cohesión-disciplina partidista y la formación de coaliciones—, la segunda propone cinco modelos que explican e identifican procesos y actores que influyen las decisiones y conductas de los legisladores.

De la reflexión de estos presupuestos teóricos, y de su contextualización en el funcionamiento de los poderes legislativos en México, se seleccionan las variables de diseño institucional, distribución de poder (desde el institucionalismo), cohesión partidista, trabajo colaborativo (desde la perspectiva colectiva de la elección racional), futuro político, construcción de buenas políticas y grupos de interés (desde

la perspectiva individual de la elección racional), con el propósito de analizar el trabajo y comportamiento de los legisladores Pedro Kumamoto y Manuel Clouthier. En el siguiente capítulo se observa el desarrollo de cada una de estas variables.

3. Análisis institucionalista del desempeño legislativo de Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto

En este capítulo se realiza un análisis cuantitativo y cualitativo de las variables que intervinieron en el desempeño legislativo de Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto desde la perspectiva institucionalista. Con base en las reglas para formar las mayorías que aprueban proyectos legislativos se utiliza el índice de Shapley-Shubik a fin de observar la relevancia de un legislador sin partido en el juego político dentro de los legislativos (Shapley & Shubik, 1954). Asimismo, se observan los alcances de la conducta de los diputados considerando las reglas al interior de estos espacios.

En la primera parte, considerando la pluralidad que permea a los poderes legislativos en México actualmente, se calcula un índice de poder para descartar que el rol de pivote en la conformación de coaliciones y el tamaño del órgano es lo que permite a los diputados sin partido materializar su agenda política. Por un lado, se presentan cuatro índices para cada caso, de acuerdo con el tipo de mayoría necesaria para generar una coalición ganadora en dos momentos temporales distintos; por el otro, se calculan los índices con distribuciones proporcionalmente igualitarias en tres legislativos de tamaño distinto para observar su variación.

En la segunda parte se desarrolla un estudio de los marcos normativos de cada órgano legislativo: la Cámara de Diputados y el Poder Legislativo del estado de Jalisco. Se describen y analizan las reglas que limitan o incentivan el actuar de los legisladores sin partido, así como las posiciones de autoridad que permiten tener un desempeño más o menos productivo.

3.1. Distribución cuantitativa de poder: ¿un rol de pivote?

Pensar que la distribución de poder en los órganos legislativos se reduce a saber qué tan grande es cada grupo parlamentario es resultado de entender qué son las

estructuras partidistas la base para formar las mayorías necesarias para legislar. Sin embargo, la inexistencia de mayorías capaces de tomar decisiones sin involucrar a otros grupos parlamentarios abre espacios para la negociación y la construcción de coaliciones (Arrieta, 2010a). Esta necesidad no solamente da oportunidades a los partidos políticos con representación en los congresos, también lo hace para los diputados provenientes de candidaturas independientes. Si se pone énfasis en alianzas con base en las diferentes combinaciones que pueden existir para formar mayorías absoluta, se pueden identificar roles de pivote⁴⁰, que tanto los partidos como los diputados sin partido pueden ocupar (Shapley & Shubik, 1954).

Con base en esta consideración, para saber cuál es la distribución de poder no solamente se tiene que saber cuántos miembros tiene un grupo parlamentario, también se tienen que considerar cuándo uno de estos juega un rol de pivote y, en este caso, cuándo un diputado sin partido juega un papel crucial para conformar una mayoría ganadora (Shapley & Shubik, 1954). Al estudiar a los diputados sin un apoyo apriorístico de un partido político en el quehacer legislativo, el rol de pivote parecería fundamental, pues ¿con qué otro elemento podría entrar en una negociación sin salir de lo institucional?

No obstante, en los dos casos de estudio no se espera que los diputados sin partido tengan un rol de pivote relevante en los órganos legislativos en los que participaron. Aunque no existieron mayorías absolutas en el Cámara de Diputados y el Poder Legislativo de Jalisco en el periodo de estudio, un actor frente a 500 y 39, respectivamente, solamente en situaciones muy particulares podrían tener una influencia significativa en términos cuantitativos.

Para observar esto, se utiliza el índice de Shapley-Shubik o índice de poder. Este concepto ofrece un método apriorístico para medir la distribución de poder en cuerpos donde la toma de decisiones es a través de un voto con el mismo peso para

⁴⁰ El rol de un actor como pivote es definido de acuerdo con el apoyo necesario para que una propuesta sea aprobada (Shapley & Shubik, 1954, pág. 788).

cada participante. El índice mide la esperanza de que un jugador o actor (que en este caso será cada grupo parlamentario y los diputados sin partido) sea quien convierta una coalición perdedora en una ganadora -el jugador pivote es quien cambia una coalición perdedora en una ganadora (Shapley & Shubik, 1954).

El índice calcula las coaliciones posibles de acuerdo con el número de jugadores y el número de votos necesarios para generar una mayoría ganadora. Además, calcula cuántas veces un jugador es pivote, es decir, en cuántas ocasiones es vital para formar una coalición ganadora.

Para observar si los diputados sin partido desempeñan un rol relevante, en ambos casos de estudio se presentan el índice en cuatro condiciones distintas. Por un lado, se calcula un índice que corresponde a la configuración de los grupos parlamentarios en el inicio de la legislatura correspondiente y otro que considera los cambios de grupo parlamentario que realizaron algunos diputados partidistas. Por otro lado, el índice se calcula para la toma de decisiones por mayoría absoluta y por mayoría calificada de forma diferenciada; la distribución de poder se modifica si el número de jugadores y la mayoría ganadora cambian.

En la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados se registran nueve jugadores al inicio de la legislatura mientras que, tras los cambios en las fracciones parlamentarias, 12. Para calcular el índice en la toma de decisiones por mayoría absoluta⁴¹ la cuota de votos ganadora es de 251 y por mayoría calificada⁴² es de 334. Con base en estos datos, el índice de poder de cada actor en la Cámara de Diputados se puede observar en la siguiente tabla y gráfica⁴³:

⁴¹ La mayoría absoluta es requisito para la aprobación de leyes reglamentarias o secundarias, por mencionar algunas.

⁴² Algunas de las decisiones parlamentarias que se toman por este tipo de mayoría son: reformas a la Constitución; el nombramiento de presidente interino, de consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, del Secretario General y de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

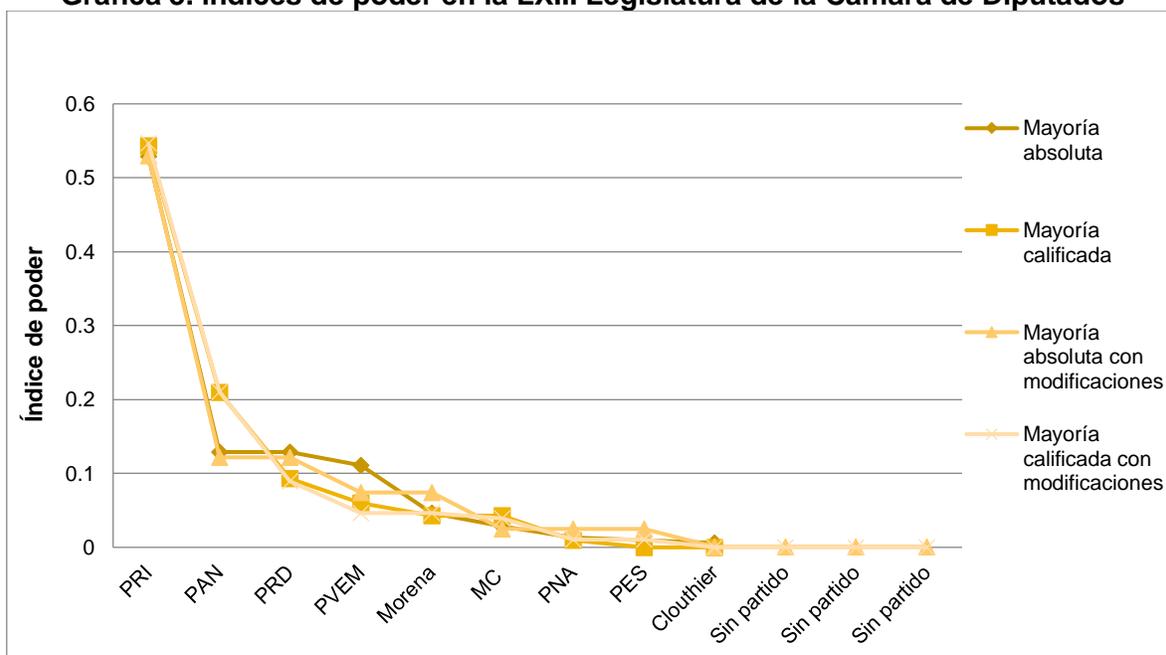
⁴³ Para el cálculo de todos los índices de poder se utilizó la *Herramienta de algoritmos informáticos para el análisis del poder de votación*, la cual se encuentra almacenada en la siguiente dirección electrónica: <http://homepages.warwick.ac.uk/~ecaae/ssdirect.html>.

Tabla 17. Índices de poder en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados

Al inicio de la legislatura				Con cambios de diputados			
Partido	Diputados	Mayoría absoluta	Mayoría calificada	Partido	Diputados	Mayoría absoluta	Mayoría calificada
PRI ⁴⁴	203	0.528572	0.542858	PRI	205	0.529793	0.546428
PAN	109	0.128571	0.209524	PAN	109	0.121789	0.210715
PRD	61	0.128571	0.092857	PRD	61	0.121789	0.089286
PVEM	47	0.110714	0.059524	PVEM	40	0.07417	0.046429
Morena	35	0.046429	0.042857	Morena	39	0.07417	0.046429
MC	25	0.028571	0.042857	MC	21	0.025036	0.039286
PNA	11	0.013095	0.009524	PNA	12	0.025036	0.010714
PES	8	0.009524	0	PES	9	0.025036	0.010714
Clouthier	1	0.005952	0	Clouthier	1	0.000794	0
-	-	-	-	Legislador sin partido ⁴⁵	1	0.000794	0
-	-	-	-	Legislador sin partido	1	0.000794	0
-	-	-	-	Legislador sin partido	1	0.000794	0

Elaboración propia con información de la página oficial de la Cámara de Diputados

Gráfica 3. Índices de poder en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados



Elaboración propia con información de la página oficial de la Cámara de Diputados

⁴⁴ Solo como observación, aunque el PRI no cuenta con una mayoría absoluta, salta a la vista que sus 203 diputados le permiten ser el jugador más poderoso de la legislatura, es decir, ser el actor pivote en más de la mitad de las coaliciones ganadoras posibles y quien pone la mayoría de las condiciones en la formación de un proyecto legislativo.

⁴⁵ Diputados que no se integraron a algún grupo parlamentario o renunciaron al que pertenecían.

En la tabla 17 y la gráfica 3, se puede observar que el papel que Clouthier jugó en la legislatura, desde una perspectiva cuantitativa, fue más presencial que realmente influyente en las decisiones parlamentarias. Sus índices de poder en los dos casos de mayoría absoluta (al inicio de la legislatura y con cambios de diputados en las fracciones parlamentarias) son cercanos a cero; no representan al menos el 1% del total del poder que se distribuye en la legislatura. Incluso en aquellas decisiones que se toman por medio de mayoría calificada su índice es igual a cero. Esto significa que no tuvo un rol de pivote en el trabajo legislativo que se desarrolló en la Cámara de Diputados; su posición no fue relevante para formar mayorías ganadoras.

Por su parte, en la LXI Legislatura del Congreso de Jalisco se registran siete jugadores al inicio de la legislatura mientras que, tras los cambios en las fracciones parlamentarias, ocho. Para calcular el índice en la toma de decisiones por mayoría absoluta la cuota de votos ganadora es de 20 y por mayoría calificada es de 26. Con base en estos datos, el índice de poder de cada actor se puede observar en la siguiente tabla y gráfica:

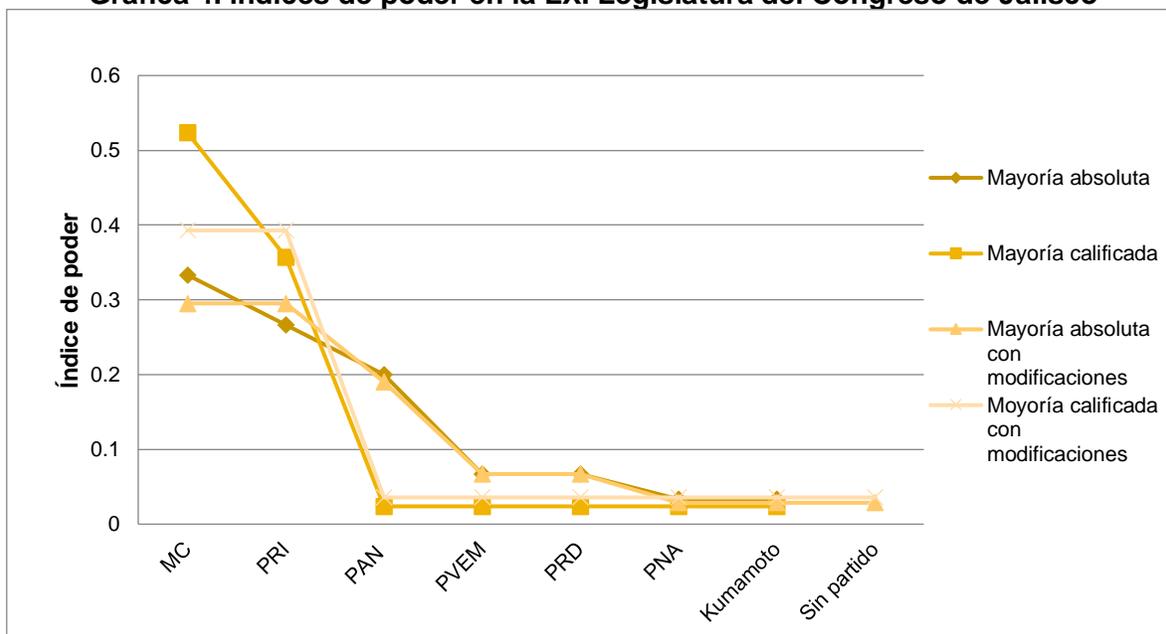
Tabla 18. Índices de poder en la LXI Legislatura del Congreso de Jalisco

Al inicio de la legislatura				Con cambios de diputados			
Partido	Diputados	Mayoría absoluta	Mayoría calificada	Partido	Diputados	Mayoría absoluta	Mayoría calificada
MC	14	0.333333	0.52381	MC	13	0.295238	0.392857
PRI	13	0.266667	0.357143	PRI	13	0.295238	0.392857
PAN	5	0.2	0.02381	PAN	5	0.190476	0.035714
PVEM	3	0.066667	0.02381	PVEM	3	0.066667	0.035714
PRD	2	0.066667	0.02381	PRD	2	0.066667	0.035714
PNA	1	0.033333	0.02381	PNA	1	0.028571	0.035714
Kumamoto	1	0.033333	0.02381	Kumamoto	1	0.028571	0.035714
-	-	-	-	Legislador sin partido ⁴⁶	1	0.028571	0.035714

Elaboración propia con información de la página oficial del Congreso de Jalisco

⁴⁶ Diputados que no se integraron a algún grupo parlamentario o renunciaron al que pertenecían.

Gráfica 4. Índices de poder en la LXI Legislatura del Congreso de Jalisco



Elaboración propia con información de la página oficial del Congreso de Jalisco

El papel que Kumamoto desempeñó en el Congreso de Jalisco, desde esta perspectiva cuantitativa, no dista mucho del que tuvo Clouthier: no fue un actor pivote en la toma de decisiones legislativas. En todos los casos sus índices no rebasan el 3.6% del total de poder que se distribuye en el Congreso. En el primer escenario concentra más poder en las decisiones que se toman por mayoría absoluta, mientras que en el segundo lo hace en aquellas por mayoría calificada. En conclusión, fue un jugador pivote en muy pocas coaliciones posibles.

Un legislador en solitario, como lo son aquellos que provienen de una candidatura independiente, únicamente en congresos con configuraciones muy específicas podrían tener una posición cuantitativa de poder suficiente para negociar con ella. Ni la fragmentación ni el tamaño de los órganos legislativos influyen para aumentar o disminuir su índice de poder *per se*; la influencia y el poder en los legislativos están en las manos de los grupos parlamentarios.

Si se calculan los índices de poder en congresos de distintos tamaños, pero con configuraciones proporcionalmente similares por grupo parlamentario, se observa que estos se mantienen igual en todos los casos para un legislador, incluso son los

mismo para todos los jugadores. En la tabla siguiente se utilizan casos de configuraciones hipotéticas aplicadas a tres congresos locales para formar mayorías simples.

Tabla 19. Índices de poder hipotéticos por tamaño del órgano legislativo

Actores	Congreso con 39 miembros		Congreso con 57 miembros		Congreso con 75 miembros	
	Integrantes	Índice	Integrantes	Índice	Integrantes	Índice
Actor 1	14	0.433333	21	0.433333	27	0.433333
Actor 2	10	0.2	14	0.2	19	0.2
Actor 3	6	0.2	9	0.2	12	0.2
Actor 4	4	0.1	6	0.1	8	0.1
Actor 5	2	0.033333	3	0.033333	4	0.033333
Actor 6	2	0.033333	3	0.033333	4	0.033333
Actor 7	1	0	1	0	1	0

Elaboración propia

En cada caso, el índice de poder de un jugador con un miembro es igual a cero. Se puede concluir que, cuantitativamente, el tamaño del congreso no es una variable que intervenga en la definición de poder que un legislador sin partido pueda tener.

La alta fragmentación en los órganos legislativos es una condición que favorece la posición de los diputados sin partido, pero no lo suficiente para tener un papel relevante. Si se realizan cálculos hipotéticos para formar mayorías simples, el índice de poder es cercano a cero en diversos casos de legislativos altamente fragmentados, como se observa en la tabla 20.

Tabla 20. Índices de poder hipotéticos en órganos legislativos fragmentados

Actores	Congreso con 39 miembros		Congreso con 57 miembros		Congreso con 75 miembros	
	Integrantes	Índice	Integrantes	Índice	Integrantes	Índice
Actor 1	1	0.022799	1	0.01746	1	0.007937
Actor 2	2	0.049784	2	0.031746	3	0.012698
Actor 3	2	0.049784	3	0.05	6	0.096825
Actor 4	3	0.073593	4	0.066667	7	0.098413
Actor 5	3	0.073593	4	0.066667	7	0.098413
Actor 6	4	0.101371	4	0.066667	8	0.109524

Actores	Congreso con 39 miembros		Congreso con 57 miembros		Congreso con 75 miembros	
	Integrantes	Índice	Integrantes	Índice	Integrantes	Índice
Actor 7	4	0.101371	6	0.103175	8	0.109524
Actor 8	4	0.101371	7	0.124603	8	0.109524
Actor 9	5	0.13153	8	0.14127	9	0.119048
Actor 10	5	0.13153	9	0.165873	9	0.119048
Actor 11	6	0.163276	9	0.165873	9	0.119048

Elaboración propia

Si en los órganos legislativos existen pocos grupos parlamentarios y uno o dos jugadores concentran casi todos los votos para formar una mayoría simple, el índice de poder de los diputados sin partido aumenta significativamente. Cuando se realizan cálculos hipotéticos para observar cómo se configuran mayorías simples, la posición de los legisladores sin partido se favorece; sus índices, dependiendo de la configuración específica, incrementa, como se puede ver en la tabla 21.

Tabla 21. Índices de poder hipotéticos en órganos legislativos con uno o dos grupos mayoritarios

Actores	Congreso con 39 miembros		Congreso con 57 miembros		Congreso con 75 miembros	
	Integrantes	Índice	Integrantes	Índice	Integrantes	Índice
Actor 1	1	0.133333	1	0.1	1	0.333333
Actor 2	3	0.133333	2	0.1	37	0.333333
Actor 3	3	0.133333	2	0.1	37	0.333333
Actor 4	16	0.3	24	0.1	-	-
Actor 5	16	0.3	28	0.6	-	-

Elaboración propia

El tamaño de los órganos legislativos y la distribución de poder, observada desde la perspectiva cuantitativa, no permiten identificar condiciones precisas que favorezcan u obstaculicen el trabajo legislativo de los diputados sin partido. La única condición que garantiza favorecerlos es la existencia de un actor que concentre los votos necesarios para que, con un voto más, se conforme la mayoría necesaria para tomar una decisión.

Ni en la integración de la Cámara de Diputados, ni en la de la legislatura jalisciense existió un partido político que aglutinara a los integrantes necesarios para que

Clouthier o Kumamoto tuvieran un rol importante como pivote. Lo que explica los bajos índices de poder que en ambos casos de estudio se presentan. Aun cuando la legislatura en Jalisco sea un órgano más pequeño que la Cámara de Diputados, esto no marcó una diferencia en el desempeño legislativo que Kumamoto y Clouthier tuvieron en términos cuantitativos; sin embargo, las diferencias en las interacciones dentro de congresos más pequeños y el federal, relacionadas con la negociación, la suma de voluntades y la socialización de proyectos es algo totalmente diferente que debe de ser considerado para comprender el trabajo que realizó uno y otro diputado.

Igualmente, la distribución de poder en un órgano de decisión colegiado no solo se puede observar desde esta perspectiva, también se puede comprender desde el diseño institucional que delimita posiciones de autoridad.

3.2. El impacto del diseño institucional

El diseño institucional de entidades políticas se refiere a la configuración de un entramado de reglas que tienen el objetivo de enmarcar conductas individuales y colectivas de quienes las integran (Abitbol, 2005). El adjetivo “políticas” le adiciona un espacio claro: el ejercicio de poder. Los congresos, como institución, son un conjunto de reglas que conducen las acciones de los legisladores en el debate y la aprobación de proyectos dirigidos al conjunto de la sociedad (Molinar Horcasitas & Weldon, 2009).

El diseño institucional de los órganos representativos distribuye autoridad y define procesos para ejercerla. Heller (2007, pág. 37) afirma que sus reglamentaciones crean “posiciones de autoridad y quien ocupa dichas posiciones tiene más posibilidades que sus colegas en sus butacas comunes de influir en la formulación de las políticas públicas”. La Junta de Coordinación Política (JUCOPO), la Mesa Directiva y las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y el Congreso de Jalisco generaran posiciones de autoridad.

La JUCOPO es un órgano de gobierno interno de los poderes legislativos en México. Está formada por los coordinadores parlamentarios, a quienes se les considera como portadores de la opinión y voluntad de los integrantes de su fracción. Su función es hacer eficaz el trabajo legislativo mediante la negociación de un grupo reducido de personas. A través de ella, las legislaturas impulsan discusiones, negociaciones y acuerdos que llevan a la toma de decisiones políticas en las iniciativas, en los nombramientos de servidores públicos y en la distribución de posiciones en las comisiones legislativas permanentes mediante el diálogo entre los coordinadores de los grupos parlamentarios (Sistema de Información Legislativa, s.f.-a). En suma, las juntas de coordinación política son órganos que permiten la agregación de intereses y la formación de mayorías, pues en ellas se discuten y configuran acuerdos.

Por su parte, la Mesa Directiva es la encargada de conducir las sesiones del Pleno de las legislaturas, así como de configurar el orden y la prioridad de los proyectos que se expondrán tanto en el Pleno como en las comisiones (Sistema de Información Legislativa, s.f.-b). En términos simples, se encarga de configurar y cumplir la agenda política de los órganos legislativos.

Por último, el sistema de comisiones permanentes permite, además de la especialización de los temas sobre los que se legisla, someter al escrutinio y a la discusión descentralizada del control partidista las ideas y proyectos legislativos. Además, fungen como filtros de iniciativas por su función dictaminadora y como allanadoras de mayorías y coaliciones en el pleno (Béjar Algazi, 2007). Como lo escribe Puente (2009, pág. 6), “las comisiones comúnmente gozan de privilegios en el proceso legislativo, es decir, en las comisiones se pueden dictar, decidir, vetar o retrasar decisiones políticas”.

Estas posiciones de autoridad dentro de los órganos legislativos inciden en la capacidad de los diputados en general, y en particular de los diputados

independientes para hacer escuchar su voz y para persuadir e impulsar sus proyectos. Espacios en las comisiones, en la Junta de Coordinación Política y en la Mesa Directiva pueden permitir mayor incidencia del trabajo legislativo de los diputados sin partido. Con espacios en las comisiones, se puede inducir un debate profundo y autónomo de la influencia partidista. Con un lugar en la JUCOPO, la persuasión puede tener más alcance y ser más focalizada. Con participación en la Mesa Directiva, tal vez cada diputado pueda ejercer un poder de agenda con sus iniciativas.

Al observar específicamente el diseño institucional y las posiciones de autoridad que se generaron en la Cámara de Diputados y el Congreso de Jalisco se pueden hacer dos anotaciones: 1) existieron mayores facilidades institucionales para que Pedro Kumamoto pudiera realizar su tarea representativa en comparación con Manuel Clouthier, y 2) hubo un trato diferenciado entre los legisladores electos a través de las candidaturas independientes y los electos mediante las postulaciones de los partidos políticos, dando mayores facilidades y oportunidades a los segundos.

Cabe aclarar que, para el caso de Kumamoto, en el año 2018 se abrogó la Ley orgánica del Poder Legislativo en el Estado de Jalisco (LOPLEJ), expidiéndose una nueva ley reglamentaria (por cierto, más inclusiva con los diputados provenientes de las candidaturas independientes, pues incluye el término de representaciones parlamentarias⁴⁷ para enmarcarlos y proporcionar prerrogativas). Por lo que, se aclara que para el análisis de diseño institucional se utiliza el marco normativo vigente durante la gestión de Pedro Kumamoto⁴⁸ y no las modificaciones adoptadas.

⁴⁷ En la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, se denomina representación parlamentaria a las y los diputados electos por un partido político o algún diputado o diputada electos como candidato independiente. Diferenciándose de los grupos parlamentarios por estar estos integrados por mínimo dos diputados, y de los diputados o diputadas sin partido, porque estos abandonan su grupo parlamentario (artículo 30).

⁴⁸ Puede consultarse en: <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/sistemaintegral/gaceta/documentos/2.-%20Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20Poder%20Legislativo%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf>

En cuanto al órgano de gobierno de la JUCOPO, se observa que, mientras Kumamoto perteneció y participó con voz y voto en ella durante toda su gestión⁴⁹, Clouthier no tuvo injerencia en sus discusiones y decisiones. Esto se debe a la diferencia de las reglas para integrar los grupos parlamentarios en los órganos representativos. Recuérdese que la JUCOPO se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, por lo que si no se pertenece a una fracción no se puede pertenecer a esta.

Al respecto, mientras que en la Cámara de Diputados los grupos parlamentarios se pueden integrar siempre y cuando sean cinco legisladores los que se manifiesten como parte del grupo (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [LOCGEUM], artículo 26, párrafo 2), en el Congreso de Jalisco no se establecía un número mínimo de diputados para conformar una fracción parlamentaria⁵⁰. Incluso era una práctica dejar formar a un solo diputado partidista un grupo parlamentario, como fue el caso de José García Mora del partido Nueva Alianza, en la LXI legislatura.

De ahí que el diputado Manuel Clouthier no pudo, por sí mismo, formar un grupo parlamentario (aunque no existió prohibición para que perteneciera a alguno de cualquier otro partido político, el diputado se mantuvo sin grupo). Caso distinto fue el de Pedro Kumamoto, pues, aunque al inicio del periodo legislativo existió incertidumbre al respecto⁵¹, los coordinadores de las fracciones parlamentarias

⁴⁹ Incluso cuando el diputado pidió licencia para hacer campaña para el cargo de Senador de la República, su suplente, Pablo Alejandro Torres Guizar conservó el puesto en la JUCOPU (Domínguez Bareño, 2017).

⁵⁰ En cuanto a la integración de los grupos parlamentarios la LOPLEJ decía únicamente que: “Sólo puede existir una Fracción o Grupo Parlamentario por partido político con representación en el Congreso” (artículo 24, párrafo 2).

⁵¹ El diputado Kumamoto manifestó públicamente su interés de formar parte del órgano, diciendo: “Nos interesa estar donde se toman las decisiones, por eso, nosotros queremos participar (...) [en la JUCOPO] – de no incluirse – eso sería discriminatorio, eso sería contrario al mandato que nos está planteando las personas y bueno, nos tocará luchar” (Ramírez, 2015). Por lo que, incluirlo como parte de la JUCOPO, en parte puede ser explicado por el impulso mediático y social que representaba, así como por la práctica en legislaturas anteriores de que un representante sin grupo parlamentario formara parte de ella.

consensuaron darle voz y voto en el órgano de gobierno (Hernández, 2015). Aunque no existió un grupo parlamentario con el diputado sin partido, sí se le reconoció el derecho de formar parte de la JUCOPU.⁵²

El diputado ganó una oportunidad para intervenir en las discusiones fundamentales para las decisiones legislativas colectivas y la organización del trabajo legislativo, como la integración de las comisiones legislativas, la propuesta de diversos servidores para ocupar puestos públicos, la propuesta del proyecto de presupuesto anual del Congreso, entre otras (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco [LOPLEJ], 2004, artículo 43). Aunque cabe dimensionar la prerrogativa, pues nunca fungió como presidente de la JUCOPO (sólo tenía derecho a la presidencia los grupos parlamentarios con más de dos diputados (LOPLEJ 2004, artículo 39, párrafo 3) y todas las decisiones de la Junta se tomaron por mayoría absoluta mediante el voto ponderado⁵³ (LOPLEJ 2004, artículo 41), lo que quiere decir que Kumamoto representó siempre un voto frente a 39.

La exclusión de Clouthier en la JUCOPO no le dio la oportunidad de ser partícipe constante en la construcción de acuerdos en las propuestas e iniciativas presentadas al legislativo, de intervenir en la repartición de las comisiones al inicio de la legislatura y de incidir en la asignación de los recursos materiales, humanos y financieros dentro de la Cámara de Diputados. Incluso sabiendo que las decisiones de la JUCOPO se toman mediante el voto ponderado y que Clouthier, si hubiera pertenecido a ésta, hubiese representado un voto frente a 499, se puede reconocer que la oportunidad de haber tenido voz dentro del órgano de gobierno legislativo

⁵² Durante el periodo legislativo de Kumamoto este derecho no fue introducido al marco reglamentario del poder legislativo de Jalisco. Sin embargo, en la nueva reglamentación se incorpora la figura de representación parlamentaria de la siguiente manera en este punto: “La Junta de Coordinación Política se integra con los presidentes de los Grupos Parlamentarios y por las Representaciones Parlamentarias, los cuales participan con voz y voto” (LOPLEJ 2018, artículo 43, párrafo 2).

⁵³ Sistema de votación en el que el voto de cada miembro de la Junta de Coordinación Política representa tantos votos como integrantes de su respectivo Grupo Parlamentario.

para dar a conocer sus posturas y contribuciones hubiera existido un impacto mayor en la tarea representativa del diputado.

En el caso de la Mesa Directiva, en el Congreso de Jalisco, la Ley Orgánica, no prohibía la integración de Kumamoto a ella y este fue nombrado Prosecretario para el periodo de noviembre de 2016 a febrero de 2017 (Acuerdo 798-LXI-16). Aunque el cargo resulta un tanto irrelevante pues los prosecretarios únicamente funcionan como suplentes de los secretarios en caso de ausencias temporales (LOPLEJ 2004, artículo 32). Por su parte, en la Cámara de Diputados no existe restricción parecida a la conformación de los grupos parlamentarios. Sin embargo, Clouthier nunca formó parte de la Mesa Directiva.

Clouthier -sin la oportunidad de participar directamente en la Mesa Directiva- y Kumamoto -con una participación casi inexistente en la Mesa Directiva-, quedaron excluidos del poder de agenda que otorgan estas posiciones, es decir, de la oportunidad de poder darle preferencia o no a una iniciativa y a las distintas manifestaciones de los otros diputados en la discusión en el Pleno de un tema en particular.

En relación con las comisiones legislativas permanentes, Kumamoto no solo perteneció a más comisiones, sino que también presidió una desde el inicio de su periodo legislativo hasta su solicitud de licencia (Acuerdo 1520-LXI-17)⁵⁴. El diputado jalisciense fue presidente de la comisión permanente de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información, y vocal de cuatro comisiones más: cultura, igualdad de género, movilidad y transporte, y hacienda y presupuesto,

⁵⁴ En este punto es interesante mencionar la consideración que se tiene para presidir una comisión con los diputados sin grupo parlamentario postulados por un partido político en la nueva reglamentación. La Ley Orgánica del Poder Legislativo en el Estado de Jalisco en su artículo 71, párrafo 5, fracción VI, estipula que: “los diputados y las diputadas que fueron postulados por un partido político, que abandonen su Grupo Parlamentario y no se unan a otro, únicamente pueden ser vocales de las comisiones que les asigne la Asamblea”.

rebasando el límite de tres que establece el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en el Estado de Jalisco⁵⁵.

Una vez reintegrado a sus funciones legislativas, después de su solicitud de licencia⁵⁶, el diputado vio disminuida su participación en el resto de su mandato. Perdió la presidencia de la comisión de participación, y en las vocalías de hacienda y presupuesto, y de movilidad y transporte (Acuerdo 1909-LXI-18).

Clouthier fue integrante de tres comisiones permanentes —que es el límite de membresías de acuerdo con la LOCGEUM (artículo 43, párrafo)⁵⁷— desde el inicio de su periodo legislativo y hasta su solicitud de licencia para participar en el proceso electoral federal 2017-2018; se trató de las comisiones de derechos humanos, educación pública y servicios educativos, y de vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Para la designación del número de presidencias y el número de vocalías de cada partido en las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados y el Congreso de Jalisco, la normativa establecía que se debía atender a la pluralidad de la representación de las cámaras, a la proporcionalidad de la integración del Pleno y al equilibrio en cuanto a la representación política (LOCGEUM, artículo 43, párrafo 5; LOPLEJ 2004, artículo 66, párrafo 3). Esto se traduce en que todo representante debía tener presencia en las comisiones y que la distribución debía ser de acuerdo con el número de diputados por grupo parlamentario.

Al observar numéricamente la distribución de diputados en las distintas comisiones legislativas se observa que, en el caso de Manuel Clouthier, la proporción

⁵⁵ En el artículo 22 de la LOPLEJ (2004) se establecía que: “Los diputados electos de forma independiente podrán presidir una comisión o comité e integrar como vocal hasta tres comisiones”.

⁵⁶ Pedro Kumamoto solicitó licencia como diputado local para participar en el proceso electoral 2017-2018 por una curul en el Senado de la República en el mes de octubre de 2017. Pablo Alejandro Torres Guizar, lo sustituyó en el cargo.

⁵⁷ Ley Orgánica del Congreso establece que los diputados podrán pertenecer hasta a tres de las comisiones permanentes, no computándose comisiones jurisdiccionales y las de investigación.

representativa en la distribución de comisiones fue menor a la de su representatividad en la Cámara (0.14% es menor a 0.20%). La distribución no se ajusta, en sentido estricto, al principio de proporcionalidad establecido para la integración de las comisiones, pero la diferencia resulta marginal y se puede observar que en todos los casos existen diferencia entre el porcentaje de representatividad en el órgano legislativo y la distribución de presidencias y comisiones. (véase tabla 22).

Tabla 22. Relación de presidencias y comisiones por actor político en la Cámara de Diputados

Partidos	Diputados ⁵⁸	%	Presidencias	%	Comisiones	%
PRI	203	40.60	23	41.07	1160	53.83
PAN	109	21.80	12	21.43	394	18.28
PRD	61	12.20	7	12.5	222	10.3
PVEM	47	9.40	5	8.93	167	7.75
MORENA	35	7.00	4	7.14	104	4.83
MC	25	5.00	3	5.36	59	2.74
PNA	11	2.20	1	1.79	24	1.11
PES	8	1.60	1	1.79	19	0.88
Independiente	1	0.20	0	0	3	0.14
Totales	500	100	56	100	2,155	100

Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

En la negociación para integrar las 56 comisiones legislativas ordinarias de la Cámara de Diputados, Clouthier externó ante la JUCOPO el deseo de presidir la comisión de vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, aunque no le fue otorgada dicha posición, sí fue nombrado miembro de dicha comisión. Asimismo, fue propuesto para pertenecer a la comisión de educación y a la de derechos humanos, de acuerdo con los intereses expresados por el diputado⁵⁹.

⁵⁸ Distribución inicial de diputados por grupo parlamentario.

⁵⁹ Su afinidad para participar en las comisiones anteriores toma sentido cuando se recuerdan declaraciones sobre las cuestiones que fundamentalmente se propuso atender durante su periodo legislativo. Aunque no registró una agenda precisa ante la legislatura, durante la etapa de campaña

Por su lado, en el Congreso de Jalisco se puede observar una dinámica similar a la de la Cámara de Diputados. La proporción representativa de Kumamoto en la distribución de comisiones fue menor a la de su representatividad en el Congreso, aun cuando este consiguió una vocalía más de lo que permite la reglamentación. Mientras que la proporción de vocalías fue menor al porcentaje de representación en la legislatura, la de presidencias sí fue aproximada (véase tabla 23).

Tabla 23. Relación de presidencias y comisionarios por actor político en el Congreso de Jalisco

Partidos	Diputados ⁶⁰	%	Presidencias	%	Vocalías	%
PRI	13	33.33	12	33.33	73	33.03
PAN	5	12.82	5	13.89	31	14.03
PRD	2	5.13	2	5.56	19	8.60
PVEM	3	7.69	3	8.33	22	9.95
MC	14	35.90	12	33.33	67	30.32
PNA	1	2.56	1	2.78	5	2.26
Independiente	1	2.56	1	2.78	4	1.81
Totales	39	100	36	100	221	100

Elaboración propia con información de la página oficial del Congreso de Jalisco

Al respecto, Kumamoto expresó en un comunicado antes de la instalación de la JUCOPO su interés de presidir la comisión de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información pública, y de ser vocal de las comisiones de cultura, de hacienda y presupuesto, y de movilidad y transporte. En la distribución de las comisiones el diputado independiente no solo consiguió todas sus metas, también logró formar parte de la comisión de igualdad de género.

e iniciado el cargo legislativo, en entrevistas se pronunció por el fortalecimiento de la educación y por un serio combate a la corrupción.

⁶⁰ Distribución inicial de diputados por grupo parlamentario.

En este sentido, al presidir una comisión, adquirió el derecho de proponer a sus vocales, las acciones necesarias para su correcto funcionamiento, entre las que destacan la realización de foros para promover el dictamen de los asuntos turnados a la comisión y tener poder de agenda (LOPLEJ 2004, artículos 66, párrafo 4 y 71, párrafo 1, inciso V & Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en el Estado de Jalisco, artículo 71, párrafo 1, fracción II).

Así, aunque Clouthier adquirió el derecho de voz y voto en las comisiones de las que fue miembro, no presidir alguna de ellas lo limitó a no tener poder de agenda dentro de las comisiones y no poder influir en las intervenciones de los demás diputados que fueron miembros de estas (Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 150.1 fracción IV y V).

Esta ventaja adquirida con la presidencia toma un carácter destacado cuando se combina con otra variable que se revisará más adelante: el trabajo que Pedro Kumamoto realizó en conjunto con grupos de interés y que utilizó como herramienta para posicionar su agenda dentro del Congreso de Jalisco. La posición de presidente en la comisión de participación ciudadana, le permitió a Kumamoto impulsar y dirigir la discusión de una de sus más relevantes propuestas legislativas, la de participación ciudadana. El diputado logró que, durante la discusión de la iniciativa en la comisión, se realizara un ciclo de foros en los que participaron la sociedad civil, académicos y la sociedad en general. Con ello, generó una socialización más amplia de la propuesta, consiguiendo que se construyera cierta presión social sobre su aprobación.

Pedro Kumamoto y Manuel Clouthier ejercieron sus puestos de representación popular dentro de marcos institucionales distintos. El acceso a posiciones de autoridad fue más favorable para el primero y le dio mayor grado de influencia en la toma de decisiones legislativas. Kumamoto perteneció a la JUCOPO, órgano decisonal y de gobierno, y presidió una comisión legislativa; Clouthier no perteneció a la primera y no presidió ninguna comisión.

Por otra parte, si se comparan los incentivos para legislar que tienen los diputados electos a través de una candidatura partidista y aquellos electos por medio de una candidatura independiente se observan varias diferencias. En el Congreso de Jalisco, pese a que se proporcionaron prerrogativas significativas a Kumamoto, este no tuvo un papel relevante en la Mesa Directiva. Asimismo, en la Cámara de Diputados Clouthier no perteneció a la Mesa ni a la JUCOPO y, antes de la reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados, existía incertidumbre sobre su grado de participación en el trabajo de la legislatura por la redacción de las normas, pues muchas actividades se condicionaban a la pertenencia a un grupo parlamentario.

Por lo anterior, en la Cámara de Diputados se intentó crear una participación más igualitaria entre los diputados independientes y los diputados con un grupo parlamentario, a través de una reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados. El Reglamento (artículos 6, 102, 104, 105, 113, 130, 221 y 230) delimitó los derechos de los diputados sin partido político con el objetivo de aclarar los procedimientos en ausencia de un grupo. Con ello, Clouthier tuvo derecho, al igual que los diputados con fracción parlamentaria a:

- Incorporar asuntos para ser considerados en la agenda política.
- Presentar iniciativas entregándolas directamente a la JUCOPO.
- Exponer su punto de vista en las discusiones en general y en particular de los proyectos legislativos.
- Formular preguntas parlamentarias a los servidores públicos⁶¹ que rindan informes en el Pleno de la Cámara
- Participar en el dictamen del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación con base en los principios de representatividad e inclusión.
- Participar en la primera ronda de intervenciones en la discusión de reformas constitucionales.

⁶¹ Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos (CPEUM, artículo 93).

Cabe mencionar que el derecho para intervenir en las discusiones en general y particular de los proyectos legislativos tuvieron una limitante. En caso de que hubiera existido más de un diputado independiente, se hubiera tenido que elegir, entre ellos, a uno que se expresara por todos, considerándolos como un grupo sin homogéneo.

La formación de coaliciones en órganos legislativos plurales posibilita espacios de intervención para una mayor cantidad de actores. Numéricamente, estos pueden ser cuantificados a través de un índice de poder que mide la posibilidad de un actor para convertir una coalición perdedora en una ganadora en la toma de decisiones legislativas (Shapley & Shubik, 1954).

Al calcular este índice con base en la configuración de los legislativos en estudio y de sus reglas para conformar mayorías, se evidencia que un diputado que no pertenece a un grupo parlamentario tiene muy baja posibilidad de tener una posición relevante en la conformación de coaliciones parlamentarias. Asimismo, se observa que el tamaño de los órganos decisionales y su fragmentación, no son condiciones suficientes para que diputados sin apoyo partidista adquieran un papel significativo, en términos cuantitativos, en el quehacer legislativo. La única condición que garantiza favorecerlos es la existencia de un actor que concentre los votos necesarios para que, con un voto más, se conforme la mayoría necesaria para tomar una decisión.

Un análisis desde el diseño institucional de los poderes legislativos permite observar e identificar condiciones que posibilitan y obstaculizan el desempeño de los diputados sin partido político. Las reglamentaciones, además de enmarcar la conducta de los individuos y grupos, generan posiciones de autoridad en los órganos colegiados, las cuales permiten a quienes las ocupan, influir en la toma de decisiones legislativas.

La Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva y las Comisiones permanentes en los congresos son espacios que permiten tener mayor influencia en el quehacer legislativo. La exclusión o participación en ellas de los diputados sin partido en estudio son condiciones que influyeron en los resultados de su desempeño legislativo.

Las diferencias en los marcos normativos de la Cámara de Diputados y del Congreso de Jalisco permiten observar que su diseño puede generar facilidades o limitaciones para el trabajo de los diputados sin partido político. La redacción (al contemplar únicamente una integración por grupos parlamentarios), y la concesión de derechos y prerrogativas, son circunstancias que no solamente marcan diferencias entre los alcances de diputaciones sin apoyo partidistas, también entre estas y las que sí cuentan con él.

4. Análisis racional del desempeño legislativo de Clouthier y Kumamoto

En el capítulo se realiza el análisis de las variables que intervinieron en el desempeño legislativo de Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto desde la perspectiva racional. Con base en el análisis de datos e iniciativas de ley, se observa si las variables de cohesión partidista y trabajo colaborativo, futuro político, construcción de políticas y grupos de interés influyen o no en las actividades de los legisladores, y, en su caso, de qué manera.

Desde la perspectiva colectiva de toma de decisiones legislativas se exploran las posibilidades de que el trabajo legislativo de los diputados sin partido se vea influenciado por la cohesión y disciplina partidista. Asimismo, se explora la posibilidad de que el trabajo colaborativo de estos legisladores se concrete en virtud de la concordancia ideológica o por una maximización de ganancias.

También se precisa la definición de futuro político y se describen, de manera general, los pasos que siguieron Clouthier y Kumamoto después de su periodo como legisladores para observar si esto es algo que obstruye, facilita o incentiva la labor legislativa.

En tercer lugar, se delinea el concepto de política pública para describir y examinar el proceso de construcción de una propuesta legislativa como política pública, poniendo énfasis en su problematización y su traslado de lo institucional-legislativo a la discusión pública y la ciudadanía, es decir, a un ámbito más allá del órgano legislativo (ámbito extralegislativo).

Por último, se observa la relación de los diputados sin partidos con la sociedad civil, en el marco de los conceptos de grupos de interés y *lobbying*, con el propósito de evidenciar su impacto en su desempeño y trabajo legislativo.

4.1. Trabajo colaborativo y cohesión partidista: ¿son relevantes?

El trabajo colaborativo es aquel que los diputados Pedro Kumamoto y Manuel Clouthier realizaron a través de la formación de coaliciones temporales para proponer o apoyar proyectos legislativos. Es decir, la configuración de relaciones con otros actores dentro de los órganos legislativos para participar como coautores y adherentes de proyecto e iniciativas.

Si se observan los porcentajes de participación de otros diputados en los proyectos de los legisladores en estudio, podemos hacer algunas observaciones. En el caso de Clouthier no existió ninguna coparticipación en la elaboración de algún proyecto legislativo. En cambio, el trabajo de Kumamoto se orientó más a la colaboración. El menor porcentaje de participación lo hizo como autor (22.24%), mientras que el mayor lo tuvo como coautor de iniciativas en conjunto con uno o más legisladores (41.14%). Asimismo, el 36.57% de los proyectos en los que participó, lo hizo como adherente a las iniciativas de otros legisladores.

El trabajo colaborativo resulta ser relevante si se analiza el desempeño y la productividad de los legisladores. Sin embargo, queda la interrogante: ¿qué determina la formación de estas coaliciones temporales para la aprobación de proyectos legislativos?

Las interacciones en los congresos en México han sido modificadas con la llegada del pluralismo y la formación de gobiernos sin mayorías. Dichas interacciones, ante la inexistencia de mayorías predefinidas con la capacidad de tomar decisiones por sí mismas, se caracterizan por la cooperación para formar coaliciones ganadoras, a través de la formación de alianzas temporales para la aprobación de proyectos legislativos (Arrieta, 2010a; Egea, 1999).

De acuerdo con la perspectiva colectiva de la toma de decisiones legislativas, existen dos aristas para responder la pregunta formulada. Una se concentra en analizar la vida interpartidista de los legisladores y su influencia en el proceso decisional en los congresos a través de la cohesión y disciplina partidista; la otra, observa la alineación y la división del voto legislativo, por áreas temáticas, por una concordancia ideológica o por una maximización de ganancias (Collie, 1984).

La primera perspectiva no explica la formación de coaliciones para el caso de los diputados sin partido en estudio. Por un lado, no se puede utilizar el tema de cohesión y disciplina como variable que influye en los diputados sin partido. Por el otro, de manera indirecta, como se verá más adelante, resulta una idea errónea pensar que la poca cohesión o disciplina legislativa beneficia, en todos los casos, coaliciones que no tienen como base los grupos parlamentarios.

La observación de las votaciones de los proyectos legislativos de los diputados sin partido no contradice la idea consagrada de los estudios parlamentarios mexicanos de que las fracciones partidistas tienden a ser cohesionadas en la deliberación legislativa. Los grupos parlamentarios son cohesionados por incentivos que fomentan la disciplina partidista al interior de los órganos legislativos: el control mayoritario de las candidaturas por los partidos políticos, el financiamiento de las campañas de sus candidaturas, la formación de listas de representación proporcional a discreción de las autoridades de los partidos políticos o la asignación de curules en las comisiones legislativas (Flores Ortiz, 2011).

En el caso del Congreso de Jalisco, se obtuvieron altos índices de cohesión partidaria⁶². Dichos resultados se muestran en dos tablas; una que se realizó con las votaciones de los proyectos en los que Pedro Kumamoto fue autor y otra en las que fungió como coautor.

⁶² Se realizó un índice de cohesión partidista con la fórmula de UNITY. Como decisión metodológica se utilizaron las iniciativas en las que el diputado Pedro Kumamoto fue autor o coautor, pues en estas se podría observar, de manera focalizada, el apoyo que recibieron las propuestas que elaboró y en las que participó.

Tabla 24. Cohesión partidista en iniciativas de Kumamoto

Partido	MC	PAN	PRD	PRI	PVEM
Índice en solitario	0.7593985	0.72	0.7	0.84920635	0.8
Índice cooperativo	0.82795699	0.71428571	0.92857143	0.87951807	0.80952381

Como se percibe en los números, el índice para el caso de todos los partidos es alto, y en la revisión nominativa de cada votación se pudo vislumbrar que lo que provoca una cohesión menor a uno son las abstenciones y ausencias de los legisladores y no el disenso, es decir, el voto diferenciado de los diputados respecto a su grupo parlamentario.

La revisión de votaciones individuales incluso permite observar que el apoyo a los proyectos legislativos de Kumamoto es de fracciones parlamentarias, lo que puede indicar que las coaliciones se realizaron con base en una afinidad ideológica o por una maximización de ganancias políticas.

Como lo señalan Riker, Gamson y Leiserson, en la racionalidad de los actores legislativos, aun cuando las preferencias de los legisladores no resultan ser iguales, la interacción bajo reglas idénticas en los ámbitos legislativos los lleva a cooperar para cumplir sus metas y a conseguir las mejores ganancias posibles (Singh, 1977, págs. 168-174). O bien, por el contrario, al legitimar problemas públicos en un amplio sector social, los actores prefieren reducir el costo que podrían enfrentar por negarse a cooperar en la solución planteada (Reniu Vilamala, 2001, pág. 34).

Por su parte, para el caso de Manuel Clouthier, fue imposible obtener el índice de cohesión partidista utilizando los mismos criterios que en el caso anterior. El diputado no tiene proyectos legislativos en coautoría y de las nueve iniciativas en las que fungió como autor ninguna fue aprobada.

Sin embargo, otras investigaciones explican cómo ha sido la dinámica partidista de la Cámara de Diputados en sus integraciones previas. Como resultado de la cuantificación que realiza Enríquez Flores Ortiz, se llega a la conclusión de que, aunque durante la primera década del siglo XXI la disciplina se relaja por periodos en los grupos parlamentarios más representativos (PAN, PRI y PRD), son tendencialmente cohesionados (Flores Ortiz, 2011), como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 25. Cohesión partidista en la Cámara de Diputados de 2008 a 2011

	58 legislatura (2000-2003)			59 legislatura (2003-2006)			60 legislatura (2006-2007)			61 legislatura (2008-2009)			62 legislatura (2009-2011)		
Partido	PRI	PAN	PRD												
Índice	0.59	0.79	0.59	0.88	0.81	0.79	0.86	0.96	0.64	0.86	0.77	0.54	0.67	0.72	0.67

Fuente: (Flores Ortiz, 2011)

Estos datos permiten deducir una probable continuidad de la alta cohesión partidista en la Cámara de Diputados en el periodo que se analiza⁶³. En conjunto con la ausencia de trabajo colaborativo de Clouthier con diputados o grupos parlamentarios, este contexto ayuda a comprender por qué no logró impulsar su agenda política dentro del órgano legislativo. Sin una estructura de apoyo por la pertenencia a una fracción parlamentaria, las relaciones cooperativas son una herramienta que puede marcar la diferencia, y en las dinámicas colectivas, el diputado sin partido fue un actor aislado.

La colaboración en el trabajo legislativo de los diputados sin partido en estudio es distinta. Pedro Kumamoto no solo logró ser partícipe de proyectos legislativos de sus compañeros de manera constante, también consiguió apoyo para materializar sus iniciativas. Manuel Clouthier, por su parte, no realizó ninguna coparticipación en la elaboración de proyectos legislativos, inclusive la mitad de sus propuestas fueron realizadas como autor único.

⁶³ Se utilizan datos de legislaturas anteriores a la que perteneció Clouthier porque no existen estudios que midan la disciplina partidista en la Cámara de Diputados en el periodo de 2015 a 2018; realizar un estudio de ese tipo para esta investigación rebasa los objetivos planteados, el tiempo disponible y medios para realizarlo.

En el primer caso, las dinámicas de cooperación se caracterizan por un apoyo de fracciones parlamentarias completas a las iniciativas legislativas; la cohesión partidista influye de manera positiva. La conformación de coaliciones legislativas para la aprobación de las propuestas no depende de la falta de cohesión partidista que existe en el órgano legislativo, sino de la búsqueda del trabajo conjunto con base en la maximización de ganancias, la reducción de costos políticos y la concordancia ideológica.

En el segundo caso se observa que, la cohesión partidista que se deduce de la continuidad observada de legislaturas anteriores en la Cámara de Diputados no influye de manera positiva en el trabajo legislativo de Clouthier. Aunque pareciera una variable que simplemente no impacta, la cohesión partidista refuerza la condición de aislamiento del diputado sin partido. Aunado a la falta de concreción de lazos y alianzas de Clouthier dentro del órgano legislativo, su aislamiento, ayuda a comprender su bajo desempeño legislativo.

El trabajo colaborativo sí importa e influye en el desempeño legislativo de diputados sin partido; es una variable que coadyuva a materializar una agenda política. En órganos en los que la toma de decisiones se realiza de manera colegiada, con actores conformados, preponderantemente, por dos o más individuos, la configuración de coaliciones resulta una condición necesaria para materializar una agenda. Asimismo, la cohesión partidista puede influir, de manera indirecta y bajo circunstancias específicas, en el buen desempeño legislativo de diputados sin partido, o bien, sumar en el aislamiento de representantes sin apoyo de una fracción parlamentaria.

4.2. Apuesta por un futuro político

La expectativa de un futuro político se refiere a la intención de los legisladores de continuar con una carrera política más allá de la reelección. El concepto no solo incluye la posibilidad de ser votado para el mismo puesto que ocupan los

legisladores sin partido, sino que se amplía a cualquier otro puesto de elección popular; aunque Kumamoto pudo reelegirse como diputado local en el 2018, en el caso de Clouthier esto aún no era posible.

Los electores y los grupos de interés son actores que influyen directamente en las decisiones que puedan tomar los representantes parlamentarios. Sin el apoyo estructural y financiero de un partido, los legisladores provenientes de candidaturas independientes solo pueden buscar apoyo en los electores y en algunos grupos de interés. Buscar crear buenas políticas públicas es una estrategia que genera ganancias políticas; los beneficios que la ciudadanía y los grupos de interés puedan obtener de las decisiones legislativas de los representantes serán recompensados con apoyo electoral. La carta que el legislador sin partido político tiene para entrar al juego electoral es su desempeño como representante popular, su principal capital político es su imagen y el trabajo realizado con anterioridad.

Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto decidieron participar en el proceso electoral concurrente 2017-2018, a pesar de no haber concluido sus mandatos. Solicitaron licencia como diputados para competir como aspirantes a una candidatura independiente para el Senado de República por el estado de Sinaloa y Jalisco, respectivamente.

En ambos casos, el reto fue más grande que conseguir la candidatura para el cargo que desempeñaban; la cantidad de apoyo ciudadano requerido ya no fue respecto de un distrito electoral, sino de un estado. Sin embargo, ambos lograron obtenerlo y competir en la contienda electoral. La imagen y el trabajo de ambos diputados fue suficiente para obtener las candidaturas a las senadurías con amplitud. Manuel Clouthier necesitó, por lo menos, 41,610 firmas de ciudadanos que apoyaran su candidatura, obteniendo 47,593 válidas, mientras que Pedro Kumamoto necesitó 115,443 y consiguió el apoyo de 131,794 personas firmantes (Acuerdo INE/CG113/2018).

No obstante, el capital político en cada caso funcionó de forma distinta. Aunque ninguno de los candidatos independientes ganó una senaduría, existió una diferencia significativa en los porcentajes de votación que obtuvo cada uno. De acuerdo con las cifras del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018 del Instituto Nacional Electoral, Clouthier fue la alternativa política con menor votación en el estado de Sinaloa, con el 7.29% (93,894) de los votos recibidos en las urnas. Por su lado, Kumamoto fue la tercera fuerza política con el 21.87% (761,812) de los votos emitidos, solo detrás de las coaliciones Frente por México con el 33.13% (1,150,974) de los votos y Juntos Haremos Historia con el 24.15% (839,036) de los votos. Incluso, posterior al proceso electoral, su capital alcanzó para proponer, estructurar y conseguir la creación de un nuevo partido político a nivel local en el estado de Jalisco.

La satisfacción y creación de una opinión positiva en la ciudadanía, así como la construcción de legitimidad en el ejercicio de una función representativa son, al mismo tiempo, incentivos para la generación de proyectos que impacten en la vida pública de la ciudadanía y recursos políticos necesarios para la creación de un futuro en la ocupación de los espacios de elección popular.

Sin embargo, aun cuando la variable de futuro político funcione como un incentivo para el trabajo legislativo, no es una condición que obstaculice o impulse el desempeño legislativo de los legisladores sin partido político. Si bien los representantes populares pueden maximizar o ver disminuidas sus ganancias electorales en virtud de la satisfacción de la ciudadanía sobre su trabajo legislativo, ello no implica que lo facilite o dificulte *per se*.

4.3. Construcción de políticas públicas

Como otros conceptos en las ciencias sociales, el de política pública no tiene una definición consensuada. Sin embargo, puede admitirse, en sentido amplio, como el instrumento de conducción y toma de decisiones de las sociedades, a través de la

definición de prioridades, objetivos y la disposición de recursos (Velásquez Gavilanes, 2009; Jiménez Benítez & Ramírez Chaparro, 2008).

De acuerdo con Raúl Velásquez (2009), una política pública es “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (pág. 156).

Al entender a la política pública como un proceso integrador, se reconoce la articulación de diversos elementos y operaciones interrelacionadas. En el marco del análisis de políticas públicas, Charles Jones (1970) señala que las etapas necesarias para la constitución de una política pública son: la identificación del problema (incluye la emergencia del problema y la introducción en la agenda gubernamental), formulación de alternativas (enunciación de soluciones al problema y legitimación a través del conceso político), decisión (selección de una alternativa), implementación (implica la disposición de medios para su aplicación), evaluación (observación de efectos de la acción) y terminación (abandono de la política) (Jiménez Benitez & Ramírez Chaparro, 2008, págs. 89-90).

El esfuerzo de construcción de políticas públicas por parte de los legisladores sin partido en estudio resulta contrastante. Aunque Manuel Clouthier manifestó una agenda comprometida con temas educativos, fiscales y de ampliación de derechos a las candidaturas independientes e impulsó proyectos legislativos, no logró concretar ninguna política. Al respecto, Jacinto Pérez Gallardo, comentó que al diputado sin partido le faltó acercamiento con la ciudadanía de su distrito (Giusti, 2018).

Se observa que en el desempeño legislativo de Manuel Clouthier también incide de forma importante la ausencia del respaldo de una fracción parlamentaria que

coadyuve en el impulso de sus proyectos legislativos y la falta de trabajo colaborativo al interior de la Cámara. El diseño institucional y las dinámicas relacionales de esta funcionan con base en las estructuras partidistas, por lo que, la voluntad y acción de un legislador sin partido queda aislada de la toma de decisiones del órgano deliberativo si no establece alianzas con sus actores internos.

En el mismo sentido, resalta que la Cámara de Diputados está conformada por 500 integrantes mientras que el Congreso de Jalisco lo estuvo por 39 miembros, lo que implica un posible nivel de influencia distinto para un diputado sin partido en cada caso. En términos porcentuales, la incidencia de uno en 500 (0.2%) es menor que uno en 39 (2.56%), lo cual deja ver un nivel de complejidad diferenciado para entablar dinámicas colaborativas y de negociación.

Por su parte, Pedro Kumamoto logró impulsar proyectos legislativos y convertirlos en políticas públicas. Para observarlo, se analiza el desarrollo de la propuesta legislativa para modificar el cálculo del financiamiento público de los partidos políticos. El proyecto fue propuesto por Manuel Clouthier en la Cámara de Diputados, al inicio de su ejercicio como legislador (Clouthier, 2015). Aunque la propuesta hizo resonancia en algunos medios de comunicación, no fue suficiente para que se abriera paso en la discusión parlamentaria; la iniciativa legislativa fue desechada una vez que la prórroga para su discusión en comisiones concluyó.

Dos años después, en 2017, Pedro Kumamoto rescató esta idea para convertirla en la iniciativa sin voto no hay dinero. Primero la impulsó como acuerdo legislativo para que el Congreso de Jalisco propusiera, al Congreso de la Unión, la modificación del cálculo de la bolsa de financiamiento público a los partidos políticos nacionales y locales. Posteriormente, se convirtió en una iniciativa de ley para afectar la legislación jalisciense.

Ambas propuestas consistieron en la modificación del financiamiento público ordinario de los partidos políticos, basando su cálculo en la votación obtenida por

los partidos políticos en una elección anterior y no en el Padrón Electoral, como se muestra a continuación para los casos de modificación en la legislación nacional y estatal:



Imagen 1. Infografía sobre la iniciativa presentada en el Congreso de Jalisco.



Imagen 2. Infografía sobre la iniciativa presentada en el Congreso de la Unión.

La iniciativa de acuerdo legislativo fue presentada el 10 de enero de 2017 por Pedro Kumamoto como autor y sin adhesiones de otros diputados, con el objetivo legal de elevar al Congreso de la Unión⁶⁴ la iniciativa de reformar el artículo 41, fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 51, inciso A), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos. El proyecto consistía en que el financiamiento público ordinario de los partidos políticos a nivel nacional y local se calculara con base en la multiplicación del 65% de la Unidad de

⁶⁴ De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es prerrogativa de las legislaturas de los estados, proponer leyes o decretos para su discusión por parte del Congreso de la Unión. Asimismo, el artículo 139, párrafo 1, fracción III de la LOPLEJ, establece que, para el ejercicio de la prerrogativa mencionada, se utilizará el acuerdo legislativo.

Medida y Actualización (UMA) por la votación válida emitida⁶⁵ de la elección inmediata anterior de diputados por el principio de mayoría relativa, en lugar del número de ciudadanos que integran el Padrón Electoral (Kumamoto, 2017).

La iniciativa de ley para el estado de Jalisco fue presentada el 6 de abril de 2017 por Kumamoto como autor y sin adherentes. La propuesta se dio en el contexto de una reforma político-electoral en el estado de Jalisco, por lo que la finalidad de la iniciativa se amplía a otros temas, planteado la modificación a los artículos 6, 11, 13, 18, 19, 20 y 22 de la Constitución Política; los artículos 9.º, 16, 17, 19, 20, 23, 29, 89, 219, 236, 256, 330, 382, 383, 384, 689, 694, 696 y 724 del Código Electoral y de Participación Social, así como la adición a dicho cuerpo normativo del título "De la calificación de las Elecciones de Regidores".

En particular, en la iniciativa se planteó que el financiamiento público ordinario de los partidos políticos nacionales con registro estatal y partidos políticos locales derivara de la multiplicación del 65% de la UMA por los votos válidos⁶⁶ obtenidos en la elección anterior de diputados. Asimismo, en el caso del financiamiento para la obtención del voto, se planteó que para los procesos electorales que incluyeran la elección de gobernador se otorgaría el equivalente al 50% del financiamiento ordinario, mientras que para las elecciones intermedias el 30% del mismo (Kumamoto, 2017).

En ambos casos (para la iniciativa de acuerdo legislativo y la iniciativa de ley), el resultado fue positivo en el Congreso de Jalisco. Mientras el acuerdo legislativo consiguió ser aprobado por la mayoría de los legisladores⁶⁷, la iniciativa de ley, en los términos referentes al financiamiento públicos de los partidos políticos, logró incidir en la amplia reforma político-electoral del estado. Si bien la modificación legal

⁶⁵ Votación resultante de restar de la votación total recibida en las casillas electorales, los votos por los candidatos no registrados y los votos nulos.

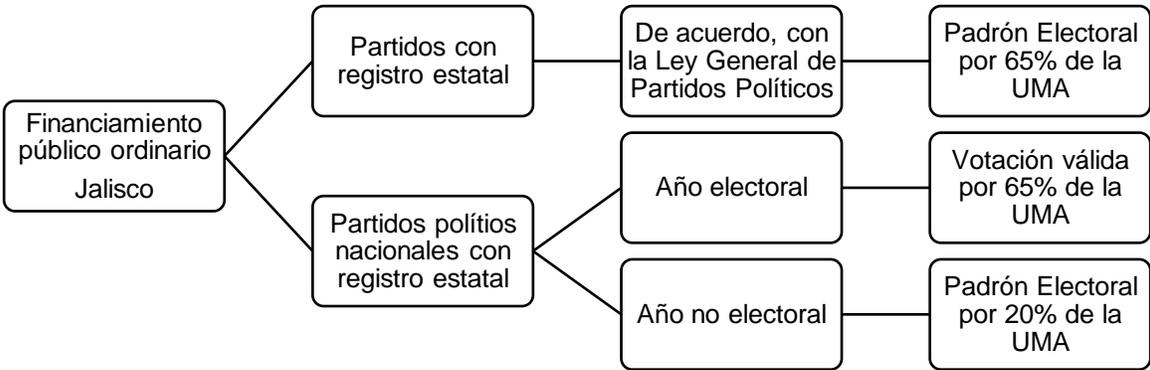
⁶⁶ Votación resultante de deducir de la votación total emitida, los votos nulos y los de candidatos no registrados.

⁶⁷ Consiguió ser aprobada con 35 votos a favor y tres abstenciones, de los 39 miembros del congreso de Jalisco.

a la Constitución Política de Jalisco no quedó estrictamente en los términos planteados por el diputado sin partido, sí se rescató la fórmula propuesta para el cálculo del financiamiento ordinario, combinándose con la propuesta del entonces gobernador, Aristóteles Sandoval, en el cálculo para el financiamiento de la etapa de obtención del voto.

El cambio legal diferenció a los partidos políticos nacionales con registro estatal de los partidos locales, y los años electores de los no electorales. Se estableció el financiamiento público ordinario en los siguientes términos (Decreto 26373/LXI/2017):

Esquema 3. Cálculo del financiamiento ordinario para los partidos políticos en Jalisco



Elaboración propia

Sin embargo, lo particular del trabajo legislativo es la identificación de los elementos y procesos que permitieron este resultado, es decir, el análisis del proceso de construcción de la propuesta sin voto no hay dinero como una política pública.

Siguiendo la definición de política pública, este proyecto pasó por un proceso de integración de decisiones, acciones y acuerdos que la llevaron desde su problematización hasta la agenda legislativa, fue propuesto por un individuo que fue parte de una autoridad e impulsado por la participación ciudadana, tiene el objetivo

de solucionar una problemática, y se desarrolló y se nutrió del ambiente crítico hacia el gasto público y la partidocracia.

Jiménez Benítez y Ramírez Chaparro (2008) han señalado que la construcción de las políticas públicas se vincula a la acción de individuos y grupos para articular intereses, producir discursos y movilizar recursos (pág. 63). Kumamoto no solo logró posicionar el tema en la discusión pública mediante la agregación de intereses y la creación de un discurso legitimador de su propuesta, también utilizó esto para impulsarla en la agenda legislativa a través de acuerdos legislativos y la movilización ciudadana.

Esto se puede observar en momentos o aspectos que, si bien son simultáneos y se traslapan, se pueden diferenciar para su análisis: la elección de un tema para promover su construcción y problematización, la movilización de la acción para impulsar su promoción y, como resultado, el posicionamiento del tema en la agenda legislativa para su discusión.

La política pública de Kumamoto se centró en la disminución del gasto público y la representatividad política, creando una definición específica de la austeridad, la representación y la participación ciudadana en las elecciones como problema, situando a su iniciativa como solución.

Un tema no es igual a un problema, y un problema, no es igual a un problema público (Casar, 2008). Como señalan los estudios de los procesos de construcción de las agendas, un tema “representa un conflicto entre dos o más grupos identificados sobre asuntos sustantivos o de procedimiento, relacionados con la distribución de recursos o posiciones” (Dorantes, 2008, pág. 79). No obstante, es esa tensión en el conflicto, o el grado de tensión, lo que define que un tema pase a considerarse como un problema. Asimismo, la construcción, problematización y legitimación del problema, son los procesos que le otorgan o no, el apellido *público*.

En este caso, el financiamiento a los partidos políticos es una temática que ha estado presente en la opinión pública en diversos momentos. Su consideración implica una pugna alrededor de la distribución de los recursos monetarios a los partidos políticos e involucra posicionamientos diversos sobre el tema, que van desde la modificación de su cálculo, hasta la supresión del financiamiento público.

La tensión del tema no es menor. El principio de preponderancia del financiamiento público sobre el privado a los partidos políticos ha sido un fundamento en el sistema electoral mexicano de la equidad en la contienda electoral y una prerrogativa que ha permitido la configuración y estabilidad organizacional de los partidos políticos. La idea de que quienes tienen una prerrogativa adquirida la modifiquen para su disminución es, en sí misma, problemática.

Por otro parte, la construcción, problematización y legitimación que Kumamoto realizó del conjunto de hechos y datos alrededor del tema del financiamiento público, coadyuvó en el proceso para su posicionamiento en la opinión pública y en la agenda legislativa. En esta iniciativa, el diputado sin partido comenzó realizando un diagnóstico problematizador, señalando dos situaciones que presentan al tema como un problema público susceptible de atención ciudadana, mediática y legislativa: 1) la discordancia entre el discurso de políticos y gobiernos alrededor del principio de austeridad, frente el amplio gasto público en el financiamiento a los partidos políticos; y 2) el contraste entre la baja participación ciudadana en las elecciones, con la gran inversión en su realización (Kumamoto, 2017).

El diputado sin partido enmarcó dicha problematización en la controversia de la representación, en el criticado vínculo entre los representantes y los representados, así como en la desconfianza en los partidos políticos y el desencanto con la democracia.

Kumamoto partió de este diagnóstico para legitimar su interpretación del problema público, proponiendo una solución: su iniciativa de modificación del cálculo de la

bolsa de financiamiento público para los partidos políticos. En palabras del diputado, la propuesta tuvo el objetivo de

una reestructuración en el financiamiento público dado a los partidos políticos, así como también un cambio importante en el gasto e inversión de este, puesto que al obligar a los partidos a buscar aumentar la votación válida emitida para de esta manera aumentar los recursos económicos a los que pueden ser acreedores se les obligará a mejorar su quehacer, sus prácticas y sus propuestas (Kumamoto, 2017, pág. 2).

De acuerdo con el diputado sin partido, las ventajas no solo eran de “índole presupuestaria, sino también en cuestiones de participación ciudadana efectiva. Esto ayudaría a que los procesos de votación contengan un peso decisivo no solo de carácter numérico, sino también que exprese posicionamientos ideológicos y políticos como podría serlo el voto nulo” (Kumamoto, 2017, pág. 3).

Con una construcción del tema como problema público, Kumamoto utilizó diversas estrategias comunicativas para colocarlo en la discusión pública. En un primer momento, lo posicionó a través de medios digitales de información, para después, impulsar el involucramiento de la ciudadanía en la defensa de su solución.

El uso de estrategias de comunicación digital en el caso de Kumamoto no fue improvisado, sino una herramienta que tenía su capacidad de influencia comprobada. Desde su campaña y durante todo su ejercicio representativo, lo digital funcionó como un medio de interacción bidireccional y horizontal permanente con la ciudadanía. En el caso de la campaña, Rojas Aguilar (2017) ha estudiado la relevancia del uso de plataformas digitales como Facebook, Periscope, Instagram, Twitter, Whatsapp, Telegram, YouTube y Google Drive en las preferencias electorales de su elección como diputado local.

Mediante estos medios digitales el legislador inició una campaña publicitaria sobre la iniciativa sin voto no hay dinero, con el objetivo de persuadir a la población de

que su propuesta legislativa era la solución al problema sobre los temas de financiamiento público, austeridad de los partidos políticos, representación y participación electoral. En Facebook, por ejemplo, la campaña inició con la publicación de la presentación de la iniciativa de acuerdo legislativo de sin voto no hay dinero en el Pleno del Congreso de Jalisco, se nutrió de infografías, semblanzas escritas y audiovisuales del contenido de la iniciativa y discusiones públicas con ciudadanos (Kumamoto, s.f.). Además, se extendió con la promoción de notas y entrevistas de diversos medios periodísticos locales (El informador, El occidental), nacionales (El Universal, Milenio, Reforma, Aristegui Noticias, Sin embargo, Sopitas, El Economista, por mencionar algunos) e internacionales (El País y The New York Times).

Sin embargo, el activismo del diputado sin partido no se limitó a esto. Kumamoto utilizó estrategias para generar presión legislativa a través de la participación ciudadana, convocándola a realizar actividades para difundir y discutir la iniciativa, así como entablar comunicación con los diputados federales para que la ciudadanía exigiera su apoyo a la iniciativa.



Imagen 3. Infografía sobre el avance en la iniciativa sin voto no hay dinero.

Ante el aplazamiento de la discusión de la propuesta en la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados en marzo de 2017, instó a la ciudadanía a exigir a los diputados integrantes de esta comisión, la definición de su postura pública sobre el tema a través de llamadas telefónicas.



Imagen 4. Infografía para exigir apoyo a la iniciativa sin voto no hay dinero a diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Por último, a tres días de la discusión de la propuesta en la Comisión, Kumamoto convocó a una Jornada Nacional, en la que se desarrollaron actividades de persuasión y una pequeña movilización en la Ciudad de México.



Imagen 5. Infografía sobre la Jornada Nacional.

Aunque no se concretó la aprobación de un dictamen positivo en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se logró la atención legislativa sobre la iniciativa. La dictaminación de la propuesta quedó pendiente por falta de quorum después de un receso (20 de los 30 diputados de diferentes grupos parlamentarios se ausentaron para su votación) (Jimenez, 2017), pero se consiguió una discusión de los integrantes de la Comisión.

Por otra parte, sí se logró su aprobación como iniciativa de ley para el estado de Jalisco, así como la organización de distintos grupos a nivel estatal para impulsar iniciativas similares a través de una Red de Alianza de sin voto no hay dinero (Kumamoto, 2017) (impulso que continuó hasta tiempo después). De acuerdo con Badillo (2017), para el mes de septiembre de 2017, se presentaron iniciativas similares en los Congresos de los estados de Chihuahua, Durango, Puebla y Querétaro, y se impulsaban, por la sociedad civil, en los de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas⁶⁸.

⁶⁸ Además, como ejercicio anecdótico, entre el 15 y 2 de julio de 2017 los Partidos Nueva Alianza, Verde Ecologista de México y MORENA, interpusieron diversas acciones de inconstitucional ante la

Se pueden mencionar otros ejemplos de iniciativas que permiten observar los mecanismos que Kumamoto utiliza para realizar la construcción de políticas. Por ejemplo, solo de manera enunciativa, la configuración como problema público de la iniciativa sobre la participación se realizó desde la campaña política del diputado sin partido, poniendo el tema como un pilar en la difusión de sus propuestas políticas. Su problematización se fundamentó en la elitización de la política y los cargos públicos en los partidos políticos, planteando como solución su candidatura y una iniciativa que incluyera mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

Asimismo, ya en el cargo legislativo, Kumamoto inició una socialización directa con la ciudadanía de la iniciativa, y como presidente de la omisión de participación ciudadana y accesos a la información, planteó una serie de foros para el enriquecimiento y discusión con la sociedad civil, las universidades y la sociedad en general. Como resultado, se consiguió la aprobación de la iniciativa de participación ciudadana, después de una discusión y retroalimentación con los demás grupos parlamentarios del Congreso de Jalisco.

La relación del representante legislativo sin partido con la ciudadanía no se limitó a la colaboración, presentación e impulso de iniciativas de ley en el Congreso de Jalisco, sino que incluyó el proyecto Germina; un fondo de inversión social para el financiamiento de proyectos sociales y políticos. Este funcionó del año 2015 al 2019 con la donación del 70% de los salarios del diputado sin partido Pedro Kumamoto y su suplente Alejandro Pablo Torres Guízar⁶⁹, mayoritariamente⁷⁰.

El fondo tuvo el objetivo de “potencializar ideas y sembrar un capital semilla en aquellas iniciativas para activar la participación social y política en Jalisco”

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), argumentando inconstitucionalidad en la modificación legislativa del estado de Jalisco, respecto a lo establecido en la CPEUM y la Ley General de Partidos Políticos en materia de financiamiento público. Sin embargo, el Pleno de la SCJN declaró infundados sus alegatos, revistiendo de legalidad la modificación legislativa.

⁶⁹ Al tomar posesión como diputado titular ante la licencia de Kumamoto en 2017.

⁷⁰ El ciudadano Arturo Jiménez Bayardo, realizó la donación del 21% del total de fondo.

(Germina, 2019, pág. 3), en los temas de: participación política, derecho a la ciudad y el buen vivir, derechos humanos, equidad de género y desarrollo justo y sustentable. Durante los casi cuatro años que funcionó, coadyuvó a desarrollar 15 proyectos con un ejercicio fiscal de \$2,478,089 (Germina, 2019).

Además, otras dinámicas de contacto con la ciudadanía consistieron en la permanente realización de eventos públicos para conocer las problemáticas de la ciudadanía o sus opiniones sobre temas específicos, así como entrevistas con ciudadanos individualmente para tratar alguna temática y/o preocupación. Solo en el mes de julio de 2017, Pedro Kumamoto asistió a 38 citas con ciudadanos para atender cuestiones como, por mencionar algunas: proyectos vecinales, permisos de construcción, temas sobre los ayuntamientos, proyectos anticorrupción, etcétera. Situación que se puede observar constantemente en se agenda pública (Kumamoto, 2015).

Las relaciones que estableció e impulsó Kumamoto con la ciudadanía, pueden comprenderse desde el tipo de candidatura independiente que lo llevó al órgano representativo. Su origen es la asociación civil Wikipolítica y se caracterizó por impulsar una política horizontal, abierta, plural y dialógica con propuestas sobre la participación ciudadana y la creación de una agenda colaborativa, así como por una crítica a la partidocracia, la representación política y la ausencia de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales.

Las candidaturas con origen en organizaciones de la sociedad civil se caracterizan, entre otras cosas, por impulsar políticas transformadoras y de base horizontal (Ureta García, 2018). Por lo que su origen y características ideológicas no solo permitieron que el diputado consiguiera una vinculación particular con organizaciones de la sociedad civil, también explican las motivaciones por las que promueve la participación de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas.

Aunque ambos legisladores sin partido tenían una agenda legislativa con temas para impulsar, su materialización fue distinta. Clouthier no lo logró concretar ningún proyecto legislativo ni ninguna política pública, por lo que fue materialmente imposible analizar la variable de construcción de políticas en su caso. Kumamoto, logró concretar propuestas legislativas y construir diversas políticas, proporcionando casos para su estudio.

La propuesta sin voto no hay dinero de Kumamoto transitó de la asunción como propia de una propuesta realizada por Clouthier a una política pública; sufrió un proceso de construcción, pasando por el espacio estrictamente institucional del Congreso de Jalisco para salir de este, permeando a la ciudadanía y los medios de comunicación, en su problematización, difusión, discusión e impulso.

El legislador problematizó el tópico del financiamiento público con el propósito de situarlo y señalarlo como una situación que ameritaba la atención ciudadana, con su discusión e intervención, mediática y legislativa. Asimismo, utilizó estrategias digitales de comunicación para situar e impulsar la propuesta en la discusión pública, y con ello, conseguir la movilización ciudadana a su favor.

Ampliar la discusión de una política más allá del ámbito estrictamente legislativo, a la ciudadanía, para involucrarla en su proceso de definición y defensa, coadyuva el éxito legislativo. La movilización ciudadana no sólo ejerció presión sobre el tema en los cuerpos legislativos, también logró generar un costo político si existía rechazo a la cooperación en la solución planteada.

Se puede deducir que la problematización de propuestas y políticas, así como la movilización ciudadana en el ámbito extralegislativo son estrategias y herramientas que suman en la capacidad de legisladores sin partido para concretar su agenda legislativa. Estas dinámicas coadyuvaron a marcar la diferencia en el resultado de materialización de la misma propuesta legislativa en cada caso.

4.4. Grupos de presión

La construcción del concepto de grupo de presión se ha desarrollado paralelamente a la necesidad de observar el espacio común entre el Estado y la sociedad en la toma de decisiones. Aunque ha sido vinculado con el tráfico de influencias y la defensa únicamente de intereses económicos, recientemente el denominador común se ha colocado en el ejercicio de la influencia y la intermediación de información a las autoridades, con el propósito de promover, defender, oponerse o retrasar una decisión a través de diversos medios. De acuerdo con Rafael Rubio (2002), un grupo de interés es “Toda unión de individuos autónoma y organizada que lleva a cabo acciones para influir en los poderes públicos en defensa de los intereses comunes de sus miembros” (pág. 173).

Con base en esta definición, los elementos básicos de los grupos de interés son: 1) la unión organizada de personas bajo formas jurídicas diferentes, 2) la agregación y articulación de intereses comunes para presentarlos y defenderlos ante los poderes públicos, 3) la autonomía de los grupos respecto al ejercicio de poder a través del sistema representativo, 4) la actuación encaminada a realizar acciones políticas directas o indirectas para influir a los poderes públicos, y 5) la labor de comunicar mensajes, argumentos y evidencias a los poderes públicos sobre los efectos que determinadas medidas ocasionarán (Rubio, 2002, págs. 175-177).

Su intermediación, como afirma Bobbio, se realiza a través del *lobbying* o cabildeo, esto es, de las “actividades realizadas con el objeto de influir en la formulación de las políticas públicas y en los procesos de toma de decisiones de las instituciones” (Navarro & Andrés, 2016, pág. 192). Aunque en años anteriores el *lobbying* se asociaba con la representación de intereses privados contrarios al interés público, en la actualidad su esencia es la participación de la sociedad en las cuestiones públicas.

Citando a Navarro y Andrés (2016), el *lobbying* mejora las políticas públicas no solo porque proporciona a los representantes públicos información y opiniones expertas sobre los temas en la discusión pública, sino porque les otorga legitimidad al generar espacios plurales donde más actores intervienen en su definición y construcción.

En el análisis de los casos de estudio, el rol de los grupos de presión, además de visibilizar estas virtudes, funcionan como un instrumento para promover sus proyectos legislativos y políticas públicas. Sin embargo, su uso se realizó de manera diferenciada por ambos diputados sin partido. Por un lado, Manuel Clouthier limitó su trabajo como legislador al espacio intralegislativo⁷¹, sin conseguir algún tipo de colaboración con grupos organizados para el impulso de proyectos legislativos o políticas públicas.

Por el otro, Pedro Kumamoto extendió su labor al ámbito extralegislativo⁷², a través del desarrollo de una relación bilateral permanente con la sociedad civil; adquirió e impulsó agendas sociales ya constituidas, logrando sinergias con grupos organizados para posicionar temas en la agenda legislativa, e incluso en una agenda política más extensa.

A fin de observarlo, se analiza la iniciativa de ley de hospitalidad para los migrantes. Esta fue presentada en el pleno del Congreso de Jalisco el 10 de marzo de 2016, durante el primer año de la legislatura, por el diputado sin partido Pedro Kumamoto (como autor) y respaldada por la adhesión de 19 diputados de distintos grupos parlamentarios. La iniciativa contempló la modificación del artículo 4 de la Constitución Política del estado, la modificación de varias leyes reglamentarias (artículos 13, 15, 16, 19 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General; 3, 21 y 82 de la Ley de Salud; 2, 3, 7 y 22 de la Ley de Educación; 43 de la Ley del Registro Civil y

⁷¹ Se refiere al espacio estrictamente institucional de los órganos legislativos, demarcado por sus normas, actores y dinámicas.

⁷² Hace referencia a las arenas que se encuentran más allá de los espacios legislativos, es decir, a las interacciones y relaciones que los legisladores entablan con la sociedad civil y la ciudadanía.

25 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) y la creación de una nueva Ley de Hospitalidad para Migrantes en el estado de Jalisco y sus municipios.

Si bien el resultado del proceso legislativo que inició con la iniciativa de Kumamoto no fue idéntico a lo propuesto⁷³, la conclusión fue una Ley de Protección y Atención a los Migrantes en el estado de Jalisco (Decreto 25910/LXI/19), que, al igual que la iniciativa, reconoce derechos humanos de los migrantes, como, por ejemplo: el acceso a servicios administrativos y programas sociales, el libre tránsito y al trabajo (Kumamoto, 2016).

No obstante, lo que se observa en este trabajo es el origen de la iniciativa de ley. La creación del documento se realiza a través de la colaboración del equipo legislativo del diputado sin partido y de la Organización No Gubernamental (ONG) FM4 Paso Libre. Una asociación civil sin fines de lucro “dedicada a la defensa y promoción de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas mediante la atención humanitaria integral, la incidencia en políticas y la investigación desde el occidente de México” (FM4 Paso libre, s.f.). La propuesta se nutre totalmente del informe/investigación de la ONG: “El desafío de transitar-vivir en la ciudad para las personas migrantes en Guadalajara”.

Dicha colaboración permite observar la generación e impulso de dinámicas particulares de interacción entre la diputación, los grupos de interés y la sociedad civil, que abren el espacio legislativo a estos actores, a su voz, a su participación y a sus propuestas, ampliando la representación más allá del momento electoral, actualmente dominante en la relación representante-representado.

Kumamoto se convirtió en un puente entre la sociedad y el Congreso de Jalisco, promoviendo propuestas que surgen o se nutren de grupos organizados. Gracias a su condición de miembro del órgano representativo estatal, posibilitó un impacto

⁷³ El resultado del proceso legislativo no contempló la modificación constitucional ni las modificaciones a las leyes secundarias de la propuesta. Asimismo, la creación de la nueva ley no tiene el alcance que planteaba la propuesta y su redacción es totalmente distinta.

más efectivo del proyecto, en comparación de algunos mecanismos de participación ciudadana, como la consulta popular, porque tiene la ventaja de contar con posiciones de autoridad y condiciones para generar coaliciones que acompañen sus iniciativas de ley, además de estrategias y herramientas para problematizarlas en la opinión pública y movilizar a la ciudadanía.

En este sentido, se pueden mencionar otros ejemplos de iniciativas de ley que permiten observar la reiteración de estas dinámicas de colaboración. Por ejemplo, la iniciativa de participación ciudadana y la llamada bici ley. Solo de manera enunciativa, la iniciativa de participación ciudadana se basó en la propuesta formulada desde la plataforma digital Haz tu Ley y fue apoyada por todos los integrantes de la comisión de participación ciudadana y acceso a la información del Congreso. De la misma manera, la bici ley surgió de la propuesta de 13 organizaciones y colectivos de ciclistas en el estado de Jalisco y fue apoyada por un diputado del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano. En ambos casos, las propuestas fueron dictaminadas positivamente en comisiones y en el Pleno del Congreso.

La colaboración de la sociedad civil y los diputados sin partido político representa una variable que coadyuva en la materialización de proyectos y agendas de los legisladores sin partido político. La ausencia de esta relación en el trabajo legislativo de Clouthier, puede ser un síntoma de la relevancia que podría tener para el impulso del trabajo legislativo. Una propuesta proveniente de grupos de la sociedad organizada, no solo le aporta legitimidad a la misma, también representa la apertura del espacio legislativo a la pluralidad de actores para la construcción de políticas; dos situaciones que los diputados sin una estructura partidista pueden utilizar para impulsar y defender iniciativas.

La influencia de los grupos de presión en las instituciones políticas, interpretada como la participación de la sociedad en las cuestiones públicas, permite comprender las relaciones que Kumamoto desarrolló durante su gestión con ellos, como una

colaboración que benefició a ambas partes. Por un lado, los grupos de presión que colaboraron con el diputado lograron posicionar sus proyectos en la agenda legislativa y convertirlos, en su mayoría, en políticas, por el otro, el diputado consiguió abanderar y materializar temas y proyectos de su agenda sin el apoyo de una estructura en el órgano legislativo.

Además, esta variable, en conjunto con la de construcción de políticas públicas, pueden observarse como dos momentos de un mismo proceso que aportan estrategias y herramientas, desde el ámbito extralegislativo, para el éxito en el desempeño de diputados sin partido.

Conclusiones

La crisis de legitimidad del sistema de partidos políticos mexicano y las deudas de representatividad y de satisfacción ciudadana del sistema democrático explican la exigencia de nuevas formas de participación política para que la ciudadanía tenga más espacios de incidencia en el proceso de toma de decisiones colectivas. Una de ellas ha sido la introducción de las candidaturas independientes como forma de participación electoral, quitando el monopolio a los partidos políticos en la postulación de candidaturas para ocupar espacios representativos.

El proceso de regulación e implementación de las candidaturas independientes ha incentivado debates sobre su significado y alcances empíricos en el sistema político y electoral mexicano. Estas discusiones se han concentrado en las condiciones y perspectivas de las candidaturas independientes en el ámbito electoral; particularmente alrededor de su independencia y de su competitividad en los comicios. Sin embargo, el papel que estas puedan o no tener en el ejercicio de sus funciones como candidatos electos ha sido un pendiente en los debates, en gran parte derivado de las dificultades que enfrentan para acceder a los cargos públicos (Gilas, 2015; Vidal Correa, 2019; Woldenberg, 2012).

En el proceso electoral de 2018 solo dos candidatos independientes lograron conseguir el triunfo electoral para ser parte de los poderes legislativos: Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto. En esta tesis se describieron ambas experiencias de manera paralela, haciendo un ejercicio de comparación para identificar similitudes y diferencias. Durante su encargo, estos diputados sin partido tuvieron un desempeño suficientemente contrastante en su productividad legislativa y el éxito en conseguir materializar su agenda política para incentivar preguntas sobre lo que determinó sus diferencias.

Este trabajo tuvo el propósito general de, además de comparar, conocer cómo se desarrollan los diputados electos a través de candidaturas independientes en los

órganos legislativos para lograr un buen desempeño en su cargo representativo y la concreción de sus propuestas políticas, indagando aquellas condiciones que incentivan o limitan su trabajo legislativo. Se realizó una exploración teórica a fin de encontrar y seleccionar los elementos que inciden en la toma de decisiones de los legisladores, contextualizándolos al funcionamiento de los poderes legislativos en México.

Para explicar las diferencias en la evaluación cuantitativa del trabajo legislativo de los diputados sin partido, se seleccionaron siete variables para explicar las condiciones que ayudan u obstaculizan su trabajo. Desde la perspectiva institucionalista se propusieron las variables de diseño institucional de los espacios legislativos y la distribución cuantitativa de poder en su interior. A partir de la elección racional, se incluyó la cohesión partidista, el trabajo colaborativo, la expectativa de futuro político, la construcción de políticas y la influencia de grupos de presión.

Después de analizar individualmente cada variable se descartaron dos; la distribución cuantitativa de poder al interior de los órganos legislativos y la expectativa de futuro político. En el primer caso, del análisis de la composición de las legislaturas en estudio, así como de escenarios hipotéticos sobre la composición de los órganos legislativos, se concluyó que su tamaño y la distribución de poder en ellos, desde una perspectiva cuantitativa, no permiten identificar condiciones precisas que favorezcan u obstaculicen el trabajo legislativo de los diputados sin partido; ni el tamaño de los órganos decisoriales o su fragmentación, son condiciones suficientes para que diputados sin apoyo partidista adquieran un papel significativo en el quehacer legislativo.

En el segundo caso, aunque el futuro político es un incentivo para el trabajo legislativo, no es una condición que obstaculice o impulse el desempeño legislativo de los representantes sin partido político. La satisfacción ciudadana sobre su trabajo

puede maximizar o disminuir su electorado, pero no facilita o dificulta la labor legislativa.

La diferencia entre el desempeño de Manuel Clouthier y Pedro Kumamoto se explica a partir de la conjugación de factores institucionales y estrategias al interior y exterior de los órganos legislativos para articular proyectos y políticas públicas. Las diferencias en los marcos normativos de la Cámara de Diputados y del Congreso de Jalisco permiten observar que su diseño generó facilidades para Kumamoto y limitaciones para Clouthier. En el Congreso de Jalisco, el diseño institucional consintió que el primero obtuviera posiciones de autoridad para su ejercicio legislativo en la JUCOPO y la Presidencia de una comisión, generando condiciones favorables para su mandato.

El análisis del diseño institucional de los dos órganos legislativos también permitió observar que las condiciones de participación y prerrogativas son sumamente desiguales entre las fracciones parlamentarias y los diputados sin apoyo partidista. La normatividad que rige el funcionamiento interno de los legislativos está pensada y diseñada sobre las estructuras de partidos políticos y grupos parlamentarios. Sin embargo, la introducción de otras formas de representación en ellos incentiva la modificación de las reglas del juego para su reconocimiento como otras formas de representación legítima.

Pedro Kumamoto logró construir alianzas al interior del Congreso para la aprobación de sus proyectos legislativos, incluso contando con el apoyo de fracciones parlamentarias completas, marcando una importante diferencia respecto de Clouthier, quien no logró concretar relaciones de colaboración en la Cámara de Diputados. En órganos legislativos plurales la configuración de alianzas es una condición necesaria para materializar una agenda y su ausencia puede contribuir al aislamiento de un diputado sin apoyo partidista. Sin el respaldo de una estructura con recursos financieros y políticos, la articulación de relaciones y sinergias al interior de la institución se vuelve fundamental en el camino para plasmar, en la

legislación o en políticas, los proyectos o iniciativas de representantes sin un partido político.

El trabajo colaborativo del diputado jalisciense no se limitó a los actores internos del Congreso de Jalisco, se extendió a su exterior. Kumamoto logró crear redes de colaboración con organizaciones de la sociedad civil para la construcción de proyectos legislativos e involucró a la ciudadanía para su defensa, mientras que Clouthier circunscribió su trabajo al interior de la Cámara, sin construir relaciones cercanas con su electorado.

Una propuesta proveniente de grupos de la sociedad organizada le aporta legitimidad a la misma y representa la apertura del espacio legislativo a una pluralidad de actores para la construcción de políticas; dos situaciones que los diputados sin una estructura partidista, pueden utilizar para impulsar y defender iniciativas. Además, ampliar su discusión más allá de los congresos, para involucrar y movilizar a la ciudadanía en su proceso de definición y defensa, ejerce presión sobre un determinado tema en los órganos legislativos y logra generar o incrementar los costos políticos en caso de rechazo a la cooperación.

Esta variable, en conjunto con la de construcción de políticas públicas, pueden observarse como dos momentos (construcción de problemas y políticas públicas, y su socialización y defensa con grupos de presión) de un mismo proceso que aportan estrategias y herramientas desde el ámbito extralegislativo para el éxito en el desempeño de diputados sin partido. Incluso podrían significar la introducción de nuevas dinámicas de la representación política y del funcionamiento del poder legislativo en México, al abrir espacios para la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la definición de las decisiones legislativas.

La combinación del diseño institucional favorable, la generación de sinergias al interior del legislativo y el uso de estrategias extralegislativas, ayudan a comprender la diferencia en el desempeño legislativo de los diputados que se estudiaron. Son

las variables que explican la materialización de la agenda de Kumamoto en el Poder Legislativo de Jalisco y el aislamiento de Clouthier en la Cámara de Diputados. Además, los contextos federal y local en términos institucionales, políticos y sociales marcan diferencia; es menos complejo acordar, socializar, problematizar y movilizar en demarcaciones locales que a nivel federal.

Esto subyace en la descripción y análisis que se realiza de la iniciativa sin voto no hay dinero. Aunque Kumamoto logró la aprobación, con ajustes, de la iniciativa para la legislación de Jalisco y que se enviará como una propuesta del Congreso de Jalisco a la Cámara de Diputados, el nivel de complejidad para impulsar la iniciativa en el ámbito federal fue uno de los factores que obstaculizaron su discusión de fondo y aprobación en la comisión correspondiente⁷⁴ de este órgano. El diputado sin partido también problematizó el proyecto y convocó a la movilización ciudadana para ejercer presión a los integrantes de la Cámara de Diputados; no obstante, no fue suficiente para que saliera dictaminada positivamente de la comisión de estudio.

Si bien la investigación se concentra en los diputados sin partido, las variables que se señalan como determinantes de las diferencias en el desempeño de los dos casos, podrían utilizarse como el esbozo de un modelo para explicar el trabajo legislativo de cualquier diputado individual, considerando que si participa en un diseño institucional favorable y logra generar relaciones de colaboración al interior y exterior del órgano legislativo, podrá garantizar un grado de aprobación importante de sus iniciativas legislativas.

La introducción de las candidaturas independientes en el sistema político y electoral mexicano incentiva, en los órganos legislativos, posiciones y acciones novedosas en la representación política. El estudio del caso de Kumamoto en el Congreso de Jalisco, permite observar que un diputado proveniente de una candidatura independiente puede: 1) impulsar el acercamiento con el electorado, fortaleciendo

⁷⁴ Otro factor puede haber sido que, para la socialización y negociación, Kumamoto jugó como un actor externo a la Cámara de Diputados.

el vínculo representativo, 2) pluralizar indirectamente espacios legislativos, al permitir que la voz de la ciudadanía y la sociedad civil influyan en la configuración de iniciativas y políticas públicas, 3) generar una desconcentración de poder del sistema de partidos políticos, para abrirlo a la participación de más actores. Sin embargo, al comparar este caso con el ejercicio legislativo de Clouthier, se puede concluir que estos procesos dependen de las condiciones particulares de cada caso.

La introducción de las candidaturas independientes, en el ámbito legislativo, no aportan cambios significativos en el ejercicio de representación y la democracia. La decisión de Kumamoto y la organización civil que lo respaldaba (Wikipolítica) de articular un partido político, es un indicador de que las candidaturas independientes enfrentan muchos obstáculos en la contienda electoral, el ejercicio de sus funciones como representantes o gobernantes electos y la continuación de un proyecto político a largo plazo y de amplio alcance. Estas candidaturas están limitadas temporalmente a la contienda electoral y si se desea concretar un proyecto político de amplio alcance es necesario más que una candidatura independiente.

No obstante, ello no desestima que ejemplifiquen una idea contemporánea: la democracia representativa sí funciona con base en las estructuras partidistas, como aglutinadoras de ideologías e intereses, pero no solamente con estas, también puede funcionar con otro tipo de organizaciones o individualidades. Si bien los partidos son el piso, los sistemas de representación democrática no se detienen en ellas. La pluralización de los actores y espacios con y en los que operan nuestras democracias son y deben ser cada vez más amplios.

Queda pendiente en esta tesis la pregunta sobre la propia experiencia de los legisladores en el desempeño de sus funciones y sobre las experiencias de sus colaboradores al interior y exterior de las legislaturas. Algunos de los modelos decisionales, se sustentan en el procesamiento de testimonios de los diputados en la toma de decisiones; las opiniones, vivencias y perspectivas de Kumamoto, Clouthier y sus colaboradores, podrían ofrecer otros matices para ampliar la

comprensión de su trabajo legislativo. No obstante, existieron las limitaciones de tiempo y recursos para la concertación y realización de entrevistas para la recolección y sistematización de la información.

Por lo que, una línea de investigación complementaria a esta tesis podría ser concentrar y analizar la experiencia directa de los legisladores sobre el trabajo legislativo que realizaron, incorporar sus opiniones y vivencias en el desempeño de sus actividades como legisladores a través de la realización de entrevistas. Además de incorporar algunos testimonios de otros legisladores y actores con los que colaboraron al interior y exterior de los órganos legislativos.

También sería interesante realizar un análisis más amplio sobre el desempeño de los legisladores provenientes de las candidaturas independientes, con más casos de estudio en contextos más diversos. Esto permitiría detallar, aumentar o descartar variables que influyen en el desempeño legislativo de los legisladores sin partido político. Sin embargo, por la temporalidad de realización de esta tesis fue imposible agregar más casos en los que los mandatos representativos ya hubiesen concluido.

Saliendo de los espacios legislativos, valdría la pena realizar una evaluación del trabajo realizado por los candidatos independientes electos en los demás ámbitos de gobierno; en los ejecutivos a nivel estatal (caso de Jaime Heliodoro Rodríguez en Nuevo León) y en los ayuntamientos a nivel local. Así, en conjunto con esta tesis, se podría apuntalar un estudio integral sobre el impacto de las candidaturas independientes en el sistema democrático mexicano, más allá de lo electoral.

Referencias

- Abitbol, P. (2005). *El concepto de diseño institucional* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. ResearchGate.
- Acuerdo 798-LXI-16 [Congreso del Estado de Jalisco]. Acuerdo legislativo que propone los Integrantes de la Mesa Directiva para el periodo del 1 de noviembre del 2016 al 28 de febrero de 2017. 13 de octubre de 2016.
- Acuerdo 1520-LXI-17 [Congreso del Estado de Jalisco]. Acuerdo legislativo que aprueba la modificación de los cambios en la integración de las Comisiones legislativas y Comités de la LXI Legislatura del Congreso del estado de Jalisco. 24 de octubre de 2017.
- Acuerdo 1909-LXI-18 [Congreso del Estado de Jalisco]. Acuerdo legislativo mediante el cual se modifica la integración de las Comisiones Legislativas del H. Congreso del estado de Jalisco. 22 de agosto de 2018.
- Acuerdo A21/INE/SIN/CD05/04-04-15 [05 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en Sinaloa]. Acuerdo del Consejo Distrital del 05 Consejo Distrito Electoral del Instituto Nacional Electoral en el estado de Sinaloa sobre la solicitud de registro de la fórmula de candidatos independientes a diputados por el principio de mayoría relativa, presentada por los ciudadanos Manuel Jesús Clouthier Carrillo y María del Rocío Zazueta Osuna, en su calidad de aspirante y suplente, respectivamente. 4 de abril de 2015.
- Aguilar Valenzuela, R. (11 de agosto de 2015). Los independientes: Manuel Clouthier Carrillo. *El economista*. Recuperado el 15 de octubre de 2020 de: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Los-independientes-Manuel-Clouthier-Carrillo-20150811-0004.html>
- Amparo Casar, M. (2000). Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999. *Política y Gobierno, VII* (1), 183-202.
- Arellanes Jiménez, P. E., & Lagunes López, O. N. (2016). Las candidaturas independientes en las elecciones de 2015 en México. Límites legales, éxitos electorales y participación ciudadana. *Tla-melaua*, 10 (40), 60-86. Recuperado el 10 de septiembre de 2020 de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162016000200060.
- Arrieta, L. (2010a). La construcción de una nueva institucionalidad del congreso mexicano, LX Legislatura. En R. Espinoza, & W. Jeffrey, *Congreso de la Democracia*. México: Senado de la República, AMEP.
- Arrieta, L. (2010b). La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso. *Estudios políticos, Mayo-Agosto* (20), 57-84.
- Asher, H. B., & Weisber, H. F. (1978). Voting Change in Congress: Some Dynamic Perspectives on an Evolutionary Process. *American Journal of Political Science*, 22 (2), 391-424.
- Badillo, D. (09 de septiembre de 2017). En México, sin voto no hay dinero: Pedro Kumamoto. *El Economista*. Recuperado el 20 de octubre de 2020 de: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/En-Mexico-sin-voto-no-hay-dinero-Pedro-Kumamoto-20170909-0010.html>

- Becerra Chávez, P. J. (2014). Las candidaturas independientes en México. Una vía para ampliar la participación ciudadana. En K. Gilas & L. Medina Torres, *Candidaturas independientes: desafíos y propuestas* (págs. 199-225). México: Tirant lo Branch.
- Béjar Algazi, L. (2007). Las comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina. En R. Espinoza Toledo y J. Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, págs. 25-52.
- Casar, M. A. (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. *Documentos de trabajo del CIDE*, 207. Recuperado el 3 de julio de 2020 de: <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20207.pdf>
- Casar, M. A., & Marván, I. & Puente, K. (2016). La rendición de cuentas y el poder legislativo. En M. Merino, S. López Ayllon & C. Cejudo (Coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México* (págs. 331-405). México: UNAM, IIJ.
- Castañeda, J. G. (2016). *Sólo así: por una agenda ciudadana independiente*. México: Debate.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2015). Orígenes y balances de las candidaturas independientes (193). Recuperado el 3 de julio de 2020 de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-193.-Origen-y-balance-de-las-candidaturas-independientes>
- Clouthier, M. (2015). Iniciativa de ley que reforma los artículos 41 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51 de la Ley General de Partidos Políticos. *Gaceta Parlamentaria*, XIX (4418-IX). Recuperado el 3 de noviembre de 2020 de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/dic/20151203-IX.html#Iniciativa9>
- Clouthier Carrillo, M. (18 de mayo de 2018). Manuel Clouthier Carrillo. *El Universal*. Recuperado el 23 de octubre de 2020 de: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/manuel-clouthier-carrillo/nacion/manuel-jesus-clouthier-carrillo>
- Collie, M. (1984). Voting Behavior in Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 9 (1), 3-50.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM].
- Cortés Olivo, D. (2019). *Las candidaturas independientes y el proceso de democratización en México. Estudio comparado de tres municipios quintanarroenses*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 2 de febrero de 2021 de: <https://www.te.gob.mx/publicaciones/content/las-candidaturas-independientes-y-el-proceso-de-democratizaci%C3%B3n-en-m%C3%A9xico-estudio-comparado>
- Decreto 25910/LXI/2019 [Periódico Oficial del Estado de Jalisco]. Mediante el que se crea la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco. 17 de noviembre de 2016. Recuperado el 8 de octubre de 2020 de: <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/servicios/sistemas/sip/decretossip/decreto/Decretos%20LXI/Decreto%2025910.pdf>
- Decreto 26373/LXI/2017 [Periódico Oficial del Estado de Jalisco]. Mediante el que se reforman los artículos 6,12, 13,18, 70, 73, 74 y 75, todos de la Constitución Política del Estado de Jalisco. 2 de junio de 2017. Recuperado el 8 de octubre de 2020 de:

<https://congresoweb.congresoal.gob.mx/servicios/sistemas/sip/decretossip/decretos/Decretos%20LXI/Decreto%2026373.pdf>

- De la Peza, J. L. (2007). Candidatos independientes. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, & J. Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (págs. 613-626). México: Fondo de Cultura Económica.
- Diario Oficial de la Federación, Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (13 de noviembre de 2007). Recuperado el 3 de junio de 2020 de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007
- Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política (9 de agosto de 2012). Recuperado el 3 de junio de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012
- Díaz Gómez, Everardo Rodrigo. (2006). *Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003*. CONFINES de relaciones internacionales y ciencia política, 2 (3), 45-64. Recuperado el 26 de septiembre de 2020 de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692006000100003&lng=es&tlng=es
- Domínguez Bareño, R. (10 de octubre de 2017). Pedro Kumamoto pide licencia para buscar candidatura al Senado. *El Sol del Centro*. Obtenido el 7 de julio de: <https://www.elsoldelcentro.com.mx/mexico/politica/pedro-kumamoto-pide-licencia-para-buscar-candidatura-al-senado-263063.html>
- Dorantes, G. (2008). La construcción de la agenda de poder. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50 (204), 77-97.
- El respetable. (4 de diciembre de 2016). Kumamoto, ni tan independiente. *El respetable*. Recuperado el 8 de octubre de 2020 de: <https://elrespetable.com/2016/12/04/kumamoto-ni-tan-independiente/>
- Egea, R. (1999). Coaliciones y sistema democrático. *Estudios Políticos, Julio-Septiembre* (105), 279-294.
- Flores Ortiz, E. (2011). Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados Federal, 2008-2011. En R. López Flores, F. E. Rivas Prats, A. Hernández Cruz, & A. Sainez Araiza, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (págs. 217-231). México: Senado de la República.
- FM4 Paso Libre (s.f.). *Quiénes somos*. Recuperado el 22 de octubre de 2020 de: <https://fm4pasolibre.org/quienes-somos/>
- Garita Alonso, A., Mena Álvarez, J., & López García, M. (s.f.). *Proceso legislativo y reforma constitucional*. México: Senado de la República. Recuperado el 15 de noviembre de 2020 de: https://www.senado.gob.mx/64/app/documentos_de_apoyo/DocsApoyoParlamentario/files/14_Proceso_legislativo_y_reforma_constitucional.pdf
- Germinal. (2019). *Memoria de acciones*. Recuperado el 7 de octubre de 2021 de: <https://fondogerminal.mx/publicaciones-germinal/Memoria-de-acciones-Fondo-Germinal-2016-2019.pdf>

- Gilas, K. (2015). El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas en México. *Revista Justicia Electoral*, 1 (15), 171-194.
- González Oropeza, M. (2010). Candidaturas independientes. *Justicia y Sufragio*, (4) 43-58. Recuperado el 24 de octubre de 2020 de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/sufragio/article/view/22158/19752>
- González, E. (2014). ¿Qué tanto influyes en lo que pasa en tu municipio? *CRUCE*. Recuperado el 25 de noviembre de 2020 de: <https://cruce.iteso.mx/que-tanto-influyes-en-lo-que-pasa-en-tu-municipio/>
- Gómez Álvarez, D. (2014). *Entre la libertad de expresión y la disciplina partidista: el caso de Clouthier*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Giusti, H. (28 de mayo de 2018). La cuestionada productividad legislativa de Clouthier: presentó 8 iniciativas y ninguna se aprobó. *Noroeste*. Recuperado el 5 de febrero de 2021 de: <https://www.noroeste.com.mx/politica/la-cuestionada-productividad-legislativa-de-clouthier-presento-8-iniciativas-y-ninguna-se-aprobo-HYNO1130205>
- Hernández, Fabiola (2 de noviembre de 2015). Con Kumamoto, instalan Junta de Coordinación Política. *El informador*. Recuperado el 10 de junio de 2020 de: <https://www.milenio.com/politica/dejan-fuera-a-kumamoto-de-coordinacion-politica-en-el-congreso>
- Hernández Olmos, M. (2014). Candidaturas independientes. Experiencias y desafíos. En K. Gilas, & L. Medina Torres, *Candidaturas independientes: desafíos y propuestas* (págs. 319-347). México: Tirant lo Blanch.
- Hernández Olmos, M. (2012). La importancia de las candidaturas independientes. *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral* (12), 9-59. Recuperado el 20 de julio de 2020 de: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_12_je.pdf
- Instituto Electoral y Participación Ciudadana en el estado de Jalisco. (2015). *Proceso electoral 2015. Plataformas electorales*. Recuperado el 15 de julio de: <http://www.iepcjalisco.org.mx/proceso-electoral-2015/plataformas-electorales>
- Jiménez Benítez, W. G., & Ramírez Chaparro, C. A. (2008). *Gobierno y Políticas Públicas*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Jiménez, H. (28 de abril de 2017). Fracasa reducción de dinero a partidos por ausencia de diputados. *El Universal*. Recuperado el 20 de octubre de 2020 de: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/04/28/fracasa-reduccion-de-dinero-partidos-por-ausencia-de-diputados>
- Kingdon, J. W. (1977). Models of Legislative Voting. *The Journal of Politics*, 39 (3), 563-593.
- Kumamoto, P. (2016). Iniciativa de ley que reforma los artículos 4 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 13, 15, 16, 19, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, los artículos 3, 21 y 82 de la Ley de Salud del Estado de Jalisco, artículos 2, 3, 7 y 22 de la Ley de Educación del Estado de Jalisco, artículo 43 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y que crea la Ley de Hospitalidad par migrantes en el Estado de Jalisco y sus municipios. *Información Legislativa del Estado de Jalisco*. Recuperado el 3 de agosto de 2020 de: <https://congresoweb.congresoajalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistema-integral/estados/58207.pdf>

- Kumamoto, P. (s.f.). *Inicio* [Página de Facebook]. Facebook. Recuperado el 3 de febrero de 2021 de: <https://www.facebook.com/PedroKumamoto>
- Leetoy, S. (2018). Personalización de la política en tiempos de wikis: tribus digitales en Twitter en torno a la candidatura ciudadana de Pedro Kumamoto. En F. Sierra Caballero, S. Leetoy, & T. Gravante, *Ciudadanía digital y democracia participativa* (págs. 201-228). Guadalajara: Comunicación social.
- Leetoy, S., & Figueroa, J. E. (2016). #LOSMUROSSÍCAEN: Wikipolítica y la ciudadanía en México. *Perspectivas de la Comunicación*, 9 (1), 43-64.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [LOCGEUM].
- Ley Orgánica del Poder Legislativo en el Estado de Jalisco [LOPLEJ].
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Luna, A. (4 de septiembre de 2017). Pedro Kumamoto; el joven político del que todos hablan. *Excelsior*. Obtenido el 22 de octubre de 2020 de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/09/04/1185842>
- López Lara, Á., & Loza Otero, N. (2003). Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1 (3), 49- 84.
- Lujambio, A. (2002). *El gobierno congresional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Memoria política de México. (s.f.). *Se constituye el Grupo San Ángel que pretende evitar la violencia de los partidos en las próximas elecciones*. Recuperado el 13 de octubre de 2020 de: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/6/09061994-Gpr.SA.html>
- Molinar Horcasitas, J., & Weldon, J. (2009). *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados*. México: Cámara de Diputados/Porrúa.
- Monsiváis Carrillo, A. (2014). La deliberación como mecanismo de control democrático: precisiones analíticas y cuestiones emergentes. *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (3), 471-499.
- Morris, F. (1975). Constituency Influence: A Generalized Model and Its Implications for Statistical Studies of Roll-Call Behavior. *Political Methodology*, 2 (3), 249-266.
- Murillo, E. (octubre de 2017). Manuel Clouthier pide licencia para buscar senaduría. *La Silla Roja*. Recuperado de <https://lasillarota.com/nacion/manuel-clouthier-pide-licencia-para-buscar-senaduria-senado-manuel-clouthier-independientes-elecciones-2018/182483>
- Nacif, B. (2004). Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *Política y Gobierno*, XI (1), 9-41.
- Navarro, J., & Andrés, C. (2016). Lobbying. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, (10), 191-201. Recuperado el 2 de febrero de 2021 de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5455093>
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Observatorio Legislativo ITESO. (2017). *Evaluación de la calidad de las Iniciativas de Ley presentadas en la LXI Legislatura de Jalisco. Primer año 2016*. Recuperado el 4 de noviembre de 2020 de: https://desoj.iteso.mx/web/general/detalle?group_id=3662890
- Palomar de Miguel, J. (2000). *Diccionario para juristas*. México: Porrúa.
- Peters, G. (2003). *El nuevo" institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona: Gedisa, 2003.
- Petersen Farah, D. (2015). Kumamoto, o el día que los jóvenes habitaron la política. *Nexos*, Junio. Recuperado el 14 de octubre de 2020 de: <https://www.nexos.com.mx/?p=25218>
- Puente, K. (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano. En L. Béjar Algazi, *Qué hacen los legisladores en México*. México: FCPyS-UNAM, Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Porrúa.
- Puente, K. (2010). *Aspectos teóricos sobre la institucionalización legislativa contemporánea*. Ponencia en el II Congreso de Investigación Multidisciplinaria de la FES Acatlán de la UNAM.
- Ramírez Gallo, Arturo (29 de octubre de 2015). Dejan fuera a Kumamoto de coordinación política en el Congreso. *Milenio*. Recuperado el 10 de junio de 2020 de: <https://www.milenio.com/politica/dejan-fuera-a-kumamoto-de-coordinacion-politica-en-el-congreso>
- Ramírez Villatoro, I. (9 de octubre de 2017). Los diputados y senadores mejor y peor evaluados. *El Heraldo de México*. Recuperado el 5 de septiembre de 2020 de: <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2017/10/9/los-diputados-senadores-mejor-peor-evaluados-22113.html>
- Reglamento de la Cámara de Diputados.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en el Estado de Jalisco.
- Reniu Vilamala, J. M. (2001). *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1971-1996*. Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado el 5 de julio de 2020 de: https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/1393/Volum_editorial.pdf?sequence=1
- Rivas, J. A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 5 (9), 37-46. Recuperado el 5 de noviembre de 2020 de: <https://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf>
- Rojas Aguilar, J. P. (2017). *Influencia del marketing político digital en campañas electorales: caso Pedro* [Tesis de maestría, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla]. Recuperado el 10 de enero de 2021 de: https://repositorioinstitucional.buap.mx/bitstream/handle/20.500.12371/554/700217_T.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rubio, R. (2002). Los grupos de presión en España, una revisión pendiente. *Revista De Las Cortes Generales*, (55), 165-186. Recuperado el 10 de enero de 2021 de: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/837>

- Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, P. (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sánchez Romero, L. A. (2014). La racionalidad legislativa en gobiernos sin mayoría, Morelos 1930-2015. *Ponencia en el Primer Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrado de Ciencias Sociales*.
- Santiago Campos, G. (2014). Las candidaturas independientes en México. *Derecho del Estado*, Julio-Diciembre (33), 65-99. Recuperado el 13 de octubre de 2020 de: <https://www.redalyc.org/pdf/3376/337632740003.pdf>
- Shapiro, M. J. (1968). The House and the Federal Role: A computer Simulation of Roll-Call Voting. *The American Political Science Review*, 62(2), 494-517.
- Shapley, L., & Shubik, M. (Septiembre de 1954). A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System. *American Political Science Association*, 48 (3), 787-792.
- Singh, M. P. (1977). Models of Coalitions Behavior. *The Indian Journal of Political Science*, 38 (2), 166-178.
- Sistema de Información Legislativa. (s.f.-a) *Junta de Coordinación Política*. Recuperado 13 de octubre de 2020 de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=139>
- Sistema de Información Legislativa. (s.f.-b). *Mesa Directiva*. Recuperado el 13 de octubre de 2020 de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=156>
- Sistema de información Legislativa (s.f.-c). *Perfil del legislador*. Recuperado el 13 octubre de 2020 de: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9219560
- SUP-JDC-37/2001, [Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2001]. Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano. 25 de octubre de 2021.
- Torres Espinosa, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios políticos* (34), 117-137.
- Ubasart, G. (2012). *Candidatures alternatives i populars a Catalunya*: Barcelona: Icaria.
- Ugalde, L. (2002). La disciplina partidista en México. Ponencia presentada en el seminario El gobierno dividido en México: Riesgos y Oportunidades, CIDE, 6 y 7 de mayo de 2002.
- Ureta García, M. (2018). Herramientas teóricas para la definición y análisis de las “candidaturas independientes” locales: nuevas posibilidades de estudio en el ámbito municipal español. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 17 (2), 11-28.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20 (Enero-Julio), 149-187.
- Vidal Correa, F. (2019). La fortaleza de las candidaturas independientes y sus oportunidades de competencia frente a los partidos políticos en México. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, LXIV (235), 427-462.

- Wilcox, C., & Clausen, A. (1992). Profiling House members: The policy dimensions approach. *Congress and the Presidency, Journal of Capital Studies*, 19 (1), 65-74.
- Woldenberg, J. (2012). Candidaturas ¿independientes? *Nexos*, Diciembre. Recuperado el 16 de octubre de 2020 de: <https://www.nexos.com.mx/?p=15117>
- Woldenberg, J. (2016). *El partido de los independientes*. *Nexos*, Abril. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=28066>
- Woldenberg, J. (2017). *Cartas a una joven desencantada con la democracia*. México: Sexto piso.