



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Factores institucionales que incentivan la cohesión y la disciplina parlamentaria: Análisis de las votaciones en pleno del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional durante el primer y segundo periodo legislativo de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN CIENCIAS POLÍTICAS)**

P R E S E N T A :

Alejandro Hernández García

**Director:
Dr. Fernando Pérez Correa**

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2017





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.

Índice

Introducción	1
Primer Capítulo. Elementos teóricos.....	6
1.1 Disciplina parlamentaria	6
1.2 Cohesión parlamentaria	8
1.3. Variables para estudiar la disciplina y cohesión parlamentaria	10
1.3.1 Factores Institucionales.....	11
1.3.2 Relación principal-agente.....	12
1.3.3 Indicadores para medir la cohesión y la disciplina parlamentaria	15
1.4 Régimen presidencial	16
1.4.1 Características del régimen presidencial.....	18
1.4.2 Ventajas y desventajas del régimen presidencial	20
1.4.3 Disciplina parlamentaria en el régimen presidencial	23
Capítulo 2. El Partido Acción Nacional y el gobierno de Felipe Calderón	26
2.1 De Gómez Morín a los “Neopanistas”.....	26
2.2 Felipe Calderón: el inicio de un sexenio en conflicto.....	34
2.2.1 Felipe Calderón Hinojosa y su figura política	36
2.2.2 Contexto político del gobierno de Felipe Calderón, 2006-2009.....	37
2.2.3 La relación partido-gobierno durante los 3 primeros años de gobierno de Felipe Calderón.....	38
Capítulo 3. El sistema electoral y su relación con la disciplina parlamentaria	42
3.1 El sistema electoral mexicano	43
3.2 Los partidos políticos y su papel en el juego electoral	45
3.3 Reglas internas del Partido Acción Nacional para la selección de candidatos a diputados federales.....	48
3.3.1 Selección de candidatos a diputados de representación proporcional	49
3.3.2 Selección de candidatos a diputados de mayoría relativa	52
3.4 Proceso electoral de 2009	53
3.5 La LXI Legislatura.....	56
3.5.1 El Grupo Parlamentario del PAN y su experiencia legislativa	57
3.6 La relación principal-agente dentro del GPPAN en la LXI Legislatura.....	63

Capítulo 4. Cámara de Diputados: reglas internas y cohesión del GPPAN	70
4.1 El Poder Legislativo mexicano: reglas internas de la Cámara de Diputados	70
4.1.1 Reglas parlamentarias.....	71
4.1.2 Derechos y obligaciones de los diputados	74
4.1.3 Los coordinadores parlamentarios y la Junta de Coordinación Política (JCP) ..	75
4.1.4 Las comisiones	78
4.2 Cohesión parlamentaria durante el primer y segundo periodos de la LXI Legislatura	80
4.2.1 Índice de medición	80
4.2.1 Variables.....	81
4.2.2 Tipos de legislación	82
4.2.3 Tipos de votación.....	83
4.2.4 Orígenes de la iniciativa	84
4.2.5 Temas de las Iniciativas	88
4.2.6 Coaliciones ganadoras	92
4.2.7 Cambios de grupo parlamentario	93
Conclusiones	95
Bibliografía	101

*A Isabel y Florencio
Por todo el amor
y toda la paciencia.*

El presente trabajo concluye un gran esfuerzo en el cual estuvieron involucradas muchas personas a las cuales dedico las siguientes líneas:

En primer lugar quiero agradecer a mi mamá, Isabel García, a quien tanto amo y quien tanto tiempo ha dedicado a impulsar mis sueños. Seguro estoy que este objetivo no se hubiera concluido sin su presencia en mi vida. Gracias por estar a mi lado en todo momento, por educarme con el ejemplo y por ayudarme siempre a ser una mejor persona. Este triunfo también es suyo.

A mi papá, Florencio Hernández, le reconozco su paciencia y respaldo en todo momento. Usted me ha enseñado a trabajar duro y a nunca rendirme, este trabajo de titulación es un ejemplo de ello. Lo amo y me siento muy orgulloso de ser su hijo.

También quiero agradecer a mis hermanos: Salvador, Aurelio, Angélica, Francisco y Carmen quienes no tuvieron las mismas oportunidades que yo, y sin embargo se han sabido construir un mejor presente. Gracias por su cariño, por respaldarme siempre y por ser un lugar seguro al cual puedo acudir en los momentos difíciles, los amo y siempre estaré para ustedes.

A mis sobrinos también les dedico estas líneas, su inocencia me ha dado el impulso en los momentos de tedio y presión. Con ustedes he revivido mis años de infancia, de juegos y bromas, los amo. Espero mi ejemplo los impulse a seguir sus sueños y a no conformarse con nada, ustedes pueden.

El siguiente agradecimiento es para Enrique mi amigo, mi colega, el hermano que la vida me puso literalmente enfrente y con quien he vivido las experiencias más excitantes de mi vida. Te agradezco por estar a mi lado y ser mi compañero de aventuras.

Las siguientes líneas son para Abraham, creo que no hay persona con la cual me entienda mejor, sin duda eres fundamental en mi vida. Gracias por escucharme, por compartir conmigo tantas experiencias, y sobre todo, por darme el honor de ser tu compadre.

A Sergio, mi compañero y amigo en esta aventura dentro de la Ciencia Política. Nuestra amistad inició en el primer semestre de la carrera y hoy muchos años después se mantiene, seguro estoy durará para toda la vida.

A todos mis amigos que me acompañaron durante la carrera: Said, Rubén, David, Christian y Luis, nuestra amistad inició con una pelota y casi siempre continuó con el choque de dos copas, gracias por todos los momentos que hemos compartido.

También quiero mencionar a mis amigos del Colegio de Ciencias y Humanidades: Marlen y Viridiana, mis dos grandes amigas, con ustedes he compartido tantas cosas, gracias

señoritas, ambas son parte de este logro; a Daniel, mi amigo, compañero de eternas pláticas, sabes que te aprecio; a Isaac y Anayeli los quiero muchachos. Con todos ustedes viví mis primeros años como universitario, sin duda fueron los mejores.

Quiero hacer una mención especial para el maestro Eduardo Torres, tus comentarios precisos ayudaron a dar forma a este trabajo. Gracias por todo.

A Inés, gracias por ser mi compañera de aventuras, por aguantarme e impulsarme a ser cada día mejor, juntos seguiremos cosechando triunfos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la sociedad mexicana por el gran regalo de la educación que me brindaron: procuraré servir a mi patria con honor y lealtad, sujeto siempre a los valores humanistas que me enseñaron. La Universidad Nacional es única, está llena de conocimiento y de posibilidades, en ella conocí a mis mejores amigos y mi mundo se abrió en mil opciones diferentes, gracias por acogerme.

Al Dr. Fernando Pérez Correa, gracias por acompañarme en este proceso de titulación, ser su alumno es una experiencia única, aprendí tanto en su salón de clases y un poco más fuera de ella.

También quiero agradecer la lectura atenta y los consejos precisos de mí jurado calificador: Dr. Francisco Reveles, Dra. Adriana Báez, Dra. Gloria Luz Alejandre y la Dra. Gabriela Magdaleno.

Asimismo quiero agradecer a todos las personas que han tomado otros caminos, en su momento también fueron parte importante de mi vida y de mi formación.

En lo personal, concluir este trabajo me llena de alegría, debo confesar que muchas veces dudé en continuar, pero gracias al apoyo de todos ustedes persistí, siempre trabajando con mis limitaciones y aprovechando mis fortalezas. Hoy, concluye este proyecto y estoy dispuesto a enfrentar nuevos retos, sé que no serán fáciles, pero con su respaldo seguiré siempre adelante.

Con todo mi aprecio y cariño:
Alejandro Hernández García

“...Ten siempre a Itaca en tu mente. Llegar allí es tu destino. Más no apresures nunca el viaje. Mejor que dure muchos años y atracar, viejo ya, en la isla, enriquecido de cuanto ganaste en el camino sin aguantar a que Itaca te enriquezca. Itaca te brindó tan hermoso viaje. Sin ella no habrías emprendido el camino. Pero no tiene ya nada que darte. Aunque la halles pobre, Itaca no te ha engañado. Así, sabio como te has vuelto, con tanta experiencia, entenderás ya qué significan las Itacas”.

C. P. Cavafis
Antología poética

“La mayor felicidad del mayor número es el fundamento de la moral y la legislación”.

J. Bentham

“En esta guerra de todos contra todos, se da una consecuencia: que nada puede ser injusto. Las nociones de derecho e ilegalidad, justicia e injusticia están fuera de lugar. Donde no hay poder común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia”...

T. Hobbes
Leviatán

Introducción

El presente trabajo aborda el tema de la disciplina y la cohesión parlamentaria en México. Específicamente, se estudia el caso del Partido Acción Nacional durante el primer y el segundo periodo legislativo de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.

Para ello se hizo un trabajo cuantitativo que permitió verificar los índices de disciplina parlamentaria durante el periodo en estudio. Los cuales arrojaron altos índices de disciplina en la fracción panista. Dicho ejercicio se presenta en la última parte de este trabajo, de lo cual surge la siguiente pregunta detonadora de la investigación ¿qué factores institucionales incentivaron la disciplina parlamentaria?

Por tanto este escrito describe los elementos que incentivaron la disciplina parlamentaria durante el primer y segundo periodo. Para dicho efecto, ubicamos a los autores que hacen referencia a este campo de estudio y con su experiencia, basamos nuestro trabajo en la descripción de tres factores institucionales que incentivan la disciplina mencionada: las reglas electorales, las reglas de los partidos y las reglas parlamentarias. Aquí se añade un par de elementos más: la teoría principal-agente y la disciplina que genera el régimen presidencial, pues se considera que pueden aportar a nuestro estudio ya que autores como Mainwaring y Shugart (2002) los han retomado como elementos para explicar el fenómeno.

Desde la perspectiva de este trabajo, se considera que “[...] las instituciones formales son las reglas establecidas formalmente en las constituciones políticas, las leyes y los ordenamientos normativos o programático que están respaldadas por las autoridades del Estado” (Carey, 2000, citado por Magdaleno, 2014, p.96)

Todos estos factores que se enuncian son desarrollados de manera descriptiva; es decir, “en este trabajo no habrá una hipótesis a comprobar sino hechos a describir y metas a alcanzar”, el método que se utiliza es el *método comprensivo* (Carreño, 2014, p.VII).

Loewenstein (1982) plantea que las leyes generan detentadores del poder y destinatarios del poder, atendiendo a lo anterior, este trabajo tendrá como principal objetivo describir los factores institucionales que incentivan la disciplina parlamentaria en los tres conjuntos de reglas ya enunciadas. Lo que conlleva a saber cual es uno de los orígenes de la disciplina parlamentaria, es decir, qué organizaciones o personajes detentaron el poder y cuáles fueron sus destinatarios dentro del PAN.

Es claro que existen otros factores que pueden incentivar dicha disciplina, como por ejemplo, los factores no institucionales como podrían ser la entrega de recursos económicos y políticos a los legisladores para que se ciñan a las órdenes de los detentadores de estos recursos. Dichos factores son también importantes, pero necesitan de una investigación diferente a la que aquí se plantea y por dicha situación, se enuncia durante la redacción, pero no se desarrolla.

Lo que si se desarrolla es el contexto que vivió el Partido Acción Nacional y el gobierno emanado de éste, antes de la elección y durante la elección de 2009 ya que ayuda a comprender los mecanismos internos que llevaron a la selección de candidatos a diputados federales y también a saber quiénes fueron los dirigentes que controlaron el proceso de selección.

* * * * *

El presente trabajo se pensó en un primer momento como una descripción de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; sin embargo, con el desarrollo de la investigación me adentré en el tema de la disciplina parlamentaria y, principalmente, en las fuentes institucionales que la generan. Dichas fuentes permiten observar qué grupos detentan el poder y cuáles son las herramientas institucionales que podrían utilizar para incentivar la disciplina.

Anteriormente, la disciplina era un asunto que involucraba a muy pocos actores políticos. En México el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controlaba los procesos políticos más importantes y era el presidente de la República emanado de este partido, quien determinaba la línea a seguir por los demás miembros, incluyendo los legisladores; no obstante, la fuente de dicho poder no recaía sólo en las normas formales, sino que también emanaban de las condiciones informales que el PRI representaba, y que Carpizo (1978) nombró como facultades *metacosntitucionales* del Presidente.

Weldon (2002), afirmó que un gobierno presidencial fuerte tenía las siguientes cuatro características: “1) una constitución presidencialista; 2) un gobierno unificado; 3) una disciplina partidaria en el congreso; y 4) un Presidente que de facto sea el jefe del partido” (p.177). Dichas condiciones se cumplieron durante la mayor parte del siglo XX, al extremo de que el jefe del Ejecutivo tenía controlado a los otros dos poderes.

Sin embargo, el visible poder autoritario que ejercían las élites de aquellas épocas se fue desgastando con el paso de los años. Las condiciones de bonanza poco a poco se

terminaron y la evolución de la sociedad mexicana fue exigiendo mayores demandas que el sistema político no tuvo la capacidad de resolver. La respuesta de las élites gobernantes fue incluir a los diferentes sectores de la sociedad que antes habían sido excluidos, a través de una serie de reformas que daban un mínimo de representatividad a estas expresiones políticas en la Cámara de Diputados. No obstante, poco a poco las condiciones políticas fueron equilibrándose y un mayor número de actores se fueron integrando al juego del poder, generando una mayor dispersión de éste.

En la última década del siglo XX las condiciones políticas se transformaron exponencialmente, la separación de un grupo del Revolucionario Institucional aunado a problemas económicos y sociales en el país, llevaron al PRI a perder un número amplio de curules en la Cámara de Diputados. La elección de 1997 los dejaría en una posición vulnerable al perder por primera vez en su historia, la mayoría absoluta, dicho episodio reconfiguraría los ejes del poder dentro y fuera de la Cámara, dando paso a un fenómeno hasta esos momentos inédito en México, la formación de gobiernos divididos.¹

La evolución del sistema político mexicano daría un paso fundamental en las elecciones presidenciales del año 2000, en donde por primera vez en casi siete décadas el presidente de la República sería el candidato de un partido diferente al PRI. El triunfo de Vicente Fox, del PAN, hacía pensar que la transición a la democracia se había consolidado. El PAN gobernaría dos sexenios continuos, de 2000 a 2006, Fox; y, de 2006 a 2012, Felipe Calderón.

Con esta transformación en el sistema político mexicano, se activarían diversos mecanismos institucionales² que habían sido anulados por el *hiperpresidencialismo* ejercido en los años de dominio priista. Esos mecanismos limitaban el poder del Presidente y trasladaban poder a otros actores, lo cual benefició a la democracia. Sin embargo, estudios como los hechos por Mena (2001), Valencia (2005) Mascott (2006), exhibían que la disciplina en el Congreso mexicano continuaba en números muy altos, lo cual incitó a esta investigación a indagar en las fuentes que incentivan esa disciplina.

¹ Para Casar y Marván (2002) el término gobiernos divididos:

Se refiere a la situación en que el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del congreso a otro. De manera similar, "gobierno sin mayoría" alude a las circunstancias en que ningún partido controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de las cámaras. [...] Para hablar de este fenómeno, es condición necesaria que el partido del presidente no cuente con la mayoría de asientos parlamentarios (p. 9).

² Para conocer más sobre el tema se puede ir al trabajo de Loewenstein K. (1982). Teoría de la Constitución.

El hecho de reducir la investigación al PAN tiene que ver con la intención de observar cómo se comportaba el partido del Presidente posterior a la época del partido hegemónico y la selección de dos periodos legislativos se consideró por el volumen de datos que implica analizar cuantitativamente todas las votaciones de la legislatura completa y porque el objeto de ese análisis es mostrar que la descripción de las normas desarrolladas durante la tesis corresponden con altos índices de disciplina en la Cámara de Diputados, lo cual comprueba que las normas electorales, las reglas de los partidos y las leyes del Congreso influyen en un mayor grado de disciplina parlamentaria en México.

* * * * *

El trabajo tuvo a bien plantearse las siguientes preguntas para desarrollar la investigación: 1) ¿cómo el régimen presidencial impacta en la disciplina parlamentaria?; 2) ¿cuáles fueron los actores que definieron la selección de candidatos al interior del Partido Acción Nacional (PAN) durante el proceso federal electoral de 2009?; 3) ¿cómo el sistema electoral mexicano impacta en la disciplina parlamentaria?; 4) ¿cómo las reglas que regulan a los partidos políticos influyen en la disciplina parlamentaria?; 5) ¿cómo las reglas del Congreso mexicano influyen en la disciplina parlamentaria?. Todas ellas abonaron a la pregunta principal: ¿qué factores institucionales incentivaron la disciplina parlamentaria en el PAN durante el primer y segundo periodo de la LXI legislatura?

Para responder estas preguntas se construyeron cuatro capítulos: en el primer capítulo se desarrolla la teoría que es la base para entender el fenómeno de la disciplina parlamentaria, se desarrollan las variables explicativas de este fenómeno y, por último, se hace un análisis del régimen presidencial donde se responde a la pregunta número 1 del párrafo anterior.

En el segundo capítulo se desarrolló el contexto bajo el cual se seleccionarían a los candidatos a diputados federales del PAN, se hace una pequeña revisión a la historia de su partido que sirve como preámbulo para entrar de lleno a los tres primeros años de gobierno de Felipe Calderón y a la relación de éste con el PAN. En general el capítulo responde a la pregunta número 2 antes citada.

El capítulo 3 pretende responder las preguntas 3 y 4 que problematizan las reglas de selección de candidatos a partir del sistema electoral mexicano y desde las entrañas del Partido Acción Nacional. Al final del capítulo se describe algunos detalles de la elección de 2009 y la posterior conformación de la Cámara de Diputados, terminando con la

descripción de los principales y agentes observados en el seno del Grupo Parlamentario del PAN (GPPAN).

En el último capítulo se desarrollan las reglas electorales correspondientes al gobierno interno de la Cámara de Diputados, respondiendo la quinta pregunta, con lo cual se agotan el análisis de las reglas electorales, las reglas de los partidos y las reglas del parlamento que, según los teóricos, influyen en la disciplina parlamentaria. Por último, se presentan el estudio cuantitativo que se realizó para mostrar los índices de disciplina del GPPAN durante el primer y segundo periodo legislativo de la LXI Legislatura con lo cual se consuma la investigación y se da paso a las conclusiones finales del trabajo.

Cabe mencionar que para medir la disciplina parlamentaria se utilizaron los índices de Rice y de Jones. Los cuales sirvieron para mostrar que hubo altos índices de disciplina en las votaciones hechas por la fracción panista. Estos índices se desarrollan con más detalle al interior del trabajo.

Primer Capítulo. Elementos teóricos

El presente capítulo tiene cuatro objetivos: 1) generar una discusión teórica sobre los principales conceptos que se abordarán en esta tesis; 2) describir las variables explicativas que han formulado los estudiosos de la ciencia política para entender la disciplina y cohesión parlamentaria; 3) exponer los indicadores que han desarrollado los especialistas para calcular la disciplina y la cohesión parlamentaria; 4) y describir la relación entre el modelo presidencial de gobierno y la disciplina parlamentaria. Todo lo anterior con la finalidad de construir la base para el desarrollo de la tesis.

1.1 Disciplina parlamentaria

La disciplina parlamentaria es un fenómeno de reciente estudio en México, pues hasta hace un par de décadas, un sólo partido controlaba al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Los gobiernos unificados eran una constante y no fue sino hasta finales del siglo XX, que los gobiernos divididos se hicieron presentes en el panorama político y, con ellos, la importancia de la disciplina parlamentaria.

Para Mainwaring y Shugart (2002):

Cuando hablamos de disciplina parlamentaria, tenemos en mente un fenómeno simple: legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo. Incluso en partidos indisciplinados, los legisladores del mismo partido en general votan juntos, pero esto es porque muchos temas legislativos son relativamente consensuales dentro y fuera del partido (p. 279).

Empero, hablar de disciplina parlamentaria, en términos tan generales, puede restar trascendencia a este tema. Por ello y con la intención de mostrar la discusión teórica, presento varias concepciones de algunos especialistas sobre el tema:

Para Casar (1999)

El término disciplina se refiere al acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria. Se considera que hay indisciplinación siempre que algún miembro de la fracción vote en sentido contrario o se abstenga de votar de acuerdo con la línea del partido (p. 196).

Ozbudun dice de la disciplina, es “[...] un acto que implica obligaciones y sanciones en el caso de no acatar la resolución del partido [...]” (Ozbudun, 1970, citado por Valencia,

2005, p. 15). Es importante hacer notar que para que esto se lleve a cabo, el líder debe tener los medios necesarios para sancionar a los legisladores disidentes.

Para Laver y Shepsle, la disciplina parlamentaria significa que “un miembro del partido acate la decisión tomada por el régimen de toma de decisiones, independientemente si ella o él apoyaron esa decisión” (Citado en Ugalde, s.f, p.91).

García y Ruíz (2001) comentan que “la disciplina también ha sido concebida como la homogeneidad de los miembros de un partido en su voto en los órganos legislativos [...]” y añaden que “la disciplina es la capacidad del partido de controlar los votos de sus miembros en el Parlamento” (pp.7 y 8).

Para Béjar (2003) “la disciplina constituye una forma de delegación de poder requerida para superar los problemas que supone la acción colectiva” (p. 3). Desde esta visión, la disciplina no es vista como negativa o coercitiva; por el contrario, contribuye a agilizar los procesos propios de un ente complejo como es el parlamento de un país. En otro texto, Béjar (2006) amplía su definición:

[...] La disciplina tiene como objetivo fundamental suscitar el respeto de lo convenido. Contribuye, además, a promover la coherencia tanto en el discurso como en la acción y a facilitar la negociación interpartidista cuando esta diligencia constituye la vía menos costosa para salir del estancamiento y la paralización política [...] (p. 50).

En la misma línea, Valencia (2005) acuña como definición de disciplina el siguiente enunciado:

[...] es un mecanismo que permite la simplificación de la coherencia de los grupos parlamentarios, prueba la unidad o división del partido en el momento en que se da a conocer públicamente el escrutinio, forma la voluntad del grupo parlamentario y las reglas por las cuales se rigen y, sobre todo, es importante para la gobernabilidad del sistema [...] (p.6).

En resumen, y lo que en esta tesis se entenderá por disciplina parlamentaria es lo siguiente, un concepto que describe cómo los legisladores acatan, aceptan, o delegan su voto a favor de un interés, casi siempre, distinto al suyo: un interés determinado por el líder de la bancada, por el partido político, por el líder moral, por el Jefe del Ejecutivo o, en su caso, por la influencia de todos ellos.

Dichos personajes, físicos o institucionales, deben tener los mecanismos necesarios para imponer sus objetivos sobre los legisladores, pues de lo contrario la disciplina podría quedar anulada; además, los detentadores del poder deben contar con mecanismos suficientes para monitorear a los legisladores, porque de no ser así, sería fácil para un legislador indisciplinarse.

No obstante, la disciplina sirve como mecanismo para facilitar la negociación entre grupos parlamentarios y otras instituciones, permite la conexión entre el discurso de un partido y la acción del mismo, lo cual ayuda a superar el complejo andar de una institución legislativa que, por su naturaleza de carácter colegiado, hace difícil la consolidación de acuerdos rápidos, además de ello, la disciplina tiene otros aspectos positivos, Béjar (2006) describe las ventajas de la disciplina parlamentaria en un modelo de representación democrática:

Tabla 1. Aportes de la disciplina a una representación parlamentaria democrática

1	Garantía de acatamiento de las plataformas de campaña y de las preferencias de la opinión pública.
2	Coherencia en la postura de las propuestas impulsadas en la Legislatura.
3	Rendición de cuentas a los gobernados y responsabilidad a los gobernantes.
4	Ordenamiento de la discusión mediante el acotamiento de los asuntos discutidos.
5	Utilización de las ventajas derivadas de la división del trabajo.
6	Respecto de los acuerdos pactados a través de la deliberación.
7	Simplicidad en la construcción de las mayorías requeridas para la aprobación de la ley.
8	Simplicidad en el cálculo del apoyo con que cuenta cada proposición.
9	Simplicidad de las negociaciones entre los grupos de cada fórmula partidista.
10	Fluidez en la interlocución entre poderes.
11	Oportunidad en las decisiones públicas tomadas a nombre de la ciudadanía.

Fuente: Tomado de Béjar (2006) P. 43.

1.2 Cohesión parlamentaria

Dentro de la literatura referente a la cohesión parlamentaria, podemos encontrar las características sustanciales de este concepto que en algunas ocasiones, suele ser confundido con el concepto de disciplina. Por lo tanto, este apartado tiene como objetivo diferenciar los conceptos “cohesión” y “disciplina”.

Algunos autores como Escamilla, (2005), García-Ruiz, (2001), y Ugalde, (2002) han puesto énfasis en que el problema esencial que se tiene para caracterizar el concepto de cohesión, tiene que ver con la poca claridad que se tiene en la unidad de análisis de este concepto.

Por lo tanto, atendiendo a diversas investigaciones, encontramos que la unidad de análisis de la cohesión partidaria es el comportamiento de los miembros de un partido antes de la votación; es decir, si las votaciones que estarían por llevando a cabo los acercan o los alejan de sus intereses. Es un aspecto que refleja la unidad del partido. Aquí, a diferencia de la disciplina, no existe un elemento coercitivo que influya en el o la legisladora.

Después de ubicar el eje rector en que la mayoría de los autores basa el concepto, daré paso a algunas definiciones localizadas dentro de la literatura especializada y que permiten observar el acercamiento que hay entre los dos conceptos antes referidos.

Para Janda (1993) la cohesión parlamentaria es “el grado en que los partidos votan de forma unida en los cuerpos legislativos” (Citado por García y Ruiz, 2001, p. 8).

En la misma línea, Casar (1999) considera que “la cohesión partidaria hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él” (p.196).

García y Ruiz (2001), identifican a la cohesión con “el grado de homogeneidad de los miembros de un partido en su comportamiento, y hace una precisión, en el ámbito legislativo que: incluye disciplina (o unidad) y lealtad partidista” (p. 7).

En los estudios de García y Ruiz (2001) también se hace referencia a que existe una diferencia entre disciplina y cohesión:

[...] Según esta distinción la cohesión se refiere a la diferencia de posiciones políticas dentro de un partido antes de que se proceda a la discusión y votación. La disciplina, por su parte, es la capacidad del partido de controlar los votos de sus miembros en el Parlamento [...] (p. 8).

A esto también se le puede incluir “la frecuencia de cambios de etiqueta por parte de los miembros del congreso” (García y Ruiz, 2001, p. 8).

Atendiendo a estas definiciones, podemos decir que la cohesión es el grado de homogeneidad que tienen los miembros de un partido político y esta homogeneidad se da

como resultado de los intereses comunes del grupo en el ámbito legislativo. Esto se puede percibir, al igual que en el caso de la disciplina, en las votaciones en pleno, cuando comienza a variar la cantidad de votos en un sentido o en otro.

Además, la cohesión suele ser observada en el cambio de grupo parlamentario; es decir, cuando un diputado decide cambiarse de fracción parlamentaria o, simplemente, convertirse en independiente. Esta variable suele conocerse en el mundo académico como lealtad partidista.

En resumen, es complicado saber cuándo existió un mecanismo de coerción (disciplina) sobre los legisladores y cuándo las votaciones fueron resultado de la aglomeración de similares ideas o intereses (cohesión), por ello, se buscarán las fuentes de la disciplina parlamentaria en las reglas formales que incentivan o inhiben la disciplina parlamentaria, parte de este trabajo se dedicará a describir estas facultades derivadas de la ley. Mientras que a través del concepto de cohesión se mostrará la dispersión de las votaciones en la LXI Legislatura y sus diferentes variables.

No obstante, el estudio de las votaciones también aportará al estudio de la disciplina, pues los “principales” (concepto que se describe más adelante) suelen monitorear a los legisladores a través de las votaciones que se llevan a cabo en el pleno, con lo cual se puede construir un indicador que nos muestre que tanta disciplina o indisciplina hay en el GPPAN en el periodo que se estudia.

1.3. Variables para estudiar la disciplina y cohesión parlamentaria

En este apartado se presentarán algunas variables que han tomado en cuenta diversos investigadores, sobre el tema de la disciplina y la cohesión parlamentaria, los cuales servirán de base para el presente estudio.

Para Mainwaring y Shugart (2002) los determinantes institucionales de la disciplina parlamentaria son cuatro:

- Control de selección de candidatos
- Control del orden en el que los miembros son elegidos dentro de una lista partidaria.
- Repartición de los votos entre los candidatos de los partidos
- Y las reglas parlamentarias (p. 221).

Nacif apunta varios factores que alientan la disciplina parlamentaria:

- 1) la centralización organizacional en las que se encuentra el gobierno interno del Congreso y que otorga a los líderes parlamentarios mecanismos para premiar y sancionar la disciplina;
- 2) la prohibición de la no reelección legislativa entre cuyos efectos se encuentra el hecho de que los líderes parlamentarios dispongan de toda la discusión en el nombramiento de presidentes de comisiones;
- 3) el desempeño de los presidentes en Comisiones y sus integrantes, preocupados ambos por sus carreras políticas, carecen de autonomía y se encierra en ser agentes de los líderes parlamentarios y de los partidos políticos y;
- 4) la existencia de partidos políticos cohesivos y disciplinados (Nacif, pp. 3-25 2000, citado por Flores, 2011 p. 30).

Para Béjar (2003)

Los estudios realizados sobre el tema de la disciplina desde las teorías de la elección racional asumen que individualmente cada legislador acepta la línea de acción apuntada por el liderazgo partidista debido a dos razones: 1) la disciplina aumenta su capacidad personal de negociación y, 2) asegura el apoyo de la organización para el desarrollo de su carrera política (p. 3).

Entre la comunidad académica que se ha dedicado a estudiar los fenómenos relacionados con la disciplina parlamentaria, podemos observar que atribuyen a ciertas variables: el por qué de un mayor o menor grado de disciplina. Los autores antes mencionados, centran su investigación en los factores institucionales; es decir, en las normas y reglamentos que hacen el marco institucional que rodean a los legisladores, desde su selección y elección hasta su ejercicio en la Cámara de Diputados, sin olvidar su futuro político, por lo tanto, esta investigación centra sus esfuerzos en describir esas leyes, acompañándolas del proceso correspondiente en el caso que se ha planteado al principio de este trabajo.

A continuación se presentan las variables que se han de tomar en cuenta, primero las de naturaleza explicativa y después los índices que permitirán medir la cohesión en la legislatura LXI.

1.3.1 Factores Institucionales

El marco institucional que rodea el actuar de los políticos es un elemento fundamental en el estudio de la disciplina parlamentaria ya que las reglas formales impactan de manera

determinante en la disciplina. Aunque las reglas formales no son la única variable, sí son la primera referencia para entender por qué un partido o un político actúan de una o de otra forma.

Dentro de los autores, que en páginas anteriores se citaron, podemos encontrar, que distinguen tres legislaciones trascendentales que determinan la disciplina: las reglas electorales, las reglas internas de los partidos políticos y las reglas del Congreso. Estas tres juegan un papel determinante a la hora de entender los niveles de disciplina, y en esta tesis serán analizadas en toda la investigación.

Atendiendo a lo anterior, en el desarrollo de la investigación se consultaron las siguientes leyes³:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)
- Los documentos básicos del Partido Acción Nacional
- El Reglamento para el Gobierno Interno de la Cámara de Diputados

Dichas leyes dan la perspectiva necesaria para entender los diferentes tiempos y las circunstancias que debían transitar los legisladores: la selección de candidatos por parte del partido; las reglas electorales que determinan quienes acceden al cargo; la relación entre el legislador y la institución legislativa; sin olvidar al diputado y su futuro al término de la legislatura. Transversalmente, se observa la relación que se da entre el sistema electoral y el político, el partido y el legislador, el Poder Legislativo y los legisladores y en el caso del PAN, en LXI Legislatura, la relación que se dio con el presidente de la República.

1.3.2 Relación principal-agente

La teoría principal-agente parte de la idea (Báez, 2011), que en la sociedad existen individuos que compran servicios (principales) y otros que los venden (agentes), de acuerdo a esto, los individuos que venden sus servicios están condicionados por los intereses de los principales. Para que esta relación tenga efecto, los principales deben poseer los medios para incentivar a los agentes a venderles sus servicios, ya que de no ser así, los agentes tendrían la posibilidad de prestar sus servicios a otro principal.

³ Las leyes que en esta investigación se revisaron estarían vigentes en el periodo de 2009-2010, que es el tiempo que abarca la investigación.

De acuerdo a la teoría de la competencia entre principales, desarrollada por Carey⁴, los legisladores están sometidos a varios intereses al mismo tiempo, lo cual implica que pueden estar atendiendo a más de un principal en un momento determinado.

En las sociedades modernas hay muchos actores buscando impactar en las decisiones de los parlamentarios. Los legisladores están expuestos a una serie de demandas e intereses que busquen incidir en su comportamiento, algunos de estos poderes tienen el poder suficiente para hacer que los diputados se conviertan en sus agentes, iniciando una relación principal-agente.

Para entender la relación que existió en el periodo de 2009 a 2010, entre los legisladores del Partido Acción Nacional y la cúpula de su partido, se decidió utilizar la teoría principal-agente, ya que es una herramienta que permite observar de manera tangible a los principales y a los agentes de la etapa en estudio.

Para Ugalde (s.f):

La relación principal-agente tiene lugar cuando un sujeto (llamado mandante o principal) delega a otro sujeto (llamado mandatario o agente) autoridad para ejecutar actos en su nombre. A cambio de esa delegación el agente se compromete a rendirle cuentas al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento. (p. 103)

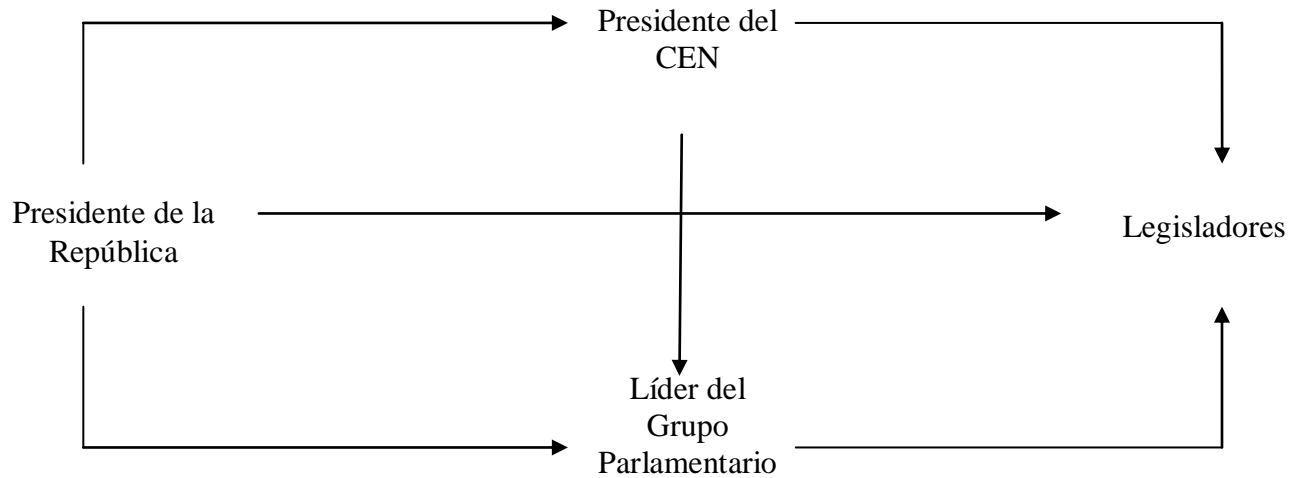
Nacif considera que “los legisladores son agentes de las dirigencias nacionales, en las que los líderes de las respectivas fracciones fungen como monitores que garantizan el contrato entre principal y agente” (Citado por Ugalde, s.f, p.95).

En el caso de un partido que se encuentra en el gobierno, el presidente de la República, puede pasar a cubrir las funciones de principal, como pasó durante la mayor parte del régimen de partido hegemónico.

En el modelo tradicional dominado por el Partido Revolucionario Institucional, antes de que existieran gobiernos divididos en México, la relación entre el Presidente y su partido en el Congreso mexicano, se desarrollaba con un número menor de actores con poder de veto. Ugalde nos ejemplifica esta situación en el siguiente esquema:

⁴ La teoría es desarrollada en la tesis doctoral de Báez (2011)

Diagrama 1 (modelo anterior)

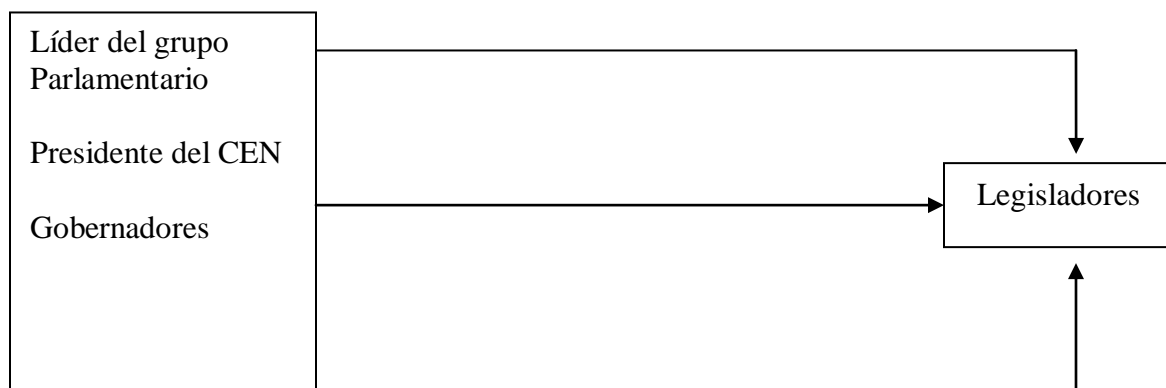


Fuente: cuadro rescatado del texto de Ugalde (s.f) Relación entre partidos, Congreso y Poder Ejecutivo en México: el caso de la disciplina partidaria, p. 105.

En dicho esquema, se puede observar como el presidente de la República se valía del presidente de su partido y del líder del grupo parlamentario en la Cámara, para dictar órdenes a los legisladores. Esto no impedía que el mismo Presidente gestionara la aprobación de ciertas leyes.

Sin embargo, con las transformaciones del sistema político mexicano, las condiciones de poder fueron cambiando, mismas que mutaron en un ambiente político mucho más plural, lo cual se vio reflejado también hacia adentro del partido en el gobierno. Ugalde desarrolla un esquema para entender esta nueva situación política:

Diagrama 2 (modelo más actual)



Fuente: cuadro rescatado del texto de Ugalde (s.f). Ibid. p. 106.

En este nuevo esquema, el Presidente ha perdido gran parte del poder que en el pasado tenía y hay distintas fuerzas políticas que han tomado el control. En esta imagen, el Presidente comparte el poder con el líder del Grupo Parlamentario e incluso con los gobernadores. La presión para los legisladores se ha diversificado y ahora tienen diferentes actores impactando en su toma de decisiones.

Es importante mencionar que la fuente de los cambios relatados, son consecuencia de las reformas electorales y legislativas que vivió nuestro sistema político en los últimos años del siglo XX. Estas reformas permitieron la distribución del poder en un mayor número de principales. El objetivo que fundamenta la construcción de este apartado (además de conocer a los principales y agentes del periodo en estudio) es describir y analizar las reglas formales, pues de ellas se desprende el poder de varios actores políticos que funcionan como principales.

La disciplina, en este nuevo esquema, tiene más obstáculos que solventar para llegar a concretarse. Se hacen presentes los problemas lógicos de una pluralidad creciente, que debe construir canales que solventen los conflictos de interés y de esta forma construir un acuerdo viable que pueda conciliar todos los intereses.

La disciplina que hace efectiva el Presidente sobre los miembros de su partido es, con la nueva pluralidad, una cuestión difícil de lograr, y en esta tesis esperamos observar algunas herramientas que han debido construir los políticos del PAN para crear concesos.

En resumen, la suma de los conceptos descritos conjugados con las variables referidas, permitirá la comprensión del fenómeno desde una visión de largo aliento, que aspira a concebir los aspectos generales del tema.

1.3.3 Indicadores para medir la cohesión y la disciplina parlamentaria

Como mencioné líneas atrás, se tomará como caso de estudio las votaciones en pleno que se llevaron a cabo en el primer y segundo periodo de la LXI Legislatura, las votaciones que se contabilizaran son únicamente las desarrolladas por el GPPAN. Por lo mismo, en este apartado se presentan de forma breve las variables que se utilizarán en esta investigación.

Es importante mencionar que el modelo principal-agente que mencionamos líneas arriba, necesita, para su buen funcionamiento, de monitores que regulen la actividad de los diputados. Una de las herramientas que han utilizado los principales para monitorear a los legisladores son las votaciones en pleno, por ello, con esta herramienta además de medir

la cohesión, podremos observar que tanta disciplina hubo en el GPPAN durante el periodo en estudio.

Para Casar (1999):

La cohesión de las fracciones parlamentarias puede abordarse desde distintas perspectivas: a) el número de votaciones en el pleno, en las que el total de integrantes de la fracción no votaron en el mismo sentido; b) el porcentaje promedio de diputados que no votaron en el mismo sentido, y c) el rango de diputados disidentes en aquellas votaciones en las que el fenómeno de la disidencia se presentó. (p. 196)

Para efectos de este estudio, y con la intención de hacer operable las variables antes mencionadas, se acota a las siguientes:

- Tipo de Legislación
- Tipo de Votación
- El origen de las iniciativas
- Tema de la iniciativa
- Formación de la coalición ganadora
- Cambio de grupo parlamentario

Para efecto de medir la cohesión dentro de un grupo parlamentario, se pueden recurrir a varios índices, el más popular es el índice de Rice; no obstante, en este estudio también se habrá de utilizar el índice de Jones, el cual nos permitirá comparar los resultados arrojados.⁵

1.4 Régimen presidencial

El siguiente apartado tiene como principal objetivo resolver la siguiente pregunta ¿cómo el régimen presidencial impacta en la disciplina parlamentaria?, esto en la teoría y en la práctica, de acuerdo al periodo que se decidió estudiar y con el objetivo de describir el mayor número de factores que inciden en este fenómeno.

La división de poderes se encuentra muy bien definida por Montesquieu (1971) en su libro *El espíritu de las leyes*: “En el Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil” (p. 142). El primero se refiere a la capacidad que

⁵ Dichos índices se describen con más detalle en el capítulo cuatro.

posee el Estado para legislar. El segundo se encarga de los asuntos de Estado frente a otros Estados y la administración pública (la guerra, establecer la seguridad pública, recibir embajadas, etc.) y se le llama poder Ejecutivo. En cuanto al tercero, se dedica a impartir justicia y se le conoce como Poder Judicial.

Dividir las funciones del Estado en tres poderes bien diferenciados, responde a una idea básica dentro del pensamiento de Montesquieu, la desconfianza que genera que un mismo hombre (o un grupo de hombres) tome en sus manos todas las decisiones. La idea de generar un sistema de pesos y contrapesos es muy importante para el control del poder.

Montesquieu describe las pautas que dan origen al presidencialismo y que tiene que ver con la desconfianza de que uno o unos cuantos ejerzan el poder de legislar, ejecutar y juzgar al mismo tiempo. Por lo mismo, justifica la división de poderes, pues permite que haya un equilibrio de pesos y contrapesos entre los distintos órganos del Estado. Los sistemas presidenciales basan y definen su estructura en el principio de la división de poderes.

Sartori (2003) identifica que a “los sistemas políticos democráticos se les dividen (generalmente) en presidenciales y parlamentarios” (p.97). Cada uno de estos dos grandes sistemas, tienen diferentes variantes de acuerdo al país en el que se implante, las cuales pueden otorgar ciertos adjetivos que los podrían ubicar en una escala de menor o mayor fortaleza, o de mayor o menor eficiencia.

Desde la visión de Linz (1997) “los sistemas presidenciales y parlamentarios tienen un fondo común que permite su diferenciación y también comparaciones sistemáticas” (p.31). Lo cual permite identificar las virtudes y defectos de ambos sistemas, con el fin de conocer las características del régimen político en el que transita el objeto de esta investigación.

Como principio, observamos en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo siguiente:

49°.-El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el

artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar⁶.

Por lo tanto, México tiene un sistema político de carácter presidencial y, por lo mismo, es importante conocer cuáles son las características que los estudiosos de los sistemas políticos han visto en esta institución. Además es significativo para nuestro estudio, porque los factores que incentivan la disciplina se relacionan con el tipo de régimen político que tiene un Estado, no es lo mismo un sistema parlamentario que uno presidencial, pues los incentivos que generan hacia la disciplina son distintos.

Existen muchos autores que han trabajado el tema del sistema presidencial, algunos tienen una opinión a favor de éste y a otros les parece que tiene varias desventajas en la práctica. Para nuestro análisis habremos de tomar en cuenta a las dos corrientes, pues sus anotaciones son pertinentes para éste estudio.

1.4.1 Características del régimen presidencial

Sartori (2003) indica que el régimen presidencial se puede definir a través de tres características básicas:

- El primer criterio definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de 4 a 8 años).
- El segundo criterio definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no son designados o desbancado mediante el voto parlamentario
- El tercer criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo. (p.99)

A diferencia de lo que pasa con un Primer Ministro en un sistema parlamentario, Sartori identifica que en los sistemas presidenciales, los presidentes son electos de manera popular o a través de un colegio electoral, y no a través de la cámara de representantes.

El presidente de la República, menciona Sartori en su tercer punto, tiene la facultad de dirigir al poder Ejecutivo. Por lo tanto los gobiernos son una prerrogativa presidencial: “es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete” (p.99). Esto le da un poder trascendental, dado que tiene en sus manos el poder de la administración pública federal, cuestión que le da un gran capital económico y político que

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, versión electrónica. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

puede utilizar como incentivos para que los legisladores aprueben una ley, influyendo en la disciplina parlamentaria.

Por otro lado, Linz (1997), uno de los críticos más importantes del presidencialismo, destaca dos características esenciales en este sistema:

- 1) Tanto el Presidente, que controla el Ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo con ese único fin), como el legislativo elegido (de uno o de dos cámaras) tienen legitimidad democrática. Es un sistema de “de legitimidad democrática dual”.
- 2) Tanto el Presidente como el Congreso son elegidos por un periodo fijo, el cargo del Presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente. Esto lleva a lo que vamos a caracterizar como la “rigidez del sistema presidencial”. (p. 32)

Tanto la *doble legitimidad* como la *rigidez del sistema presidencial* son dos rasgos que caracterizan y definen a los sistemas presidenciales. La primera se explica en la elección por separado del Congreso y del presidente de la República. El segundo término, se explica, porque ninguno de los dos poderes puede disolver al otro, lo que genera problemas en casos de crisis política.

Aunado a ello, Linz (1997) apunta que:

Un sistema presidencial otorga al ganador, que combina las cualidades de Jefe de Estado que representa a la nación y los poderes del ejecutivo, un aura y una autoimagen muy diferente, y crea unas expectativas populares muy distintas de las que rodean a un primer ministro cualquiera que sea la popularidad que disfrute después de conseguir el mismo número de votos (p.32).

En términos de recursos, el candidato ganador obtiene el paquete completo de la administración pública, lo que el mismo Linz denomina el juego de “gánalo todo”. Esto significa que el oponente o los oponentes de los otros partidos políticos, quedan eliminados por completo, aislados de los recursos económicos y políticos que lo hagan mantenerse en el juego político.

El Presidente, con estas condiciones, se convierte en el eje de su partido, lo cual en teoría, debe representar para él, la lealtad de sus compañeros de partido y en especial de sus compañeros legisladores, pues al final del día es jefe del Estado y del gobierno, lo

cual, en una lógica pragmática,⁷ incentiva a los legisladores a apoyarlo, pues al fracasar éste, los legisladores pondrían en riesgo su futuro político ya que están visibilizados como el partido en el gobierno.

Otros rasgos del presidencialismo son, los límites en los números de periodos para reelegirse; la prerrogativa que tiene el responsable del Ejecutivo de nombrar a sus ministros y a la vez de prescindir de sus servicios; y que la presidencia es asunto exclusivo de un individuo.

1.4.2 Ventajas y desventajas del régimen presidencial

Los teóricos del presidencialismo describen una serie de desventajas que serán presentadas a continuación. Casar (2002) comenta lo siguiente:

Con respecto a las consecuencias de la separación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en su origen y sobrevivencia, se han identificado tres desventajas. En primer término se argumenta que el resultado inevitable de la coexistencia de dos órganos independientes y legítimos es el conflicto, el cual lleva al “empate” y a la parálisis dada la ausencia de mecanismos para resolver los enfrentamientos mediante la disolución de uno u otro poder. En segundo lugar se asevera que las diferentes perspectivas del Presidente y del Congreso –el primero con una perspectiva nacional y el otro con una visión más local y partidaria– llevan también al conflicto. Tercero se argumenta que la legitimidad dual y su independencia promueve actitudes no cooperativas [...] (p.59).

Para los defensores del presidencialismo, la rigidez del sistema presidencial es vista como un incentivo de estabilidad, ya que los gobiernos tienen un periodo fijo en el cual no pueden ser destituidos, evitando los constantes cambios de gobierno que a veces sufren los sistemas parlamentarios, y que pueden llegar a generar inestabilidad en los sistema político, económico y social.

Sin embargo, el argumento en contra, es que la estabilidad se puede convertir en rigidez y de ahí se puede trasladar a una dictadura. En cuanto al Congreso, al no tener la flexibilidad para disolverse, se debe conservar aun a pesar de que las políticas del Presidente en turno no sean efectivas y/o populares. Dicho escenario generará una

⁷ Lo que en esta tesis se entiende por pragmatismo, es lo siguiente: “[...] El pragmatismo [...] favorece la flexibilidad y, particularmente, la ejecución, la capacidad de acción, en este entendido, la razón operará por acción, utilidad, eficiencia, funcionalidad y productividad de tal suerte que el pensamiento pragmático surta su efecto en un ‘ejercicio oportuno y oportunista de la política (Orozco, 1995, 2002:16)’” (Alejandre, 2014, p. 317).

confrontación constante entre un Congreso adverso y el titular del Ejecutivo, con la consecuencia de parálisis que esto podría conllevar. No obstante, a los sistemas presidenciales se les asocia con la cualidad de ofertar un fuerte liderazgo personalizado, lo cual permite conocer e identificar claramente al responsable del gobierno, lo que da mayor certeza al electorado de por quién está votando.

Sumado a esto, Linz (1997) apunta que:

En un sistema presidencial, los legisladores, especialmente cuando representan partidos disciplinados y bien organizados que constituyen auténticas opciones políticas o ideológicas para los votantes, disfrutan también de una legitimidad democrática, y es posible que la mayoría de una legislatura de estas características pueda presentar una opción política distinta de la de los votantes que apoyan al presidente (p. 34).

Dicha situación puede presentarse en otra forma: cuando los legisladores del partido del Presidente consideran que sus propuestas e intereses no están siendo tomados en cuenta por el titular del Ejecutivo, estos pueden negarse a cooperar con él. Es decir, podrían indisciplinarse en contra del Presidente.

Cuando sucede lo antes mencionado, hablamos de una consecuencia que se deriva de la doble legitimidad que generan los sistemas presidenciales y que le es tan importante resaltar a Linz. Esta doble legitimidad, combinada con un sistema de partidos fuertemente institucionalizado e ideológicamente disciplinado genera un problema que los expertos han denominado como gobiernos divididos, ya que un partido controla el Poder Legislativo y otro domina el Poder Ejecutivo. Cuando esto sucede, de acuerdo a Linz (1997)

Surge una pregunta que pone en conflicto al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo ¿Quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo; el presidente o la mayoría en el Congreso que se oponen a la política?, [...] (él mismo responde) No hay principios democráticos que lo resuelvan, y los mecanismos que pueden existir en la constitución son generalmente complejos, muy técnicos y legalistas y por tanto de dudosa legitimidad democrática para el electorado (p.34).

El conflicto surgido entre ambos poderes nos puede llevar a otras preguntas como ¿qué tan sencilla es la cooperación entre ambos poderes?, ¿qué tan duradera son las alianzas entre estos dos poderes? ¿Qué tan eficiente es el partido del presidente, para mantener la

disciplina en su partido? Es ahí que podemos observar que la separación de poderes genera conflictos entre los actores políticos involucrados.

Casar (2002) denota “que el Ejecutivo y el Legislativo tienen pocos incentivos para construir alianzas duraderas” (p.47). En este contexto es muy sencillo que un Presidente, que se encuentre en desventaja con respecto a los congresistas, busque incentivar su apoyo a través de recursos económicos; sin embargo, si esto no sucede también puede movilizar a la gente en contra de ellos, haciendo uso de la legitimidad que le da ser el Presidente de toda la. En este sentido se encuentra en ventaja, ya que tiene una mayor capacidad de recursos para generar movilizaciones masivas a favor de su persona y en contra del Poder Legislativo.

En lo relativo a los costos de cooperar bajo este contexto Linz (1997) menciona:

Ahora bien, si analizamos un poco cuales son los costes que tiene para un partido el unirse a otros para salvar a un presidente en dificultades, son altos. Si la empresa tiene éxito, el crédito es del presidente; si falla, el partido tiene la culpa; y el presidente tiene siempre el poder para cambiar los ministros sin responsabilizarse formalmente por su decisión (p. 34).

Si además de lo anterior incluimos en el análisis la combinación del sistema presidencial con un sistema electoral de mayorías relativas, se puede observar cómo llega al poder un Presidente, con un mínimo de legitimidad, a ser el jefe del Estado y de la administración pública. Como bien lo menciona Linz, el Presidente está rodeado de un aura que puede sobredimensionar su figura.

Desde la mirada de Linz (1997)

Los candidatos presidenciales no necesitan y a menudo no tienen un pasado como líderes políticos; pueden no estar identificados con un partido, con una ideología, con un programa o un pasado, y puede que haya muy poca información sobre las personas que posiblemente van a ocupar los cargos de ministros (p.34).

Lo antes mencionado es un problema importante, pues no tener una condición de líderes políticos puede generar un problema serio a la hora de construir los acuerdos necesarios para implementar sus programas de gobierno, ya que al no poseer experiencia en el ámbito legislativo la negociación con los legisladores podría ser accidentada.

Es una realidad que los sistemas presidenciales tienen mayor conflicto cuando existe un mayor número de partidos, ya que se fracciona más el congreso; sin embargo, esto depende mucho del sistema electoral y de la composición del sistema de partidos.

Por otro lado todos los críticos del presidencialismo han olvidado, según Alonso Lujambio (1996):

que el formato suma cero de la competencia presidencial, por naturaleza mayoritario y excluyente, puede convivir con otro arreglo institucional que permite compartir el poder, que es por naturaleza consensual en vez de mayoritario, inclusivo en vez de excluyente, y que pueden contrarrestar el carácter mayoritario del régimen presidencial de gobierno. Me refiero al Federalismo (p. 12).

El federalismo es, pues, uno de los arreglos institucionales que puede contrarrestar los problemas que ocasionan los diversos arreglos institucionales del sistema presidencial, ya que permite la inclusión de los partidos políticos que no están allegados al poder presidencial, dándoles la oportunidad de gobernar estados o municipios que forman parte de la federación. Esta cualidad es muy importante, ya que hace responsable a los distintos partidos políticos de una zona del país, les permite implementar sus plataformas de gobierno y seguir jugando dentro del juego democrático.

Hasta ahora hemos observado, según los autores, cuáles son las ventajas y desventajas del sistema presidencial; sin embargo, es necesario incluir más actores institucionales a esta descripción y cruzarlos con las variables de disciplina y cohesión parlamentaria. Por lo tanto, en adelante presentaremos las herramientas que pueden utilizar el Presidente, el Congreso y los partidos políticos para buscar la disciplina de los parlamentarios.

1.4.3 Disciplina parlamentaria en el régimen presidencial

Los sistemas presidenciales tienen un menor grado de conflicto cuando el partido del Presidente tiene una mayoría en el Poder Legislativo. Pues de entrada se considera que el partido del Presidente apoyará la gestión del primer mandatario. Sin embargo, eso no siempre es así.

Mainwaring y Shugart (2002) anotan un factor importante con respecto a los partidos en los sistemas presidenciales.

El número de los partidos afecta a la compatibilidad general entre el parlamento y el presidente. En un sistema multipartidista altamente fragmentado ningún partido tiene la mayoría, y esta situación puede ser problemática porque el presidente

tiene habitualmente dificultades para formar coaliciones de gobierno confiables (p. 255).

En la mayoría de los regímenes presidenciales son extraños los gobiernos mayoritarios. En frecuentes ocasiones se forman gobiernos minoritarios, que dan como resultado gobiernos divididos.

Los gobiernos minoritarios suelen enfrentar muchos problemas a la hora de gobernar, pues para los partidos de oposición es complicado encontrar incentivos que los motiven a cooperar con el Presidente y su partido. Dicha situación puede escalar, generando serios problemas de gobernabilidad.

Mainwaring y Shugart (2002) señalan que “el número de partidos y el grado de cohesión interna se halla relacionado con el sistema electoral utilizado para las elecciones parlamentarias y presidenciales” (p. 257).

Dentro de este contexto, se hace imperante el concepto de disciplina parlamentaria, pues esta podría determinar el éxito o fracaso de una política gubernamental de acuerdo a Mainwaring y Shugart (2002) “con una débil disciplina partidaria, las negociaciones de los presidentes con los legisladores individuales y/o los líderes partidarios regionales se convierten en algo crucial; con partidos altamente disciplinados, los presidentes pueden negociar primordialmente con los líderes partidarios nacionales” (p. 291).

Los partidos disciplinados son más previsibles, además facilitan la relación entre el Presidente y el parlamento. Más no siempre es así, pues partidos altamente disciplinados tienden a generar una barrera difícil de superar. La cooperación en estos casos, se hace complicada y en algunos casos hasta nula. Ambos poderes navegan con aires distintos, sin lograr construir puntos de encuentro.

La disciplina parlamentaria es un elemento fundamental para la relación Ejecutivo-Legislativo; sin embargo, hay ocasiones en que un Presidente y un liderazgo partidista, surgido de las mismas filas no coinciden con las decisiones y las políticas impulsadas a nombre de su organización.

Jonh Carey ha abierto el debate teórico al plantear la complejidad de la relación entre ambos actores y su impacto sobre legisladores llamados a servir dos mundos distintos: un Presidente surgido de las filas de su propia organización, y un liderazgo partidista no siempre en coincidencia con las decisiones y las políticas impulsadas a nombre de la franquicia (Béjar 2006, p.76).

Aun cuando el partido del Presidente tuviera una mayoría en el Congreso, si el líder del partido tiene diferencias sustanciales con su proyecto, sería muy complicado para el mandatario trabajar con el parlamento.

Mainwaring y Shugart (2002) señalan que:

El nivel de disciplina parlamentaria, afecta al grado en que un presidente puede confiar en los líderes partidarios para que le den el voto de su partido, o a la inversa, influye en el grado en que los presidentes necesitan asegurar el apoyo de legisladores individuales y/o grupos partidarios (p. 279).

Si a lo anterior, sumamos el argumento de Béjar (2006), observamos lo necesario y a la vez lo complicado que es generar mayorías dentro del Poder Legislativo.

Es claro que las propuestas aprobadas en la Legislatura por unanimidad constituyen una situación casi excepcional. Esta percepción se confirma sobre todo en las votaciones correspondientes a la asamblea del pleno. En esta etapa, como quizás en ninguna otra, el empleo de la disciplina se destaca como la ruta más sencilla para apurar la tarea de disponer de la mayoría requerida para la aprobación de cualquier pieza legislativa, sobre todo en aquellos contextos de gobiernos minoritarios (p. 42).

Los presidentes necesitan un grupo parlamentario afín, en el cual puedan confiar, pues esto les dará más certeza a la hora de negociar un proyecto de ley. La disciplina de su partido es, entonces, vital, y en el contexto de los gobiernos divididos, mucho más.

En adelante hago un análisis de las condiciones en que se desarrolló el gobierno del presidente Calderón. Posteriormente describo cómo quedó integrado el Grupo Parlamentario del PAN durante la LXI Legislatura, esto para saber si el Presidente contó con un grupo parlamentario fuerte que lo respaldara en la Cámara de Diputados.

Capítulo 2. El Partido Acción Nacional y el gobierno de Felipe Calderón

El presente capítulo tiene dos objetivos en particular: servir como contexto del estudio de caso e indagar ¿cuáles fueron los actores que definieron la selección de candidatos al interior del Partido Acción Nacional (PAN) durante el proceso federal electoral de 2009? Como se observó en el capítulo previo, el proceso de selección de candidatos es un elemento que puede incentivar la disciplina parlamentaria. Saber quién dirigió la elección da información relevante de los grupos que detentaban el poder en esa elección y por ende en la LXI Legislatura.

Este capítulo inicia con una breve reseña del PAN y posteriormente se hace énfasis en el los años recientes del partido: la pugna por el poder, el triunfo de Felipe Calderón y la relación política que su gobierno tuvo con su partido.

2.1 De Gómez Morín a los “Neopanistas”

Para iniciar, es importante indagar sobre la institución que es objeto del presente estudio, con la intención de conocer bajo que contexto nos ubicamos. Por lo tanto en las próximas líneas se abordará brevemente algunas peculiaridades del Partido Acción Nacional y de los panistas, haciendo hincapié en algunos casos donde la disciplina parlamentaria estuvo en duda.

Cuando se fundó el partido, la literatura hubiera catalogado al PAN como un partido de cuadros⁸. Dicho partido estuvo formado por intelectuales y personas de clase media. Reynoso (2009) así describe a los fundadores de este partido:

[...] El eje de la fundación, como ya se mencionó, fue la red de relaciones de Gómez Morín, lo que explica que entre los fundadores del PAN haya predominado los universitarios y, entre ellos, los abogados. Entre los integrantes del primer Consejo Nacional hubo cuatro ex rectores de la Universidad, incluido Gómez Morín (los otros eran Ezequiel Chávez, Valentín Gama y Fernando Ocaranza). Más del 80 por ciento de los fundadores tenían título universitario, algo difícil en el

⁸ Los partidos de cuadros son organizaciones políticas que están formadas por grupos de personas muy reducidos, hombres y mujeres destacados en su localidad con un amplio reconocimiento de la sociedad. Para mayor información sobre la tipología de los partidos políticos se puede recurrir al Libro: “*Los Partidos Políticos*” de Maurice Duverger.

México de los años treinta; casi la mitad eran abogados. Era la conformación clásica de un partido de cuadros formado ante todo por clases medias universitarias [...] (p. 18).

Los fundadores del PAN no sólo tenían en común su relación con Gómez Morín, sino también un profundo descontento con la clase gobernante surgida de la revolución. Era la clase media que había sido excluida del proyecto revolucionario y que reaccionaba ante un hecho concreto: el gobierno del General Lázaro Cárdenas (Martínez 2000).

Los líderes de este grupo, que podríamos llamar, anticardenista, fueron, por un lado, Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna, dos personajes ampliamente reconocidos en el medio en el cual se desarrollaban. El primero representaba a la clase media educada, el segundo no menos importante “[...] encabezaba a los militantes católicos panistas” (Martínez, 2000, p. 15). Ambos representaban una autoridad indiscutible dentro de su partido y fueron ellos quienes dieron la estabilidad necesaria al partido para que sobreviviera en sus primeros años.

Sin embargo, otros personajes importantes de aquellos momentos, como fue el caso de Lombardo Toledano, consideraron al recién creado partido, como una organización aristocrática que representaba los intereses de la clase adinerada:

[...] el editorial del 5 de diciembre de 1939 del entonces portavoz de la CTM, *El Popular*, bajo la dirección de Lombardo Toledano, al comentar la fundación del PAN describió en tono insolente a Gómez Morín como “empeñoso, elegante, niño mimado de los círculos aristocratizantes”. Subrayó su trabajo en la Universidad y sus vínculos con “las personas adineradas del país”. Y concluyó: [...] reunió a su clientela de abogado, convenció a algunos comerciantes y con todo fundó un partido político (Loaeza, 1999, p. 151).

El partido planteaba su proyecto de nación en construir una opción intermedia entre el individualismo de los liberales y el totalitarismo de los estatistas. A esto le llamaron “Tercera vía”, la cual estaba basada en “la nación, la persona y una concepción particular del Estado” (Reynoso, 2009, p. 19). Lo cual representaba, según los panistas, una alternativa al modelo político posrevolucionario.

Estos tres elementos, mencionados por Reynoso, son transversales en toda la historia del partido. Los panistas de los primeros años y un poco menos los de la historia reciente, se han caracterizado por ser personajes bien instruidos en la doctrina de su partido.

Con el transcurso de los años, la organización panista ha enfrentado varios retos. El reto de los primeros años fue competir dentro de un régimen de partido hegemónico que daba poco margen a la libre competencia y en los pocos casos en que ganaban las elecciones les arrebataban el triunfo. Esto aunado a los dilemas propios de la organización panista, llevó a debatir a los miembros del partido entre participar o no en las elecciones: los que consideraban prudente participar en ellas, argumentaban que era la única forma de restar poder al PRI y acercarse a la sociedad; los que se inclinaban por no participar, argumentaban que el hecho de participar no garantizaba que se respetaran los triunfos de Acción Nacional y, por el contrario, se legitimaba al régimen posrevolucionario. Dicho debate duró “las primeras cinco décadas de su vida partidaria” (Reynoso, 2009, p. 8).

Un hecho digno de mencionar, por ser un antecedente de inconformidad contra el resultado de unas elecciones, pero particularmente porque probó la disciplina partidaria del PAN fue el suceso llevado a cabo después de la elección para elegir presidente de la República en 1958: en dicha ocasión participaban por el PAN Luis H. Álvarez y, por el PRI, Adolfo López Mateos, este último se impondría ganador de la elección, lo cual provocó en sus contrincantes la demanda de fraude electoral. En protesta, la dirigencia nacional del PAN decidió ordenar a los diputados electos de su partido no tomar posesión de sus cargos; no obstante, de los seis diputados electos sólo dos hicieron caso a la petición de su dirigencia, los cuatro que sí aceptaron el cargo fueron excluidos del partido (Ramírez, 2012).

No obstante, posterior a las reformas electorales que iniciaron en 1963, acercaron al PAN con el gobierno. Las reformas se conjugaron con una nueva generación de panistas que comenzaban a despuntar y que veían en la apertura, la oportunidad de una mayor participación política que daría juego a sus principios ideológicos en la vida nacional. Además, se conjugó con la posición negociadora de Adolfo Christlieb Ibarrola. La siguiente tabla muestra cómo incrementó el número de diputados panistas durante el periodo que se refiere:

Tabla 2. Número de diputados panistas y priistas (1946-1976)

Año de la elección	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967	1970	1973	1976
Legislatura	XL	XLI	XLII	XLIII	XLIV	XLV	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L
PAN	4	4	5	6	6	5	20	20	20	25	20
%	2.72	2.72	3.11	3.73	0	2.81	9.52	9.43	9.39	10.8	8.44
PRI	134	142	151	152	15	172	175	176	178	189	195
%	91.2	96.9	93.8	94.4	94.4	96.6	83.3	83	83.57	81.8	82.3
Total de diputados	147	147	161	161	161	178	210	212	213	231	237

Fuente: Alarcón, 2006, Citado por Reynoso 2009, p. 11.

Como se observa, antes de 1961 los diputados del PAN oscilaban entre cuatro y seis, pero después de las reformas electorales el número aumentó casi tres veces y la representación de los diputados panistas llegó hasta 25 en la elección de 1973. Al parecer cooperar con el gobierno le sumaba curules al PAN.

Dicho crecimiento tuvo efectos dentro de la organización panista:

[...] el PAN había dejado de ser una red amplia de amigos y familiares y, desde 1964, contaba con al menos 20 diputados, cerca del 10 por ciento del total. Seguía siendo un partido de oposición sin una influencia decisiva en la política nacional, pero alguna tenía, pues llegó a gobernar dos capitales estatales: Hermosillo y Mérida (Reynoso, 2009, p. 36).

Entre los beneficios que el PAN obtuvo de su relación con el gobierno encontramos un mayor número de diputados, pero también lograrían el reconocimiento de su primer triunfo en una elección por la gubernatura de una entidad federativa, esto en el estado de Baja California, así como varias a nivel local. A cambio, el partido cooperó con el PRI y contribuyó a sacar adelante las iniciativas legislativas del Presidente.

Otro hecho relevante para la historia del PAN fue la elección de 1997 ya que, por primera vez, el partido hegemónico perdía la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, dando paso a un fenómeno que se conoce como gobiernos divididos⁹.

Los dos principales partidos de oposición, PAN y PRD, veían en la coyuntura de 1997 la ante sala de un cambio en el año 2000. Del lado de la izquierda se alistaba la tercera candidatura a la presidencia de la República de Cuauhtémoc Cárdenas, mientras del lado de la derecha, un empresario guanajuatense (Vicente Fox) comenzaba a despuntar como el futuro candidato del PAN.

Vicente Fox¹⁰ era el claro ejemplo de un “neopanista”, empresario que se había allegado al partido en la década de los ochenta y que creía que la mejor forma de llegar al poder era utilizando una postura práctica. Por ello y con la intención de consolidar su candidatura, comenzó a trabajar desde 1997: congregó empresarios chicos y medianos consolidando una estructura alterna al partido llamada, “Amigos de Fox”, para construir su candidatura al interior y al exterior del PAN.

Las elecciones del año 2000 se convertirían en un suceso que acapararía las miradas de todo el mundo. El sistema político mexicano transitaba por un momento idóneo para que la alternancia se hiciera presente en el gobierno federal. Fox era “el candidato del cambio”. Con una figura mediática muy bien construida, Fox se enfilaba a ser el nuevo Presidente de México.

Fox ganaría el dos de julio del 2000 con el 42.52 por ciento de la votación emitida, mientras su más cercano competidor, Francisco Labastida del PRI, obtendría apenas el 36.11 por ciento de la votación,¹¹ casi 7 puntos de ventaja, una diferencia que no dejaba lugar duda de quién había ganado y que dotaba al candidato del PAN de amplia legitimidad.

⁹ Se entiende aquí por gobierno dividido aquel en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50%+1 de los escaños en la Asamblea Legislativa [...] (Zamitz, 2005, p. 232).

¹⁰ Fox era oriundo de León, Guanajuato; hijo de padres de origen español, había estudiado la licenciatura en administración de empresas en la Universidad Iberoamericana (UIA) y un diplomado en alta gerencia en la Universidad de Harvard en Estados Unidos; había trabajado como ejecutivo en la empresa Coca-Cola hasta convertirse en el presidente de la compañía para México entre 1974 y 1979. Más tarde se dedicó a la agroindustria de exportación y la fabricación de calzado, por lo que se vinculó a la USEM, la COPARMEX y el CCE. Además, había sido gobernador de su estado, diputado federal y era parte del Consejo Nacional del PAN (Hernández, 2009, p. 202).

¹¹ Datos obtenidos de la página electrónica del INE: <http://www.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm>. Consultados de mayo a junio de 2016.

Con respecto a la relación partido-gobierno, los problemas no se harían esperar y se presentarían desde el momento en que el candidato ganador integró su gabinete, pues al igual que en la elección, los hombres que acompañarían al Presidente serían, en su mayoría empresarios y hombres de su íntima confianza, pocos serían los panistas que asistirían a la cita con el nuevo gobierno; como era natural, esto conllevaría un cuestionamiento sobre el gobierno “panista” del presidente Fox, tanto al interior como al exterior del partido (Loaeza, 2010).

El gobierno de Fox inició con tensión y desacuerdo con su partido y así se mantendría durante su sexenio. Aunque no siempre es fácil que el partido en el gobierno le dé la espalda al Presidente que postuló, sin embargo, si hubieron algunas ocasiones.

Uno de los primeros grandes conflictos entre Fox y el partido, fue el que se originó cuando el Presidente intentó dar solución al conflicto del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas. El Presidente quiso solucionar el problema de los indígenas con modificaciones legales y para ello negoció de manera directa con esta organización sin tomar en cuenta a su partido: los líderes del PAN en el Senado, Diego Fernández de Ceballos y de la Cámara de Diputados, Felipe Calderón Hinojosa, no respaldarían la negociación del Presidente e incluso la criticarían arduamente. “[...] Rápidamente estos dirigentes cobraron una importancia sin precedentes: en razón de la composición del Congreso federal, el presidente de la República carecía de una mayoría parlamentaria que respaldara totalmente sus políticas” (Reveles, 2005, p.209). La disciplina parlamentaria en el gobierno de Fox se volvería un tema delicado, en donde el Presidente no siempre salía bien librado.

Acción Nacional se encontraba dividida en varios frentes, que a la vez se subdividían en dos: foxistas y antifoxistas. Entre las principales corrientes identificadas por Hernández (2005) encontramos:

Diego Fernandez de Cevallos y Juan José Rodríguez Pratz, de la fracción pragmática, Felipe Calderón Hinojosa y Germán Martínez Cázares, de la fracción doctrinaria, la fracción de extrema derecha encabezada por Luis Felipe Bravo Mena y Manuel Espino, identificados con organizaciones como MURO¹², DHIAC¹³ y YUNKE, además de Ramón Muñoz y Ramón Martínez Huerta, que han

¹² Movimiento Universitario de Renovadora Orientación

¹³ Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana

defendido los intereses de la fracción foxista o la que es conocida como el “grupo Guanajuato” (p. 182).

Cabe mencionar que Calderón es un panista moderno, quien, al iniciar el proceso dentro del PAN para seleccionar al candidato a la presidencia de la República, supo utilizar muy bien el discurso de los panistas doctrinarios. Narrativa que le funcionó, entre otras cosas, por la tradición familiar que lo vincula con el partido.

Las elecciones del año 2003 transformarían el escenario político del Presidente, pues el PAN sufrió un descalabro importante, perdiendo muchos espacios en la Cámara de Diputados. Dicha situación hizo aun más vulnerable la gestión de Fox, pero sirvió para acercar al Presidente con su partido. De entrada, el líder de la bancada en la pasada legislatura se convertiría en Secretario de Estado, Felipe Calderón tomaría la encomienda de Secretario de Energía, de mucha importancia para el gobierno, pues de este sector es donde salen gran parte de los recursos de la Federación.

No obstante, las elecciones de 2006 se acercaban y los políticos panistas que alzaban la mano para suceder a Fox, eran cinco: Martha Sagún, esposa del presidente Fox, quien pronto se despediría de la carrera presidencial, al no aguantar las críticas desatadas por ser precisamente la esposa del Presidente; Santiago Creel, Secretario de Gobernación; Carlos Medina Plascencia, senador; Alberto Cárdenas Jiménez, era ex gobernador de Jalisco y; Felipe Calderón, ex presidente del PAN, ex líder de la bancada en la Cámara Baja y ex secretario de Estado, quien estaba abiertamente confrontado con Fox. Este último, renunció a su posición como secretario de energía, “el lunes 31 de mayo [...] con lo que concluyó su paso de 15 meses por la administración federal y su colaboración formal con el foxismo” (Camarena, 2006, p.82) para lanzar abiertamente su candidatura a la presidencia, decisión que el presidente Fox tomaría como una afrenta.

Los candidatos finalistas a la presidencia de fueron tres: Santiago Creel, Felipe Calderón y Alberto Cárdenas Jiménez. El primero contaba con el apoyo del Presidente, mientras que el segundo se convertiría en el candidato alterno que recogería los descontentos con el gobierno de Fox. Alberto Cárdenas pronto perdería relevancia y la elección se concentraría en los dos primeros.

La estrategia de Creel fue fortalecer su candidatura con el apoyo de los miembros adherentes, personas que, como él, tenían poco de haberse integrado al partido y que podrían sentirse identificados con su candidatura. Calderón, por el contrario, se dirigiría a

los militantes y se investirá como el candidato del viejo PAN, el PAN doctrinario, el de los “valores” y la “ética”.

Creel y Calderón serían los dos precandidatos con mayor fuerza. La disputa por ser el candidato tomaría tintes muy competitivos, la primera batalla que se disputaría sería por la elección del método para seleccionar al candidato a la presidencia:

[...] los foxistas proponían que la elección de candidatos estuviera abierta a toda la ciudadanía; en cambio, los doctrinarios insistían en que las candidaturas tenían que ser decisión exclusivamente de la militancia. Germán Martínez Cázares, [...] defendió la elección cerrada con el argumento de que abrirla representaba el riesgo de que los adversarios eligieran a los candidatos del PAN [...] (Loaeza, 2010, p. 229).

Calderón y Creel buscarían alianzas con destacados panistas, un par de alianzas tomaría especial relevancia, “[...] en el año 2005 compitieron por la presidencia del PAN Carlos Medina Plascencia, apoyando por Felipe, y Manuel Espino, apoyado por Santiago Creel”. (Camarena y Zepeda, 2007, p. 262) Los segundos se impondrían a los primeros, ganando la segunda batalla por la candidatura presidencial.

La elección se resolvería en tres etapas de votaciones que se harían en todos los estados de la República, así como el Distrito Federal. Durante el proceso de la elección, ambos candidatos se culparían de clientelistas y no fueron pocas las acusaciones formales e informales que se hicieron el uno al otro, tampoco fueron menos las dadas que uno y otro repartieron.¹⁴

Al final, Calderón logró hacer efectiva la bandera que lo posicionaba como el candidato de casa:

[...] Cuando se registró como precandidato, el 10 de julio de 2005, se presentó como un panista “de pura cepa”, que se proponía reivindicar los “viejos principios” del PAN, y retomó una frase que había acuñado en los años noventa, el reto era: “ganar el gobierno sin perder al partido” [...] (Loaeza, 2010, p. 237).

Y de esta forma, al final de la contienda, logró el respaldo de los panistas al obtener la mayoría de los votos que necesitaba en las tres fases para ganar la candidatura. Calderón

¹⁴ Para mayor información revisar el capítulo “Fraude e Impunidad” del libro: Delgado, Álvaro. El engaño, predica y práctica del PAN. Ed. Grijalbo. México 2007. En dicho libro el autor, hace referencia de las anomalías que vivió el proceso interno del PAN para elegir al candidato a la presidencia.

había logrado vencer al Presidente y a su candidato, esto no hubiera sucedido si en el seno del PAN no se hubiera marcado una disyuntiva entre “neopanistas” y “doctrinarios” durante todo el gobierno de Fox.

Sin embargo, al final la disciplina triunfo en el partido y se cohesiono en torno a la figura de Calderón, lo cual, sin duda, ayudó a su triunfo. Sin embargo, esa disciplina fue pasajera y pasadas las elecciones las cosas cambiaron.

2.2 Felipe Calderón: el inicio de un sexenio en conflicto

Para poder entender lo que sucedería en las elecciones de 2009, es importante retomar parte de la historia que llevó a Felipe Calderón a la presidencia de la República. Para ello me situaré en el proceso electoral de 2006, en el cual se eligieron a 500 representantes de la Cámara de Diputados, 128 senadores y al presidente de la nación.

La elección para Presidente tendría como actores importantes a: Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición por el Bien de Todos (CBT) integrada por el PRD, PT y Convergencia, hoy Movimiento Ciudadano; a Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional, y a Roberto Madrazo de la Alianza Por México (APM), integrada por el PRI y PVEM. La elección terminó siendo una disputa entre dos candidatos, Felipe Calderón y López Obrador.

Felipe Calderón, se encontraba en una encrucijada complicada de superar, pues se hallaba enfrentado con el presidente de su partido y con el presidente de la República que también pertenecía al PAN. Dicho escenario dificultaba las posibilidades de ganar las elecciones. Era necesario un cambio para salir del problema, y a la mitad de la campaña incluyó en la coordinación general a una reconocida “neopanista”, Josefina Vázquez Mota, quien sería una pieza angular en la última etapa de la campaña.

Por otro lado, AMLO cometió errores estratégicos¹⁵ que permitieron a sus rivales posicionarlo como un candidato intolerante, violento, casi un “dictador”. El candidato del PAN inició una campaña negra contra Obrador donde lo presentaba como “un peligro para México”. A estas acusaciones se sumarían diversas cámaras empresariales, que veían en el triunfo de López Obrador un peligro para sus intereses. Al mismo tiempo, dentro del PAN, se había logrado cierta armonía:

¹⁵ Una decisión que fue muy cuestionada por la opinión pública fue la inasistencia de López Obrador al primer debate presidencial. Otro error importante, que tuvo repercusiones en los medios de comunicación, fue llamarle Chachalaca al Presidente. Para mayor información es recomendable acercarse a la prensa de la época.

[...] Calderón logró recomponer la unidad que el PAN había perdido durante el proceso de selección de candidato presidencial, y atrajo el apoyo de su propio partido, de sectores como el empresarial, religioso y clase media y el de figuras y grupos priistas y de algunos perredistas destacados, apertura clave para explicar su éxito (Espinoza, 2007).

Un hecho importante por la transgresión a la ley fue el que se suscitó en los días de veda electoral previos a la jornada electoral cuando algunas cámaras empresariales y asociaciones civiles promovieron *spots* televisivos, invitando a la ciudadanía a no votar por Andrés Manuel, ya que de hacerlo se pronosticaba un escenario de conflicto y represión, similar al que, según ellos, se vivía en Venezuela con Hugo Chávez.

La elección se llevó a cabo el 2 de julio de 2006 y, como se pronosticaba, fue una de las votaciones más competidas en la historia de México:

La elección presidencial de 2006 ha sido la más cerrada en la historia contemporánea de México. La diferencia fue de poco más de 233,000 votos y favoreció formalmente al candidato Calderón del PAN (Partido Acción Nacional), partido de centro derecha, sobre Andrés Manuel López Obrador (Coalición por el Bien de Todos) partido de centro izquierda. [...] (Cárdenas, 2007)

Como consecuencia de esta elección, se desató un conflicto entre el candidato perdedor y el ganador, el primero dirigió su discurso hacia el fraude electoral y el segundo se mostró respetuoso de los resultados que habían dado las autoridades electorales. Andrés Manuel solicitó se hiciera un recuento “voto por voto y casilla por casilla”, pues consideró que durante la jornada electoral habían existido serías irregularidades. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación admitiría que hubo irregularidades durante todo el proceso electoral, pero que no eran lo suficientemente fuertes para anular la elección. El drama político no terminaría con la declaración de validez de la elección, pues AMLO decidiría proclamarse “Presidente legítimo”, incluso nombró a un equipo de gobierno alterno¹⁶.

El clima político durante los meses posteriores a la elección se tornaba muy conflictivo, incluso el Presidente saliente, Vicente Fox, no pudo pronunciar su último informe de

¹⁶ Para mayor información se puede revisar la prensa de la época. Un ejemplo de ello, es esta nota del periódico el País: “López Obrador se proclama Presidente del País”, http://internacional.elpais.com/internacional/2006/11/21/actualidad/1164063605_850215.html. Fuente revisada el 10 de Enero del 2016.

gobierno en la sede del Congreso, como se estilaba, pues la tribuna fue tomada por los diputados del Frente Amplio Progresista (FAP), integrado por el PRD, PT y Convergencia.

Para la toma de posesión del Presidente electo, los integrantes del FAP, amenazaban con volver a tomar la tribuna; sin embargo, esta vez los legisladores panistas se adelantaron a la toma de tribuna y el FAP respondió bloqueando el acceso a las principales puertas del recinto, empero, el Presidente electo logró entrar por una puerta trasera y tomó protesta.

La sociedad mexicana se encontraba dividida entre los dos extremos ideológicos del eje derecha-izquierda, pero algo más profundo la dividía: la desigualdad tan marcada que aún persiste en México y que, posterior a esta elección, tuvo más eco, tras el discurso de López Obrador: “primero los pobres”. Bajo estas circunstancias era que el nuevo presidente de la República tomaba posesión de su cargo. El presidente Calderón carecía de una legitimidad obtenida en las urnas y tendría que ganarse la confianza de la ciudadanía con el ejercicio de su gobierno, lo cual significaba un nuevo reto para la alternancia política en México.

2.2.1 Felipe Calderón Hinojosa y su figura política

Este apartado tiene como objetivo identificar a los personajes más cercanos al ex Presidente Felipe Calderón que son, precisamente, aquellos con quien posteriormente gobernaría durante su mandato. Para dicha situación se toma como referencia su vida y alrededor de ella se van construyendo sus lazos políticos.

Calderón era hijo de María del Carmen Hinojosa González y Luis Calderón Vega, este último había militado muchos años en el PAN. Era el claro ejemplo, de lo que al interior del PAN se conoce como un “doctrinario”. Apegado a las ideas de Gómez Morín, en los años ochenta decidió salir del partido tras considerar que la oleada de empresarios que se adhieren al partido en los años setenta han transformado los ideales del partido.

Calderón fue un político precoz, desde muy joven ocupó cargos de amplia importancia para su partido, antes de ser candidato y Presidente de México, conquistó los siguientes puestos:

[...]presidente nacional del PAN 1996-1999; secretario general del CEN 1993-1996; secretario nacional juvenil 1987-1989; consejero nacional 1988-2013; miembro del Comité Ejecutivo Nacional 1987-2010; integrante del Instituto de Estudios y Capacitación Política del CEN 1981-1984; colaborador editorial en la revista La Nación; diputado federal en dos ocasiones: 1991-1994 y 2000-2003,

fungiendo en la última como coordinador del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados; representante a la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal 1988-1991; secretario de Energía en el gabinete del presidente Vicente Fox Quesada, 2003-2004; director general del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) en 2003. (Pérez, 2015)

Como se observó, Calderón había transitado por varios cargos y en ese andar construyó un grupo de políticos jóvenes que llegarían con él a la máxima jefatura del país:

Al arranque de 2005, en el equipo inmediato de Calderón [...] destacaban Juan Camilo Mourriño, ex legislador, y Ernesto Cordero, ex subsecretario de la SENER, quienes estuvieron con él en la Secretaría de Energía; Cesar Nava [...] Felipe haría buena esa capacidad de sumar a su campaña en el arranque del 2006 a Josefina Vázquez Mota, ex secretaria de Desarrollo Social [...] (Camarena, 2006, p. 88).

Además de estos personajes, también se identificaban con Calderón Hinojosa: Germán Martínez, quien lo había acompañado desde el 2000 como subcoordinador de la bancada del PAN en la Cámara de Diputados, y Fernando Gómez Mont, a quien había conocido en su andar por la Escuela Libre de Derecho. Otro personaje muy importante para Felipe sería el ex gobernador de Jalisco, Francisco Javier Ramírez Acuña. Todos ellos, y algunos otros personajes acompañaron al político michoacano durante su gestión.

Serían estos personajes quienes ocuparan puestos claves en la administración del político panista. Los cuales tuvieron un amplio juego en la selección de candidatos y en la dirección del GPPAN en la LXI Legislatura, así lo veremos más adelante.

2.2.2 Contexto político del gobierno de Felipe Calderón, 2006-2009

Los resultados electorales de la contienda por la presidencia, al cual se hizo referencia en apartados anteriores, no se reflejaron en la elección para integrar el Congreso federal. Para el PAN, la elección de 2006, constituyó una elección muy exitosa, ya que conquistó 206 escaños de los 500 en juego, consolidándose como la primera minoría en el Congreso de la Unión¹⁷.

Sin embargo, la crisis poselectoral manifestó sus consecuencias en la legitimidad del gobierno calderonista, pues la crisis condujo a la polarización de la sociedad, generando

¹⁷ Ver http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro_tipo_elec.php

un ambiente tenso en un país que no estaba acostumbrado a la competencia electoral. Dichas dificultades impactaron en todo el sistema político mexicano.

Dentro de los sucesos más importantes de los primeros años del gobierno de Calderón están los siguientes: tan sólo 11 días después de asumir el cargo, el Presidente inició un conflicto en contra de los narcotraficantes la cual fue llamada mediáticamente la “guerra contra el narco” (Aguilar y Castañeda, 2012), pues la acción generó miles de muertos y desaparecidos, lo cual restó popularidad al Presidente y a su partido para las elecciones intermedias.

Además de esto, el país se encontraba en una recesión que, de acuerdo al discurso presidencial, no era culpa del gobierno, sino del contexto internacional. A la par las cosas entre el gobierno federal y los gobiernos locales se había hecho ya una constante, incluso se llegó a encarcelar a varios alcaldes del estado de Michoacán, acusados de ser cómplices del narcotráfico.

En cuanto a los asuntos legislativos, varios sucesos marcaron la agenda legislativa, uno de ellos fue la elección de 2006. En materia electoral se impulsó una nueva reforma político-electoral, que modificaría, una vez más, las reglas del juego electoral, reforma que se buscó implementar en la elección de 2009.

Además, durante los primeros tres años del presidente Calderón, se destacan los siguientes puntos en materia legislativa:

El primer año de la gestión calderonista, 2007, se singularizó también por un pronto acuerdo en el Congreso, a finales de marzo: la nueva Ley de ISSSTE destinada a reformular el financiamiento de las pensiones. Es un triunfo para la política, la economía y la democracia, celebró el Presidente por la noche, en un mensaje por televisión (Melgar, 2012).

En el segundo semestre de 2008 dos cambios legislativos causarían revuelo en el entorno político nacional. La reforma educativa y la reforma energética, ambas iniciativas darían cuenta del poco margen de maniobra de la Presidencia de la República, pues sus reformas fueron ampliamente modificadas y el texto original distó mucho del original.

2.2.3 La relación partido-gobierno durante los 3 primeros años de gobierno de Felipe Calderón

En cuanto a la relación partido gobierno, la alianza que Felipe Calderón construyó con las diferentes líderes de su partido, se desvaneció una vez que terminó el periodo electoral.

Debemos de recordar que Calderón apoyó a Medina Plascencia en la contienda por la presidencia del partido, que perdería con Manuel Espino. Espino se colocaba del lado contrario al de Calderón.

La designación de los coordinadores parlamentarios en la legislatura LX, así lo demostraría: “[...] En ambas posiciones quedarían rivales del presidente: Santiago Creel, en la de senadores, y Hector Larios, un cuadro de Espino, en la de diputados” (Camarena y Zepeda, 2007, p. 263).

Manuel Espino se había propuesto dirigir a su partido de forma autónoma respecto al gobierno, incluso algunos analistas (Delgado, 2007 y Camarena y Zepeda, 2007) consideraban que a Espino le interesaba cogobernar con el Presidente Calderón. Lo cierto es que existían diferencias importantes entre la dirigencia nacional del PAN y el presidente Felipe Calderón.

La estrategia de Espino fue contralar los comités estatales y de esto da cuenta Delgado (2007):

Espino y su grupo maniobran con los comités estatales para mantener la hegemonía en los órganos partidarios: ‘La Asamblea Nacional es ahorita lo más importante de esta lucha para controlar el Consejo Nacional. ¿Cómo se controla? No hay que olvidar que el 50% de los consejeros nacionales ya vienen automáticamente definidos por los comités estatales. Esa es la importancia que tiene esto’ (p. 324).

Calderón por otro lado, era acusado por Espino de interferir en los procesos internos del partido, vía la Oficina de la Presidencia y la Secretaría de Gobernación:

[...] Los principales funcionarios señalados por Espino son el jefe de la Oficina de la Presidencia, Juan Camilo Mouriño, el secretario particular de Calderón, César Nava Vázquez; el vocero, Maximiliano Cortázar; los secretarios de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña, y de la Función Pública Germán Martínez Cázares (Delgado, 2007, p. 356).

Los nombres señalados por Manuel Espino no son otros que el grupo compacto que acompañó a Calderón durante su sexenio y que se mencionaron en el apartado referente a él. Calderón habría de operar desde el gobierno y había movido a sus alfiles para ir controlando, poco a poco, los procesos internos del partido y de esta forma, arrebatarle el control a Espino y sus allegados.

La Asamblea Nacional del 2 de junio del 2007 en León, Guanajuato mostraría un golpe de autoridad por parte del Presidente sobre Manuel Espino. En el preámbulo de la elección de 380 consejeros políticos, los grupos afines a Calderón abuchearían a su dirigente nacional, anunciando una tarde negra para el dirigente nacional del PAN. *La Nación*, revista oficial del PAN, así lo describiría en su edición número 2292 de Junio:

Desde que Manuel Espino fue presentado y durante prácticamente todo su discurso, grupos de asambleístas, algunos estratégicamente ubicados en el recinto, fuera de sus lugares asignados, se esforzaban para acallar la voz del dirigente nacional con chiflidos, gritos y hasta insultos, en alusión a un supuesto enfrentamiento con el presidente de la República (De la Rosa, 2007).

Los resultados serían anunciados por ahí de las 20:00 hrs. del mismo día, dichos números indicaban un reacomodo de fuerzas al interior del partido. La corriente cercana a Calderón había triunfado.

La batalla final en la historia Espino-Calderón se daría en la elección de la presidencia del CEN. Espino tenía la firme intención de participar en el proceso; sin embargo, y después de varios meses de enfrentamiento con el Presidente, perdió la batalla y decidió, primero, adelantar la elección y posteriormente no buscar la reelección, así lo declararía a la revista *La Nación*:

La madrugada del sábado 6 de octubre, estando solo en mi casa, pensando en esto, en qué hacer, decidí proponer adelantar la elección. Y así lo hice para evitar una tensión innecesaria... La reelección fue descartada mucho tiempo atrás. Y las circunstancias no solamente no se presentaron como para que yo participara sino más bien para que no participara. Lo cual me pareció muy bien (De la Rosa y López, 2007)

El candidato de Felipe Calderón, Germán Martínez sería postulado como candidato único para ocupar el cargo de presidente del CEN. De esta forma iniciaría una nueva etapa dentro de la relación partido-gobierno. Germán Martínez era un hombre muy cercano a los intereses del Presidente, lo había acompañado desde que Calderón coordinó los trabajos del PAN en la Cámara de Diputados, como su vicecoordinador. Dicho personaje se enfrentó en algunas ocasiones al presidente Fox y era considerado por propios y extraños como miembro de la corriente "doctrinaria" del PAN. Martínez Cázares promovía un mayor acercamiento entre el partido y el Presidente y así lo manifestó en su toma de protesta:

Se equivocan los que asumen que la cercanía del Partido con sus gobiernos equivale a reeditar el partido de Estado. Partido y gobiernos panistas estamos movidos por lo que Efraín llamó ‘conciencia de identidad del mismo fin’.

[...] Quiero un partido que, sin complejos, defienda los logros panistas de sus gobiernos (La Nación, 2008).

Martínez Cázares sería el responsable de dirigir al partido durante las elecciones intermedias 2009, su trayecto duraría poco al frente del partido, pues asumiría la responsabilidad del fracaso del PAN y presentaría su renuncia, ocuparía su lugar un viejo amigo de Felipe Calderón, Cesar Nava. Con dicho suceso se volvería a fracturar la unidad al interior del partido.

No obstante, el paso de Martínez Cázares por la presidencia del PAN, le permitiría a Felipe Calderón maniobrar y sustituir a Santiago Creel como coordinador de la bancada del PAN en el Senado y, aunque no fue sustituido por un personaje cercano a sus intereses, logró removerlo y en su lugar quedó Gustavo Madero Muñoz. Éste último lograría ser, posteriormente, presidente del PAN.

A manera de conclusión del capítulo podemos decir que el Partido Acción Nacional es muy dinámico. Desde su fundación sus élites se debatían entre uno u otro proyecto institucional; sin embargo, con el paso del tiempo se fue consolidando como un partido competitivo y cohesionado, pero que también dejaba espacio para la crítica y la disidencia, cuestión que se reflejó en algunos episodios donde varios liderazgos del partido se confrontaron rompiendo la disciplina.

En los últimos años, la cohesión del PAN fue puesta muchas veces en duda y algunos grupos tomaron relevancia, logrando controlar el aparato burocrático del partido, cuestión que le permitió al presidente Calderón ocupar puestos claves para intervenir en los procesos de selección de candidatos en el año 2009 dentro de su partido, con lo cual incidiría en la disciplina parlamentaria de la LXI Legislatura.

Con esto último, pasamos al estudio de las elecciones, pues es importante para la disciplina parlamentaria observar bajo qué reglas se eligieron a los candidatos y si como se presume la corriente “calderonista” pudo influir en la misma.

Capítulo 3. El sistema electoral y su relación con la disciplina parlamentaria

El presente capítulo responde a la pregunta ¿cómo el sistema electoral mexicano impacta en la disciplina parlamentaria?, para lo cual se profundiza en las reglas electorales que asigna el Estado a los partidos políticos, pero particularmente se investiga las reglas de selección de candidatos que se imponen al interior del PAN. En términos temporales, este apartado se ubica en el momento justo en el que se desarrolló la elección y en su posterior integración en la Cámara de Diputados, con lo cual se da seguimiento a lo relatado en el capítulo anterior.

Como se comentó en el primer capítulo, existen tres legislaciones que son de vital importancia para entender la disciplina: las reglas electorales, las reglas internas de los partidos y las reglas del Congreso. En este capítulo se profundiza en las dos primeras.

El capítulo se divide en dos partes: en la primera se analizan las reglas electorales y las reglas del PAN para la selección de candidatos y candidatas a puestos de elección popular que estuvieron vigentes para la elección de diputados federales en 2009. En la parte siguiente se describe la forma en la cual quedó integrado el Congreso federal, y también se hace mención de los principales y agentes que se pudieron observar ya consumada la elección.

Estudiar las reglas electorales tiene una vasta importancia de acuerdo a lo siguiente:

[...] si los líderes partidarios controlan el orden en que sus miembros son postulados, pueden selectivamente premiar o castigar a sus miembros rasos moviéndolos hacia arriba o hacia abajo en la lista del partido. [...] en los sistemas donde el partido político no tiene gran injerencia sobre las nominaciones o en el orden las listas, o en ambos casos, los candidatos deben su elección en gran parte a sus propios esfuerzos (Mainwaring y Shugart 2002, pp. 283 y 287).

Lo citado anteriormente, toma relevancia a la hora de conciliar intereses dentro del Poder Legislativo, pues dependiendo de las condiciones antes señaladas, el diputado tendrá más o menos incentivos para cooperar con la organización que lo postuló.

Así tenemos que entre su propio punto de vista y la postura impulsada por la organización constituye una guía indicativa sobre la conducta que adoptará el legislador en determinada circunstancia. Si el resultado arrojado por esta

operación es negativo la estrategia de representación asumida por los parlamentarios ostentara un carácter individual. Si en cambio, es de signo positivo, su actuación responderá a un esquema colectivo o partidario. (Béjar, 2006, p.41).

Es, entonces, trascendental para el desarrollo de la disciplina en el Congreso mexicano y para la investigación, saber bajo qué tipo de incentivos se movieron los legisladores, pues si se benefició su punto de vista sobre la postura del instituto político, el legislador orientó su comportamiento hacia una dirección más personal, mientras que si el partido tuvo el control, fue éste quien determinó las pautas a seguir dentro de la legislatura. A continuación se presenta la descripción de las leyes electorales que rigieron el proceso electoral de 2009.

3.1 El sistema electoral mexicano

El siglo XX comenzó con un gran acontecimiento político y social que lo sacudió, como fue la Revolución Mexicana, dicho movimiento, en opinión de Medina (2008):

[...] Fue un movimiento político electoral que inició con los altos ideales sobre el valor de la democracia y acabó por hundir al país en un ciclo de guerras civiles y revueltas para resolver transmisiones de poder cuya etapa más violenta duraría hasta 1930 (p. 28).

Sin embargo, con la consolidación del grupo revolucionario triunfador se logró constituir un sistema electoral firme que respondía a los intereses de dicho grupo. Un elemento fundamental para la consolidación del grupo revolucionario triunfador fue prohibir la reelección consecutiva de los legisladores. Habrá que apuntar que “ninguna de las constituciones que estuvieron vigentes entre 1824 y 1933, ni de los diversos proyectos elaborados hasta octubre de 1933, regularon este aspecto” (Barguin, 2006 p. 272). Sin embargo, en 1933 los legisladores decidieron incluir ésta cláusula en la Constitución mexicana:

En virtud de lo dispuesto por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación del 29 de abril de 1933, mediante el cual se reforman los artículos 56, 58 y 59 de la Constitución, el texto original del artículo 59 constitucional se trasladó literalmente al artículo 58 y el contenido primigenio de este último con ciertas modificaciones, se refundó con el artículo 56 (Barguin, 2006 p. 272).

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. [...]

En opinión de Nacif (2002):

La reformas constitucionales de 1933 (incluida el artículo 59) permitieron al PNR montar un sistema nacional de rotación de cargos que puso armas poderosas para premiar y castigar en manos de los dirigentes del partido. Los políticos en sus cargos y fuera de ellos se volvieron completamente vulnerables y dependientes del mecanismo más extendido y eficaz de promoción política: el partido de la revolución (P. 90).

Dicha tesis es uno de los elementos a resaltar dentro del análisis de esta investigación, pues este elemento también afectó el desarrollo de los partidos de oposición, ya que al eliminarse las condiciones de competitividad en el sistema, los partidos de oposición dejaron de ser atractivos para los políticos, pues no había posibilidad alguna de que otro partido ajeno al partido oficial, ganara las elecciones. Lo cual implicó la formación de un Congreso unificado durante la mayor parte del tiempo que duró en el poder el PRI y sus antecesores.

Para la segunda parte del siglo, y después atravesar diversas crisis, el sistema electoral comenzó a sufrir modificaciones. Dichas modificaciones en la perspectiva de Hoyos (2006):

Se pueden agrupar en dos categorías dignas de mencionar: la primera, la perspectiva de la “crisis de legitimidad” que sugiere que los ajustes en las reglas electorales fueron una respuesta a la necesidad de restablecer la legitimidad y preservar las elecciones como fuentes de ella, que bajo condiciones normales es generada por el desarrollo económico y la estabilidad política[...].

El segundo enfoque “la liberalización bajo control gubernamental” constituye una visión ampliamente compartida por expertos norteamericanos que analizan a México (p. 29).

Ambas posturas tienen argumentos sólidos y más que excluirse se complementan. Al final dicha apertura, sumada a elementos como la división interna del partido hegemónico, las crisis económicas, los problemas sociales, dieron como resultado el fenómeno de los gobiernos divididos, primero, y la alternancia en la presidencia de la República (Hernández 2008).

El proceso de apertura electoral, empezó en 1963 con la inclusión de los diputados de partido, sin embargo la reforma de 1977¹⁸ ha sido considerada por los analistas como el punto de partida del proceso de liberalización política en el país.

La alternancia en el gobierno federal activó mecanismos constitucionales que estaban ya previstos en la CPEUM, dispositivos que permitían los pesos y los contrapesos en el sistema político mexicano (Lonwestein, 1985) y que incentivaron nuevas relaciones de disciplina parlamentaria, pues las condiciones políticas que señaló Weldon (2002) sobre la fortaleza de un régimen presidencialista ya habían sido modificadas. La pregunta sería entonces ¿cuáles son las nuevas condiciones del régimen presidencial en México? Desde la visión de esta tesis habremos de responder a la pregunta con la descripción de las reglas que estuvieron vigentes para el periodo en estudio, pues ello nos dará una semblanza de algunas de las condiciones a las que se tuvieron que enfrentar los actores en este campo de juego.

3.2 Los partidos políticos y su papel en el juego electoral

Este apartado pretende responder a la pregunta ¿cómo las reglas que regulan a los partidos políticos influyen en la disciplina parlamentaria? Para esto, se revisan la Constitución Política y las leyes secundarias que norman a los partidos políticos. Se hace énfasis en las leyes que indican quiénes tenían la facultad de seleccionar a los candidatos a diputados federales, ya que dicha reglas contienen consecuencias de acuerdo a lo expuesto por Mainwaring y Shugart (2002).

Por lo mismo, en este apartado podremos observar cuáles fueron los incentivos bajo los cuales estuvieron sujetos los políticos, independientemente de su militancia. Posteriormente se hará un análisis respecto al caso específico de la selección de candidatos al interior del Partido Acción Nacional.

La Constitución reconoce en el artículo 41 las características de los partidos políticos nacionales, entre las que se encuentran: que son sujetos de interés público, que tienen derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal y poseen como principal objetivo promover la participación del pueblo en la vida democrática, entre otras cosas.

¹⁸Para mayor información sobre las reformas electorales se puede revisar la Revista Sufragio. Número 1 Junio-Noviembre, año 2008. Ensayo de Rodríguez Hernández Edmundo C.

Dentro de estas características, la principal es el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual muestra la importancia que tiene los partidos políticos en el funcionamiento del sistema político mexicano.

Un elemento trascendental para la disciplina parlamentaria es la facultad exclusiva que tenían los partidos para postular candidatos a puestos de elección, esto, hasta la reforma política de 2013-2014, ya que los ciudadanos estaban obligados a militar en un partido político para poder ser postulados. En la Constitución esto se reflejaba en el artículo 116 fracción IV inciso e.

De forma particular se aclaraba la facultad exclusiva de los partidos políticos a postular candidatos en el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)¹⁹:

Artículo. 218

Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

El COFIPE apuntaba en su artículo 11 fracción 4 la rectoría de los partidos políticos sobre el orden de las listas regionales que designan a los diputados de representación proporcional. Dicho elemento sumado a lo referido en el artículo 17 del mismo ordenamiento, que dicta que “para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas”, nos da como resultado un control absoluto de los partidos políticos sobre las listas de candidatos por el principio de representación proporcional. Lo cual tomaba más relevancia, con la no reelección ya mencionada, pues el único medio para acceder a un puesto político era a través de los partidos políticos.

Para efecto de la selección de sus candidatos, el mismo código concedía la facultad a los partidos políticos de determinar los procedimientos para la selección de éstos, según el artículo 211 numeral 2.

Este sistema genera un efecto importante en la disciplina partidaria de los legisladores, pues al concentrar las candidaturas en los partidos políticos, son las élites de éstos quienes determinan los métodos de selección de candidatos y son ellos también quienes,

¹⁹ Actualmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se transformó en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf consultado el 05 de mayo 2015

en última instancia, delimitan las listas para diputados de representación proporcional, lo cual implica que los políticos deben congraciarse con sus dirigencias para acceder a un cargo público, limitando su disidencia e incentivando la obediencia.

Es relevante apuntar que los diputados electos por el principio de representación proporcional generalmente son los dirigentes de los partidos políticos, mismos que suelen encumbrarse en la dirigencia de los grupos parlamentarios, cuestión que se podrá observar más adelante, cuando se vea qué diputados del PAN ocuparon puestos de dirigencia, los de mayoría relativa o los electos por el método de representación proporcional.

En cuanto a la postulación de candidatos de representación proporcional la Constitución impone ciertas condiciones para que los partidos políticos sean partícipes de dichos escaños:

Artículo 54. [...]

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

(Y el mismo artículo aclara que:)

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

Como se pudo observar los únicos facultados para postular candidatos, hasta antes de la reforma de 2013-2014, eran los partidos políticos. Estas instituciones, además, tenían el derecho de regularse a sí mismas según lo especificado en el artículo 22 del COFIPE. En el artículo 22 se reconoce la personalidad jurídica de los partidos, lo cual le otorga la facultad de su gobierno y, con ello, la autoridad para determinar las reglas internas con las que seleccionarán a sus candidatos, sin otro particular, que hacer de sus procedimientos un evento “democrático”: como lo señalaba el inciso *d* del artículo 27 del COFIPE que hablaba de los estatutos de los partidos.

A propósito, los documentos básicos son, además de los estatutos, la declaración de principios y el programa de acción. Dichos documentos son asuntos exclusivos de los partidos políticos. Una de las prerrogativas más importantes que tienen los partidos es la libertad casi absoluta para elegir los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, lo cual se podía comprobar en el artículo 46 del otrora COFIPE.

Al ser los partidos políticos los que determinan las reglas para la elección de sus candidatos y dirigentes de partido se hace necesario acudir a la fuente original de estas reglas, que no son otras que los estatutos y los reglamentos internos del partido, los cuales permitirán conocer como fue el proceso de selección de candidatos del PAN durante el proceso electoral de 2009 y a su vez, comprobar si existen mecanismos que incentiven la disciplina parlamentaria dentro de estos documentos básicos.

3.3 Reglas internas del Partido Acción Nacional para la selección de candidatos a diputados federales

La selección de candidatos suele causar dificultades al interior de los partidos. Las reglas que determinan quiénes serán los candidatos son un tema de interés para esta tesis, pues son un factor que incide en la disciplina posterior.

La disciplina partidaria no sólo es afectada por reglas electorales como el sistema de representación y el tipo de lista sino también por la forma en que son seleccionados los candidatos. De acuerdo con Mainwaring (1991, 1999) y Mainwaring y Shugart (1997):

La selección de candidatos es un proceso de suma importancia para los políticos porque, para obtener cargos públicos, ellos deben ganar su candidatura del partido (citado por Mena, 2001, p. 20).

Tomando en cuenta el análisis académico antes citado, se hace un estudio de las reglas internas del Partido Acción Nacional. Hacemos énfasis especial en la descripción de las reglas que determinan la selección de candidatos dentro del partido.

Hablando específicamente del PAN, Prud'homme (2010) menciona lo siguiente sobre los centros de poder en Acción Nacional:

Los centros de poder de Acción Nacional han sido tradicionalmente el Comité Ejecutivo Nacional, que tenía hasta hace poco una gran capacidad de control sobre la vida interna de la organización, el Consejo Nacional, como espacio de

encuentro y circulación de la élite partidista, las élites regionales y los grupos parlamentarios. [...] (p. 146).

Al respecto el organismo encargado de llevar a cabo el proceso electoral interno para la elección del 2009 se denominó Comisión Nacional de Elecciones que es integrada según se indica en el apartado B del artículo 36 bis de los Estatutos del PAN, y que a la letra dice:

Apartado B

La Comisión Nacional de Elecciones se integrará por siete comisionados nacionales electos a propuesta del Presidente Nacional, por el voto de la mayoría de los miembros presentes en sesión de Consejo Nacional procurando la participación equilibrada entre los géneros [...]

Dicho proceso es importante, pues permite la centralización de la toma de decisiones en manos del CEN, ya que, como se menciona en el apartado *b* antes citado, la Comisión Nacional Electoral es electa a propuesta del presidente del Comité Ejecutivo Nacional y ésta establece las comisiones estatales de elecciones a propuesta de los Comités Directivos Estatales y éstos, a su vez, a los comisiones municipales de elecciones según lo indicado por el apartado *c* del mismo artículo. Lo cual muestra un vasto grado de centralización por parte del CEN en el proceso administrativo de selección de candidatos a puestos de elección popular, ello da una ventaja importante al centro sobre la periferia.

Desde aquí se vislumbra la centralización de la que es objeto el PAN a través del Comité Ejecutivo Nacional. A continuación presento el proceso formal por el cual se eligieron a los candidatos a legisladores de representación proporcional y de mayoría relativa.

3.3.1 Selección de candidatos a diputados de representación proporcional

De acuerdo a Magdaleno (2014) “las instituciones formales son acuerdos forjados mediante la lucha y la negociación. En consecuencia, reflejan los recursos y el poder de las personas que las han creado [...]” (p. 95). Ante este enunciado, se puede esperar que las reglas que vamos a analizar durante este apartado beneficien a los grupos que tuvieron mayor capacidad para influir en su diseño y por tanto se han visto beneficiados de su contenido.

En México contamos con un sistema electoral mixto para la integración del Poder Legislativo. La Cámara de Diputados se integra, por un sistema de representación proporcional y un sistema de mayoría relativa. Ambos son de importancia para nuestro

estudio, pero al momento analizaremos las condiciones estatutarias y reglamentarias que definen las candidaturas por el principio representación proporcional en el PAN. El artículo 41 de los Estatutos es el encargado de enunciar el proceso para la elección de candidatos por ambos principios y señala lo siguiente:

ARTÍCULO 41. Corresponde a los miembros activos elegir en una Elección Estatal a los candidatos a Diputados Locales de representación proporcional, o su equivalente en la legislación local en vigor y ordenar las propuestas de candidaturas a Diputados Federales de representación proporcional. [...]

Para llevar a cabo lo que se anuncia en el artículo citado se hace necesario revisar el Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular aprobados por la XVI Asamblea Nacional Extraordinaria. En dicho reglamento se especifica el procedimiento que se debe llevar a cabo para la integración de las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. Dicho procedimiento es el siguiente:

Artículo 72.

1. La selección de candidatos a Diputados Federales de Representación Proporcional en cada entidad comprenderá dos fases:

I. Primera Fase: Elección Municipal o Distrital para definir las propuestas de precandidatos a participar en la Elección Estatal; y

II. Segunda Fase: Elección Estatal para elegir y ordenar la lista de fórmulas de candidatos a Diputados Federales de Representación Proporcional.

Artículo 72. BIS

1. La Primera Fase se desarrollará:

I. Mediante elección municipal o delegacional en el caso de municipios o delegaciones que comprendan íntegramente uno o varios distritos, de donde surgirán tantas fórmulas como distritos electorales tenga el municipio o delegación; y

II. Mediante elecciones distritales en el caso de distritos electorales con dos o más municipios, de donde surgirá sólo una propuesta

2. En la Segunda Fase participarán las fórmulas de precandidatos que surjan de:

- I. Las fórmulas ganadoras de la Primera Fase;
- II. Las fórmulas encabezadas por una mujer que, habiendo participado en la Primera Fase no resultaron electas pero obtuvieron los mayores porcentajes de votación en dicho proceso. El número de propuestas que surjan por esta vía será de una por cada cuatro distritos electorales federales, o fracción, que existan en la entidad. En estados con menos de cuatro distritos surgirá una propuesta; y
- III. Las propuestas de fórmulas que presente el Comité Directivo Estatal a que se refiere el artículo 79 de este Reglamento.

Uno de los requisitos para participar en el proceso de selección de candidatos por este principio era presentar las firmas de apoyo de al menos el 10% y no más del 12% de los miembros activos del listado nominal de electores definitivo en el distrito electoral federal correspondiente. Especificando que cada miembro podrá avalar solo a una fórmula de aspirantes (art. 72. TER)

Además, el artículo 73 del mismo reglamento nos indica que las candidaturas para diputados por el principio de RP podrán ser inscritas por los miembros activos y por el comité municipal del partido. En este último caso, el comité sólo podrá postular una fórmula para precandidatos al puesto de diputados por este principio. Cabe agregar que la fase de la integración de las listas circunscriptoriales está a cargo de la Comisión Nacional Electoral (art. 83 inciso 2)

Aunado a este procedimiento, los estatutos del partido señalaban que para la elección de candidatos por el principio de representación proporcional, se debía tomar en cuenta las propuestas hechas por las organizaciones municipales, estatales y por el comité nacional del partido. Todas ellas podrían postular candidatos de acuerdo a las reglas que describe el artículo 42 del reglamento ya mencionado. De este artículo es importante resaltar el inciso a de la fracción IV, el cual dice que: “Los primeros tres lugares de cada circunscripción serán ocupados por las propuestas del Comité Ejecutivo Nacional”. Esto es importante pues garantizó al CEN del PAN al menos 15 diputados²⁰ dentro de la LXI Legislatura. Lo cual incentiva la disciplina parlamentaria, pues estos diputados en teoría responden al órgano que decidió su candidatura, convirtiéndose en agentes del CEN.

²⁰ Es importante mencionar que el país se divide en cinco circuncripciones electorales para el caso de elección de diputados por el principio de representación proporcional.

Finalmente, y tras pasar por el proceso antes descrito, la Comisión Nacional Electoral es la encargada de integrar cada una de las listas de las circunscripciones, de acuerdo al artículo 83, inciso 2 del Reglamento²¹ de selección de candidatos.

El proceso que se ha venido describiendo, es lo que se conoce como primarias cerradas. Ellas implican la elección de candidatos a través de una elección cerrada entre los militantes del partido (artículo 41).²² Dicha situación permite la participación de los militantes; sin embargo, siguen siendo un grupo cerrado el que elige a los candidatos.

Lo que se puede observar en dichos reglamentos es que el partido comparte el poder con los tres niveles de su organización: federal, estatal y municipal. Dicha situación generó un equilibrio entre los diferentes intereses, no obstante, sigue siendo el CEN el coordinador de todo el proceso. Además, el CEN tenía garantizado los primeros tres lugares de la lista final de todas las circunscripciones, lo cual garantizaba el posicionamiento de la élite partidista en el Cámara de Diputados, tomando en cuenta que la votación a nivel nacional del PAN es alta lo cual le permite obtener estos puestos en todas las circunscripciones.

3.3.2 Selección de candidatos a diputados de mayoría relativa

El proceso para la elección de diputados de mayoría relativa es simple en comparación con la integración de los diputados de representación proporcional. En este caso el mismo artículo 41 de los estatutos, pero en su párrafo primero, es el que se encarga de enunciar el proceso de selección de candidatos a elección de mayoría relativa.

Artículo 41. [...]

Asimismo corresponde a los miembros activos elegir a los candidatos a Diputados Federales o Locales de mayoría relativa, o su equivalente en la legislación en vigor conforme al procedimiento señalado en el artículo 38 de estos Estatutos [...].

Para llevar a cabo el proceso de selección a candidatos de mayoría relativa los aspirantes deberán cumplir con un porcentaje de firmas, similar al proceso anteriormente revisado,

²¹ . De este artículo se derivan de la siguiente reglamentaria:
Artículo 85.

1. Los lugares 1, 2 y 3 de la lista de cada circunscripción electoral federal los ocuparán las fórmulas propuestas por el Comité Ejecutivo Nacional. Cada fórmula deberá estar integrada por una persona de género distinto. Los propietarios de las tres fórmulas no podrán ser del mismo género.
2. Las listas de candidatos a Diputados Federales de Representación Proporcional de cada circunscripción electoral federal, se integrarán en segmentos de cinco y en cada uno de los segmentos habrá dos candidaturas propietarias de género distinto de manera alternada.
3. En caso de que alguno de los segmentos no cumpla con esta disposición, la Comisión Nacional de Elecciones asignará los lugares correspondientes a las fórmulas de candidatos electos.

²² Véase artículo 73 del reglamento para la elección de candidatos.

del distrito electoral al que desean representar, según lo reglamenta el artículo 64 del Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular.

Después de cumplir el proceso de registro y aceptación de la fórmula a precandidato de diputado por este principio, las fórmulas aceptadas debían competir en elecciones primarias cerradas para obtener la candidatura del partido, según los artículos 65 y 66 del reglamento antes referido.

Dicho proceso permite la inclusión de la base partidista en la decisión de los candidatos a elegir pero, a su vez, se mantiene el control del partido al ser las convenciones cerradas. Es así que, al menos de forma jurídica, parece haber un equilibrio entre los diferentes niveles del partido político. Con la reserva que ya se mencionó antes en los candidatos a diputados de representación proporcional.

En materia de cohesión y disciplina parlamentaria, el PAN tenía las herramientas necesarias para controlar a sus legisladores, pues al final de cuentas era el partido y en primer plano el CEN quien coordinaba todo el proceso de selección de candidatos. No obstante, el partido repartía ciertas facultades en los comités estatales y municipales que en teoría propiciaban la inclusión de las élites locales. Sin embargo, en el proceso electoral de 2009 se utilizó un método extraordinario para elegir a casi 200 candidatos a diputados federales, fue el método de *designación directa* reglamentado en el inciso II del artículo 29 del Reglamento Para la Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular. Más adelante se verá con más detalle esta situación, pues al final todo el proceso antes mencionado no fue utilizado.

El panorama expuesto en este apartado combinado con la regla de la no reelección consecutiva, generaba los incentivos necesarios para que el diputado o diputada sumara su voluntad a la línea marcada por el partido, sobre todo en el caso de los diputados de representación proporcional. De acuerdo a este análisis, las élites panistas también se habían beneficiado de las reglas electorales posrevolucionarias para controlar a sus militantes, tanto así que sus documentos básicos refuerzan la figura del CEN sobre el total del partido, aunque cabe aclarar que hay una mayor distribución del poder.

3.4 Proceso electoral de 2009

En el proceso electoral del año 2009, se ponían en juego muchos puestos de elección popular, [...] “el objetivo del PAN era ampliar su presencia en la Cámara de Diputados,

retener las gubernaturas de Querétaro y San Luis Potosí y recuperar Nuevo León” (Loaeza, 2010, p. 293).

El 26 de abril del año 2008 el PAN celebró su XVI Asamblea Nacional Extraordinaria en la que se aprobaron reformas a sus estatutos.²³ Dichas reformas transformaron la forma de seleccionar a los candidatos a puestos de elección popular. Un importante ajuste fue la apertura del partido para que las organizaciones adherentes y no sólo los militantes activos pudieran elegir y ser elegidos como candidatos. Cabe mencionar que el grupo de Calderón, en el proceso electoral 2006, se opuso a que las organizaciones adherentes participaran en la selección de candidatos, con lo cual se transformarían los procesos internos del PAN, pues sería un mayor número de personas quienes tendrían el derecho de participar en los procesos. Esta situación beneficiaría al grupo del Presidente, pues era quien contaba con los recursos necesarios para hacerse de los favores de los grupos adherentes.

El 9 de julio de 2008 sería publicada en la convocatoria para la actualización del padrón de militantes, de ello daba cuenta la revista *La Nación*²⁴. Dicho ajuste, buscaba poner en orden el número de militantes activos, con la firme intención de integrar al gran número de personas que se habían acercado al partido después de sus triunfos en las elecciones presidenciales.

La reforma electoral de 2007-2008 había transformado el escenario político, el proceso electoral de 2009 se habría de jugar con nuevas reglas. Una consecuencia importante de la reforma fue la prohibición de contratar tiempo aire en radio y televisión por particulares para fines políticos. Los tiempos en radio y televisión para los partidos quedaban ceñidos a la administración del órgano electoral federal, el entonces Instituto Federal Electoral.

Dicha situación obligó a los partidos políticos a replantear su estrategia electoral. El PAN, se adentró en un debate interesante, elegir o no a sus candidatos por medio de instrumentos de opinión pública. Al respecto, Carlos Abascal entrevistado por *La Nación* comentaba lo siguiente:

De ninguna manera propusimos la posibilidad de elegir un precandidato o candidato con instrumentos de opinión pública, porque acudir a una encuesta para elegir a un candidato es des responsabilizar al Partido de aquello que es su

²³ Para mayor información véase la publicación del Diario Oficial de la Federación con fecha 04/07/2008.

²⁴ Revista la Nación numero 2310 de agosto del 2008.

responsabilidad primaria, que es ofrecer a la ciudadanía candidatos idóneos que después sean gobernantes idóneos (Tello, 2008).

Esta opinión terminó en tela de juicio unos meses después, cuando el CEN decidió seleccionar a 195 candidatos diputados federales de mayoría relativa por el método de “designación”²⁵, lo cual contravenía el famoso espíritu democrático que tanto presumían los panistas. Al respecto Gilt Zuarth, en *La Nación* comentaba: “[...] el método de designación es una facultad del CEN prevista en los estatutos, aprobado por unanimidad” (Rodríguez, 2009).

Y como se presumía, los resultados fueron adversos en los diferentes frentes electorales en que el partido participó, pero en el caso del Congreso fue particularmente agudo el descalabro que padeció el PAN:

Desde enero, diferentes encuestas preelectorales indicaban una preferencia constante por el PRI, mientras que el PRD se desmoronaba víctima de sus conflictos internos. Aun así, la magnitud de la derrota que sufrió el gobierno fue una amarga sorpresa, de 13.7 millones de votos que recibió en 2006 pasó a 9.5 millones (Casar, 2010, p 176).

En la LX Legislatura el PAN obtuvo 206 diputados, convirtiéndose en la minoría más grande del Congreso, ventaja que perdería en 2009 al obtener 63 curules menos, pasando a ser la segunda fuerza política del país. En los tres primeros años del sexenio el PAN perdió poco más del 31% de los escaños conquistados, dicho revés complicaría los procesos de gobierno y generaría una crisis severa al interior del partido. Germán Martínez renunciaría a su cargo, pero antes crearía la Comisión de Reflexión y Análisis de los Procesos Electorales de 2009.

Si profundizamos en los escaños que perdió el PAN de 2006 a 2009, se puede observar que en la LX Legislatura obtuvo 137 diputados por el principio de mayoría relativa y 69 de representación proporcional; mientras que en la LXI Legislatura los números disminuyeron drásticamente, pues de los 143 diputados totales, 70 fueron de mayoría relativa y 73 de representación proporcional. Perdió casi la mitad de los distritos uninominales que ganara

²⁵ El método de designación es la nominación directa de los candidatos por los órganos electorales del CEN-PAN.

tres años antes²⁶. Situación que denotaba la poca confianza que los ciudadanos tenían en el PAN.

3.5 La LXI Legislatura

La legislatura LXI tiene como principal característica el resurgimiento del PRI y el debilitamiento del PAN y el PRD. Después de varios años de enfrentarse a una crisis interna, el Revolucionario Institucional, logró construir acuerdos sólidos entre sus élites y capitalizar la polarización que generaron sus adversarios en el proceso inmediato. Para el 2009 el Congreso quedó integrado de la siguiente manera:

Tabla 3. Composición de la LXI Legislatura

Partido	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	PMC	Total
Curules	237	143	71	21	13	9	6	500

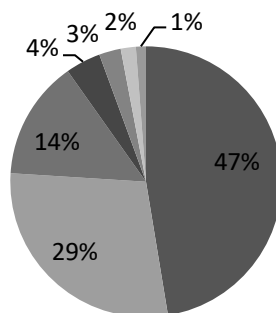
Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica del Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral. www.ine.mx. Datos consultados el 1 de mayo del 2016.

Lo que en términos porcentuales representó un PRI con casi la mitad del Congreso al obtener el 47% de las curules, el PAN en segundo lugar y el PRD en tercero. Dicho reacomodo de fuerzas debió generar cambios sustanciales en las coaliciones ganadoras y perdedoras dentro de la legislatura, así como la disciplina y la cohesión partidaria en todos los partidos y específicamente en el GPPAN. Lo habremos de verificar en lo adelante.

²⁶ Información obtenida del portal http://sift.diputados.gob.mx/cuadro_tipo_elec.php consultado en julio de 2015, y corroborada en la página de la fundación Estrada Iturbide: <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/estadistica>

Integración de la Cámara de Diputados (LXI Legislatura)

■ PRI ■ PAN ■ PRD ■ PVEM ■ PT ■ PNA ■ PMC



Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica de la Cámara de Diputados.
www.diputados.gob.mx. Consultados el 7 de mayo del 2016

3.5.1 El Grupo Parlamentario del PAN y su experiencia legislativa

Entre los diversos perfiles de los diputados electos que integraron el GPPAN, identificamos que los panistas en conjunto habrían ocupado 149 puestos de elección popular. Dicha experiencia política abarcaba desde regidurías hasta gubernaturas. Los resultados de la indagación se presentan a continuación.

Tabla 4. Trayectoria en cargos de elección popular

Cargos	Regidor	Síndico	Presidente Municipal	Diputado Local	Diputado Federal	Senador	Gobernador	Total
Cantidad	31	9	27	64	15	2	1	149

Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica de la Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx. Datos consultados del 10 al 28 de mayo. Nota: los datos están calculados de manera absoluta.

Empero, esos 149 puestos de elección popular estaban concentrados sólo en 92 legisladores, mientras que los restante 51 nunca había obtenido un puesto de representación popular, lo cual significa que poco más de una tercera parte del GPPAN no contaba con alguna experiencia en cargos de elección popular.

Respecto a los diputados que si contaban con experiencia en cargos de elección popular 28 eran mujeres y 64 eran hombres. De los diputados que no tenían alguna experiencia

18 eran mujeres y 33 hombres. Estas cifras reflejan una selección poco equitativa en cuestión de género.

De los 51 diputados sin experiencia, 25 fueron electos por el principio de MR y los restante 26 por el principio de RP. En cuanto a los diputados que si contaban con algún antecedente en uno o varios puestos de representación, encontramos cifras similares entre los de MR y los de RP, con 45 y 47, respectivamente²⁷.

Respecto a los diputados con experiencia, encontramos los siguientes datos al investigar su carrera política: primero, que el antecedente más común entre los legisladores con experiencia fue haber sido diputados locales con 24 casos, les sigue haber sido regidor y diputado local con 17, presidente municipal y diputado local con 10, y únicamente presidente municipal con 9, de ahí en adelante existen varias combinaciones poco frecuentes. Al respecto de los diputados con experiencia local, es importante señalar lo siguiente:

Los políticos locales son aquellos miembros de la Cámara que han ocupado cargos como diputados locales, presidentes municipales o regidores, y son importantes para los partidos, pues son quienes mantienen los lazos más fuertes con su electorado. De ahí que posiblemente sean los menos propensos a cooperar, ya que los legisladores se enfrentan al dilema de votar con el partido o en contra de éste cuando afectan los intereses de sus electores (Morgenstern, 2001, citado por Valencia, 2005, p. 118).

Como se observa, si la experiencia es local o nacional, también influye en el comportamiento de los legisladores, pues ambos tipos de políticos tienen incentivos distintos que los pueden impulsar hacia cooperar o no con la dirigencia del grupo parlamentario.²⁸

Si el análisis se lleva al plano del tipo de elección por el cual fueron electos, se puede observar que la moda entre los diputados de RP fue la de diputado local con 14 ocasiones y la de regidor y diputado local con 11. No obstante, los diputados de MR tenían a 10 integrantes con la experiencia de diputados locales, siendo la más alta. Seguida de la

²⁷ Los datos aquí presentados fueron elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx

²⁸ En este escrito no se ahonda en las votaciones en lo particular de cada diputado, pero la investigación de Laura Valencia (2005) tiene un trabajo con esas características.

combinación regidor-presidente municipal, presidente municipal-diputado local y sólo presidente municipal con una frecuencia de 6 diputados por combinación.

Tabla 5. Experiencia de los legisladores en puestos de elección por tipo de elección

Cargos	MR	RP	Total
REG	1	4	5
REG-SIN	1	0	1
REG-PM	1	0	1
REG-DL	6	10	16
REG-DF	0	2	2
RG-PM-DF	1	0	1
RG-PM-DL	2	0	2
RG-PM-DL-DF	1	0	1
2REG-DL	0	1	1
SIN	3	0	3
SIN-PM	1	0	1
SIN-DL	3	1	4
PM	6	2	8
PM-DL	6	4	10
PM-DF	0	1	1
PM-DL-DF	0	1	1
PM-2DL-GOB	1	0	1
DL	10	14	24
2DL-DF	0	1	1
DL-DF-SEN	0	1	1
DF	2	4	6

DF-SEN	0	1	1
TOTAL	45	47	92

Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica de la Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx y de la Fundación Rafael Estrada Iturbide: <http://fundacionestradaaiturbide.org.mx>. Consultados de mayo a agosto del 2016. REG: Regiduría, 2REG: dos veces Regidor SIN: Sindico, PM: Presidente Municipal, DL: Diputado Local, 2DL: dos veces Diputado Local, DF:Diputado Federal, SEN: Senador, GOB: gobernador.

En la siguiente tabla mostramos a los diputados electos con el mayor número de cargos de elección popular en su haber. Datos que son relevantes, pues de los 143 diputados electos apenas seis superan los tres puestos de elección popular y apenas uno tiene cuatro puestos de elección popular.

Tabla 6. Diputados con mayor experiencia en cargos de elección popular

Diputado	Tipo de elección	Trayectoria política
Javier Corral Jurado	RP	DL-DF-SEN
Felipe de Jesús Cantú Rodríguez	RP	PM-DL-DF
Sergio Octavio Germán Olivares	MR	REG-PM-DL
Carlos Luis Meillón Johnston	MR	REG-PM-DL
Alba Leonila Méndez Herrera	MR	REG-PM-DL-DF
Felipe de Jesús Rangel Vargas	MR	REG-PM-DF
Francisco Javier Ramírez Acuña	MR	PM-DL-GOB

Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica de la Cámara de Diputados, consultados en mayo de 2015. www.diputados.gob.mx. REG: Regiduría, SIN: sindicatura, PM: Presidente Municipal, DL: Diputado Local, DF:Diputado Federal, SEN: Senador, GOB: gobernador.

La experiencia legislativa es algo poco común entre los legisladores mexicanos. La mayoría de los investigadores han revisado la tendencia histórica de los diputados que han participado más de una vez dentro del Congreso mexicano, tienden a concluir que en México la experiencia legislativa es poco frecuente y la respuesta que, en general proponen, tiene que ver con una explicación estructural. Lujambio (1996) consideró algo muy simple, pero no por ello poco importante:

No hay parlamento sin parlamentarios. Los parlamentarios son los guardianes de la institución parlamentaria. Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de

contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas: tres años son muy poco tiempo para aprender y para capitalizar políticamente el aprendizaje (p. 174).

Con la reforma constitucional de 1933, que prohibió la reelección consecutiva de los diputados, aunada a la Ley Federal Electoral de 1946 que inhabilitaba las candidaturas independientes, generaron las condiciones estructurales necesarias para inhibir la especialización de los legisladores, dejando en mano de las élites partidistas el futuro de los parlamentarios. De acuerdo a la opinión de Nacif (2002):

[...]La rotación sistemática de cargos vino a imposibilitar el desarrollo de carreras “internas” en la Cámara de Diputados, el Senado, las legislaturas locales y los gobiernos municipales, y convirtió a la política mexicana en lo que bien podría llamarse un “juego de sillas musicales”[...] (p. 88).

Ello aunado a la serie de reformas electorales que iniciaron en 1964 y que tenía como fin dar cierta representación a los partidos políticos de oposición en el Congreso de la Unión, sumó un elemento más a la centralización del poder que ya ejercían los Comités Ejecutivos Nacionales en manos de sus dirigentes a lo que Prud'homme (2010) comenta:

Así, para los candidatos de oposición, tanto de los existentes como de los que se iban a crear después de la adopción de la ley, la vía para tener acceso a cargos legislativos no sólo pasaba por la asociación a un partido con registro, sino también por la incorporación a las listas de representación proporcional propuestas por las dirigencias partidistas (p. 128).

En suma, la no reelección inmediata, la exclusividad de los partidos para postular candidatos y la necesidad de los políticos de oposición de encontrarse en las listas de candidatos a diputados de representación proporcional; dieron como resultado un control extenso de las dirigencias partidistas, inhibiendo de manera tajante la especialización de los diputados, enfrentándolos así, a una desventaja clara frente al Poder Ejecutivo, pues, mientras los burócratas tenían la posibilidad de acumular experiencia y conocimiento, los diputados estaban condenados a la novatez constante.

Algunos de los argumentos que usaban los defensores del sistema político de entonces, era que los políticos podrían acumular experiencia en otras instancias legislativas como los congresos locales y el Senado. Para comprobar esta hipótesis se ha calculado la

experiencia legislativa de los diputados de la LXI Legislatura en diferentes órganos legislativos. A continuación presento los resultados:

Tabla 7. Diputados del GPPAN con experiencia legislativa

Cargos legislativos	Número de diputados
Diputado local	58
Diputado federal	10
Diputado local-diputado federal	3
Diputado federal-senador	1
DL-DF-SEN	1
TOTAL	73

Fuente: Elaboración propia con datos de la página electrónica de la Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx. Revisado el 20 de mayo de 2016.

De acuerdo con los datos de la tabla anterior, poco más del 50% de los diputados integrantes de la LXI Legislatura tenían alguna experiencia en el Poder Legislativo, una cifra alta si la tomamos en términos generales, esto cambia cuando reducimos la óptica a las experiencias previas como diputados federales. El mayor porcentaje de los diputados contaba con experiencia como diputado local, serían apenas 15 los diputados que habían participado antes como diputados federales, de ellos se presenta una radiografía en lo subsecuente:

- Existió sólo un diputado con tres experiencias previas como legislador, fue diputado local, diputado federal y senador, se trata de Javier Corral Jurado;
- Hubo cuatro diputados, con dos experiencias previas como parlamentarios, tres de ellos fueron diputados locales y diputados federales y uno fungió como diputado federal y después senador: los tres primeros fueron Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Alba Leonila Herrera y José Gerardo De los Cobos Silva (este último había sido dos veces diputado local), el último fue Francisco Javier Salazar Sáenz;
- Los miembros del GPPAN que exclusivamente habían sido diputados federales eran diez: Julio Castellanos Ramírez, Augusta Valentina Díaz de Rivera Hernández, José Francisco Javier Landero Gutiérrez, César Octavio Madrigal Díaz, José César Nava Vázquez, Pedro Peralta Rivas, Marcos Pérez Esquer, Felipe de Jesús Rangel Vargas, Josefina Vázquez Mota y Javier Bernardo Usabiaga Arroyo;

- El grueso de los diputados con experiencia legislativa habían sido legisladores locales. De estos, tres lo habían sido por el PRI, que eran: Leandro Rafael García Bringas, Gustavo Antonio Miguel Ortega Joaquín y José Ignacio Seara Sierra; y uno había sido dos veces diputado y una vez gobernador por el PAN, que era Francisco Javier Ramírez Acuña.

Varios de los diputados aquí expuestos, formaron parte de la élite del GPPAN en la Cámara de Diputados, ocupando cargos de dirección, por ejemplo: Josefina Vázquez Mota y Francisco Javier Ramírez Acuña, fungieron como coordinadora del grupo parlamentario; César Nava sucedió a Germán Martínez en la presidencia del PAN y; los diputados Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, José Francisco Landero Gutiérrez y Javier Bernardo Usabiaga Arroyo fueron presidentes de una comisión. Lo cual implica que la experiencia legislativa de estos personajes les valió ser tomados en cuenta para ejercer un puesto de dirección, con lo cual se retoma la tesis de que la experiencia legislativa es fundamental en un parlamentario.

3.6 La relación principal-agente dentro del GPPAN en la LXI Legislatura

El PAN tiene reglamentos que norman la relación entre los funcionarios públicos postulados por el partido y su dirigencia nacional, estatal y local. Dichos reglamentos también regulan a los diputados federales respecto de su dirigencia partidaria. El presente apartado busca describir la relación jurídica-política que se da entre el partido y sus diputados, descrita en el Reglamento de las Relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de Elección Postulados por el PAN. Para cumplir este objetivo nos auxiliaremos del modelo “principal-agente” al cual ya hemos hecho referencia en el primer capítulo de esta tesis y que tiene que ver con la delegación que hace un sujeto (llamado principal o mandante) a otro sujeto (llamado mandatario o agente), con la condición de que el segundo le rinda cuentas al primero, el cual cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento.

El reglamento antes mencionado describe, en el caso particular de este estudio, la relación entre el CEN del PAN y los diputados. La primera y muy importante regulación es la facultad que tenía el presidente del CEN para colocar al coordinador del grupo parlamentario en San Lázaro:

Artículo 2. Los Senadores, los Diputados Federales, los Diputados Locales de cada entidad y los integrantes de un mismo ayuntamiento postulados por el Partido Acción Nacional, constituirán un "grupo". El presidente del comité

correspondiente designará un coordinador de entre ellos, previa consulta a sus miembros. Las decisiones del grupo se tomarán por mayoría de votos de los asistentes. El coordinador tendrá voto de calidad en caso de empate. Las decisiones obligan a todos los integrantes del grupo, aun a los ausentes. [...]

La relación desde la perspectiva principal-agente convierte al coordinador del Grupo Parlamentario del PAN (GPPAN) en un monitor del Presidente de dicho instituto, pues éste último tiene la facultad para colocarlo y también de removerlo. De esta forma el coordinador adquiere una responsabilidad política con el presidente de su partido en detrimento de su autonomía.

Además, el Presidente del CEN tiene la facultad de ser enlace entre el partido y el presidente de la República (en el caso, como el que estamos estudiando, que el Presidente fue postulado por el PAN) (art. 7). Es decir, el presidente del CEN tiene amplias facultades estatutarias que le permiten entablar el diálogo con las diversas autoridades postuladas por su partido. Lo cual le da el poder de concentrar en su persona decisiones importantes sobre la política externa e interna de su partido.

En lo que respecta al Grupo Parlamentario del PAN el reglamento señala la siguiente estructura orgánica de la dirigencia:

Artículo 11. El grupo parlamentario del PAN en cada una de las Cámaras del Congreso estará encabezado por un coordinador y los subcoordinadores que se requieran. Funcionará por grupos de trabajo, en los que se propiciará la participación de todos los integrantes del grupo.

Asimismo se prevé que los recursos del grupo sean administrados por el Órgano de Administración y Tesorería del GPPAN (Art. 12). Lo cual resta poder al Coordinador GPPAN, aunque no el suficiente para equilibrar las cosas dentro del grupo. Pero sin duda es un elemento que permite a la dirigencia del CEN hacer un contrapeso respecto del poder que otorga al coordinador.

Pasando a las facultades que posee el coordinador de GPPAN en la Cámara de Diputados encontramos que son de suma relevancia para este estudio, las siguientes:

Artículo 14. Son atribuciones y responsabilidades del coordinador:

a. Designar a los subcoordinadores, previa consulta con el Presidente Nacional.

b. Planear las actividades del grupo sobre la base de una distribución equitativa de las tareas, sometiéndolas a la consideración de sus integrantes, así como dar seguimiento a su cumplimiento.

d. Administrar bajo su estricta responsabilidad los recursos humanos, económicos y materiales del grupo, contratar y coordinar al personal necesario para el mejor desempeño de las labores legislativas y administrativas y designar a los funcionarios que les auxilien para tales efectos.

h. Ser el vínculo entre el grupo parlamentario y los diferentes órganos del partido y coordinarse con el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, en aquellos asuntos que revistan importancia para la consecución de los objetivos del grupo parlamentario y del partido en general.

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

El inciso “a” que destacamos, no tiene mucho que explicar, el coordinador tiene el poder de constituir su grupo de trabajo sin atender a ningún principio democrático, él elige quien o quienes serán sus subcoordinadores, por ende, estos responden a él. En cuanto al inciso “b” se trata del poder de agenda que dicho coordinador tiene sobre su bancada. El inciso “d” es muy importante, ya que deposita en las manos del coordinador el poder de determinar los recursos, humanos, económicos, y materiales del grupo, lo cual no implica otra cosa que, los medios para premiar o castigar la disciplina, el llamado patronazgo.

Por último, destaco el poder que tiene el coordinador para integrar a los miembros de su bancada en la Comisión Permanente.

Artículo 15. Son atribuciones y responsabilidades de los subcoordinadores, las siguientes:

a. Auxiliar al coordinador en el desempeño de sus funciones, asumiendo tareas y facultades que en su caso le delegue.

b. Coordinar los trabajos de los legisladores del GPPAN adscritos a su área. De las Comisiones, los Grupos de Trabajo, Comités y Direcciones

En contrapartida existen un par de recursos que diluyen el poder del coordinador del GPPAN, éstos son las facultades que tienen los comités de orden y el de vigilancia. El primero atiende los casos de indisciplina y el segundo la vigilancia del manejo de los recursos (art. 16. Inciso a y b). Dichos organismos permiten de manera formal, tener un control de vigilancia sobre el coordinador en turno.

En suma, podemos observar que el reglamento destinado a normar las relaciones entre diputados y partido dota a la dirigencia en la Cámara de facultades vastas de control, haciendo complicada la expresión de diferencias respecto a la agenda formal del partido.

En este otro nivel, es el CEN del partido a través de su presidente quien tiene el mando, confirmando la relación principal-agente que antes hemos mencionado, por lo menos de manera formal.

Observando las posiciones ocupadas por diversos actores y de acuerdo con las normas que fueron mencionadas, los principales en el PAN para la LXI Legislatura fueron los siguientes: Felipe Calderón al ser el presidente de la República jugaba un papel determinante como referente en el partido; el presidente del PAN, como se señaló en un apartado anterior, era un ente importante pues él determinó al coordinador de la bancada del PAN en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, en el caso que estudiamos fueron dos los hombres que ocuparon el puesto para la Cámara de Diputados, Germán Martínez y César Nava, el primero tuvo a su cargo las elecciones y el segundo sustituyó al primero después de la derrota electoral que sufrió el PAN en 2009.

Cabe mencionar que ambos presidentes del PAN fueron personajes muy cercanos al presidente Felipe Calderón, lo cual implicó el empoderamiento de éste último, pues podía controlar al partido desde su presidente.

De acuerdo con la teoría expuesta en el primer capítulo, los coordinadores de las bancadas suelen ser los monitores de los principales. En el caso que estudiamos la coordinadora fue Josefina Vázquez Mota. Hay que recordar que el o la coordinadora de los grupos parlamentarios del PAN son elegidos por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo cual vuelve al coordinador un inspector del presidente en la Cámara.

No obstante, reconocemos que algunos de los que aquí tomamos como principales pueden ser agentes de otros principales ya que no todos tienen el mismo poder y menos en un caso como el que estudiamos, donde el Presidente es miembro del partido que decidimos analizar. También es importante señalar que pueden existir otros principales,

como pueden ser el caso de los gobernadores, sin embargo se decidió limitarlo a los ya referidos, pues se considera materia de otra investigación el estudio de estos actores tan diversos.

Además de estos principales que se mencionan, desde esta investigación se considera pertinente apuntar a los presidentes de comisiones como monitores. Hay que recordar que los recursos económicos y políticos se vuelven más cuantiosos en la medida que los diputados acceden a puestos de dirección dentro de la Cámara.

Tabla 8. Comisiones presididas por el GPPAN en la LXI Legislatura

Diputados	Tipo de elección	Circ. / Dto.	Comisión
Becerra Pocoroba Mario Alberto	RP	4	Hacienda y Crédito Público
Cantú Rodríguez Felipe de Jesús	RP	2	Energía
Castilla Marroquín Agustín Carlos	RP	4	Gobernación
Cuevas Barrón Gabriela	MR	10	Distrito federal
Landero Gutiérrez José Francisco Javier	RP	5	Juventud y deporte
López Rabadán Kenia	RP	4	Cultura
Osuna Millán Miguel Antonio	MR	6	Salud
Ovando Patrón José Luis	MR	7	Seguridad pública
Pedroza Gaitán César Octavio	MR	5	Fortalecimiento al federalismo
Rico Jiménez Martín	MR	12	Vivienda
Salazar Vázquez Norma Leticia PAN	RP	2	Población frontera y asuntos migratorios
Usabiaga Arroyo Javier Bernardo	RP	2	Desarrollo rural

Fuente: elaboración propia con datos de la página electrónica de la Cámara de Diputados. Consultados en mayo de 2016.

Como se observa en la tabla anterior el PAN tuvo a su cargo 12 presidencias de comisiones de las cuales 7 estaban en manos de diputados electos por representación proporcional y el resto por el principio de mayoría relativa. Lo anterior es interesante pues se demuestra que los diputados electos por el método de representación proporcional tienen un mayor acceso a puestos clave dentro de la bancada. Esto también es atractivo a la luz de lo que comenta Béjar (2009):

La cuestión, no obstante, toma otra perspectiva si se asume que quienes consiguen una candidatura del partido para adquirir un cargo de representación se distinguen no sólo del conjunto de los ciudadanos, sino también del resto de los militantes de la organización. En este sentido, forman parte tanto de la élite partidaria, como de la élite parlamentaria en el país [...] (p.44).

Así tenemos que dentro de los grupos parlamentarios se van creando cúpulas que tienen como principal función dirigir al resto del grupo. Éstos reflejan los diversos intereses de las élites del partido. Dichos diputados generalmente se encuentran en puestos clave donde pueden controlar los recursos, tanto económicos, políticos y de capital humano. Así se va cerrando la toma de decisiones en pequeños conjuntos que imponen sus intereses a la mayoría. Lo cual significa altos índices de cohesión y disciplina en las votaciones en el pleno.

Como se pudo observar, después de la elección de 2009, el Partido Acción Nacional quedó muy mal posicionado en la Cámara de Diputados al perder gran parte de los escaños que había logrado apenas tres años atrás. Dicha situación dejó en una seria desventaja al Presidente Calderón, pues para la segunda parte de su gobierno, su partido contaba con menos diputados y el PRI se había fortalecido.

En el próximo capítulo se hará el análisis de las votaciones del GPPAN y ahí podremos observar claramente, como fue el apoyo del partido hacia las iniciativas del Presidente y de los demás actores políticos. No obstante, y aún a pesar de la desventaja que padeció el PAN durante la LXI Legislatura, esperamos que haya altos índices de cohesión, esto por la forma en que fueron seleccionados los candidatos del PAN durante la elección de 2009, además de los incentivos que generan los reglamentos internos de la Cámara de Diputados, los cuales centralizan la toma de decisiones en la Junta de Coordinación Política (JCP) y, en específico, en los coordinadores de la bancadas, cuestión que se retoma de inmediato en el siguiente capítulo.

Capítulo 4. Cámara de Diputados: reglas internas y cohesión del GPPAN

Maiwaring y Shugart (2002) citados en el primer capítulo mencionan que las reglas parlamentarias son una de las fuentes institucionales de la disciplina. Por ello, en este capítulo se hace una revisión de dichas reglas para el caso mexicano, en el contexto del primer y segundo periodos legislativos de la LXI Legislatura. Se pretende responder a las siguientes preguntas: ¿cómo las reglas parlamentarias mexicanas contribuyen a la disciplina parlamentaria? y ¿cuáles fueron los características de la disciplina parlamentaria durante el primer y segundo periodos legislativos de la LXI Legislatura en el caso del Partido Acción Nacional?

Con la revisión de las reglas parlamentarias habremos agotado el análisis de las fuentes institucionales de la disciplina parlamentaria y, con esto daremos paso al estudio de las votaciones en pleno del grupo parlamentario del PAN. Por lo tanto, la segunda parte de este capítulo trata precisamente de la medición de la cohesión y disciplina parlamentaria.

4.1 El Poder Legislativo mexicano: reglas internas de la Cámara de Diputados

La Carta Magna de nuestro país fundamenta la forma en la cual se deben constituir los poderes del Estado. En adelante haré un esbozo de cómo se constituye el Poder Legislativo mexicano, para ello es importante mencionar que México cuenta con un Poder Legislativo bicameral, según el artículo 50 constitucional.

Dicho esto, el primer punto importante que regula la Constitución, respecto a nuestro tema de interés, es la temporalidad en la cual los diputados ejercen su cargo.

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

De este artículo se rescatan dos cuestiones: la primera es la idea de que los diputados son representantes de la nación, lo cual excluye (por lo menos de manera formal) la representación de intereses locales o particulares para dar paso a un interés general. La segunda es la implementación de un periodo legislativo fijo que ha de durar tres años sin posibilidad de ser modificado, cuestión que es particular de los sistemas presidenciales. No obstante, en la actualidad, la reelección de legisladores ya se contempla para las

elecciones 2018; sin embargo, no se toma en cuenta, para efectos de este estudio, pues la temporalidad que manejo es anterior a dicha reforma.

Pasando de lleno a la integración de la Cámara de Diputados y a los métodos de elección, encontramos dentro de la Constitución los siguientes elementos:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Enseguida se profundiza en las reglas de la Cámara de Diputados. Su estudio permitirá mostrar los elementos que influyen en la disciplina parlamentaria.

4.1.1 Reglas parlamentarias

El siguiente apartado tiene como finalidad ilustrar el marco jurídico que regula el funcionamiento²⁹ de la Cámara de Diputados con el fin de conocer las prácticas institucionales que incentivan o demeritan la disciplina partidaria entre los legisladores del Partido Acción Nacional. Estas reglas determinan el actuar de los ocupantes del Poder Legislativo, sus principios y sus formas. En opinión de Alonso Lujambio (2010):

Una visión politológica del Congreso Mexicano requiere en primer término de una aproximación jurídica al objeto de estudio. Imposible entender el proceso político, formal e informal, que pasa por las cámaras, si no se tiene antes que nada una idea clara de lo que las cámaras deciden según la letra de la constitución, el reglamento interno y de la Ley Orgánica del Congreso (p 48).

Considerando la opinión de Lujambio, en este apartado haremos una revisión de los tres documentos que él menciona.³⁰ No obstante y antes de iniciar con el análisis particular de estas leyes, es importante tomar en cuenta el argumento de Valencia (2005) respecto de las reglas parlamentarias:

²⁹ Es importante mencionar que la reforma política de 2013-2014 modificó varios aspectos de la Constitución Política, de la Ley Orgánica y de algunos otros reglamentos, por lo cual algunos elementos ya no están vigentes en la actualidad, pero para el caso de estudio de este proyecto, si lo estuvieron.

³⁰ Cabe señalar que existe un Reglamento General del Congreso de la Unión que procedía del año de 1934 del siglo pasado y que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre del 2010. Dicho reglamento estaba limitado en sus facultades a no contradecir a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión que fue puesta en marcha en 1999.

Las reglas internas del Congreso a diferencia de las reglas electorales, son mecanismos que en algunos casos contrastan los efectos de indisciplina producidos por los límites al control del liderazgo partidista. No obstante en otros casos, las reglas internas son promotoras e incrementan la incertidumbre del proceso y aparentemente la alta disciplina [...] (p. 31).

En México, se considera que las reglas internas del Congreso incentivan la disciplina partidaria pues la toma de decisiones se integra a la voluntad de los partidos políticos a través de los coordinadores de las bancadas. La figura del coordinador del grupo parlamentario tomó relevancia después de establecerse la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM) en 1999.

Entre las principales modificaciones que se originó con la puesta en marcha de la Ley Orgánica de 1999 encontramos las siguientes:

1. La desaparición de la Gran Comisión.
2. La creación de una Mesa Directiva con funciones de gobierno.
3. Una mayor duración en el cargo del presidente(a) de la Mesa Directiva.
4. La constitución de la Junta de Coordinación Política.
5. La creación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
6. La creación de la Organización Técnica y Administrativa que contempla para la Cámara de Diputados el Servicio Civil de Carrera, mediante el establecimiento de la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros de la Cámara de Diputados, y la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, y para la Cámara de Senadores también se estableció el Servicio Civil de Carrera, la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, la Secretaría General de Servicios Administrativos, y un Centro de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios públicos del Senado. En octubre de 2008 se creó el denominado "Instituto Belisario Domínguez". (Pedroza de la Llave, 2012, p.187)

El Congreso tiene dos periodos de sesiones por año y dichos periodos se deberán llevar a cabo según lo reglamenta los artículos 65 y 66 de la Constitución: el primero iniciaría el 1 de septiembre y terminaría a más tardar el 15 de diciembre, excepto cuando el presidente de la República tomara posesión, en cuyo caso se podría extender hasta el 31 de diciembre; el segundo periodo iniciaría el primero de febrero y terminaría el 30 de abril del mismo año. En los periodos en que no esté en sesiones el pleno de la Cámara habrá una Comisión Permanente que se compone de 37 legisladores, 19 diputados y 18 senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las mismas Cámaras (Art. 78 constitucional).

Los objetivos de dichos periodos de sesiones serán los siguientes, según lo explica el párrafo segundo y tercero del artículo 65 constitucional:

Artículo 65. [...]

En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución. [...]

En el párrafo anterior centramos gran parte de nuestra investigación, ya que de él nos interesa conocer el proceso de discusión y estudio, pero sobre todo el resultado de las votaciones, pues es ahí donde se puede reflejar de manera tangible la cohesión y la disciplina parlamentaria. De la Comisión Permanente se destaca que es ella la que puede convocar a sesiones extraordinarias (Art. 78).

Retomando el interés sobre el proceso de trabajo que se realiza en la Cámara de Diputados, se hace necesario conocer a los actores políticos e institucionales que tienen la facultad de iniciar leyes. Dichos actores están bien definidos en la Constitución:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados. [...]³¹

Posteriormente, es importante conocer el proceso político-administrativo por el cual deben fluir las iniciativas presentadas por los actores. Dicho proceso es vital en el quehacer legislativo ya que la Cámara de Diputados no se desempeña de manera aislada, sino que

³¹ Este artículo fue reformado en 2014

debe armonizar su labor con el Senado y con los demás poderes del Estado y órdenes de gobierno. Este proceso se describe de manera detallada en la Constitución en su artículo 72.

Cabe precisar que las votaciones para aprobar leyes (dependiendo de si son leyes primarias, secundarias o alguna otra votación) deben cumplir con ciertos requisitos: para reformas constitucionales, se debe contar con dos terceras partes de los miembros presentes en el recinto al momento de la votación (art. 135 constitucional); mientras que para la aprobación de leyes secundarias y otros temas, el requisito es contar con el cincuenta por ciento más uno de los miembros presentes en el Congreso.³²

El hecho de que las votaciones se tomen en cuenta a partir de los miembros presentes en el recinto legislativo y no del total de integrantes de la Cámara, implica un fenómeno interesante para la disciplina y la cohesión parlamentaria, pues si algún miembro de la bancada no comparte el sustento de una iniciativa, puede simplemente no presentarse. Esto es importante, pues siempre hará menos daño una abstención que un voto en contra; además, cabe resaltar que en ningún índice se toma en cuenta las ausencias de los legisladores, sin embargo, en algunos parlamentos es una actividad muy usual. Lo cual es muy interesante pues se puede cuestionar si la inasistencia es un síntoma de indisciplina parlamentaria. En este trabajo se presentarán las cifras de ausencias para el periodo en estudio con el único objetivo de hacer visible esta práctica.

4.1.2 Derechos y obligaciones de los diputados

Es oportuno conocer los derechos, las prerrogativas y las obligaciones de los diputados, pues son ellos los actores principales del fenómeno estudiado. Para ello se considera fundamental el derecho constitucional que tienen los diputados a emitir su opinión sin por ello ser reprimidos, descrito en el artículo 61.

Este derecho fundamenta la autonomía que poseen los diputados para ejercer su cargo. Dicho derecho está en duda en este documento, pues existen incentivos externos a la norma que podrían generar que no se acate y que por el contrario, los diputados tengan que omitir sus opiniones.

³² Según el artículo 135 del Reglamento General de la Cámara de Diputados se entiende por voto lo siguiente: Artículo 135. 1. El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor o en contra del sentido de una resolución de un determinado asunto. Además se menciona los tipos de votación que existe: Artículo 137. 1. La votación es el registro de la suma de los votos individuales de un órgano colegiado.

2. Las votaciones podrán ser: I. Nominales, II. Económicas, y III. Por cédula.

Podemos destacar los siguientes derechos: el de iniciar leyes y decretos; asistir con voz y voto a las sesiones de Congreso; integrar las comisiones y grupos de trabajo; percibir una dieta; participar en las elecciones de la Cámara (pasiva y activamente); formar parte de un grupo parlamentario; tener asesoría personal y algunas otras (Art. 6 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

En lo referente al derecho de los diputados a integrar comisiones, es importante señalar que es la JCP la que designa a los diputados que integrarán las comisiones, lo cual implica una contradicción en la norma, pues un diputado independiente no podrá acceder a una comisión, con lo cual se limita su derecho y se genera un incentivo para no separarse de su grupo, fomentando la disciplina.

En cuestión de prerrogativas, la misma ley determina que los diputados deben contar con los recursos humanos, materiales y financieros que les permitan desempeñar con eficacia su trabajo; además podrán contar con servicios de comunicación, telemáticos y demás servicios con que cuente la Cámara para su función (Art. 7 del Reglamento de la Cámara de Diputados). No obstante, estos recursos son administrados por el coordinador del grupo parlamentario, lo cual representa un elemento más para ejercer presión sobre los legisladores, para que acaten sus órdenes.

En lo referente a las obligaciones, destacamos las siguientes reglas: rendir protesta y tomar posesión de su cargo; asistir puntualmente a las reuniones del pleno, de comisiones y comités; acatar los acuerdos del pleno, de los órganos directivos, comisiones y comités; y ejercer el voto, salvo que haya excusa (Art. 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

En resumen se dice que los legisladores gozan de igualdad jurídica tanto en lo económico como en lo político (Art. 5 del Reglamento de la Cámara de Diputados); sin embargo, los recursos económicos se concentran en los coordinadores, lo cual limita su margen de maniobra.

4.1.3 Los coordinadores parlamentarios y la Junta de Coordinación Política (JCP)

Un elemento fundamental dentro de la organización de la Cámara, son los grupos parlamentarios, que no son otra cosa que el conjunto de diputados según su afiliación de partido. Dicho grupo se integra por lo menos con cinco diputados y sólo había (hasta antes de la reforma de 2014) uno por cada partido que integra la Cámara (Art. 26 de LOCGEUM).

Dicho elemento es cardinal en el estudio de la disciplina partidaria, pues sumado al papel centralizador que juega la junta, el diputado queda a merced de una estructura corporativa, que evita generar incentivos que propicien su independencia, y de hacerlo podía quedar aislado. Para entender lo antes mencionado es pertinente adentrarse en las entrañas de la Junta de Coordinación Política.

Una de las virtudes de la Ley Orgánica de 1999 fue la creación de Junta de Coordinación Política que es integrada por todos los coordinadores de los grupos parlamentarios. Dicho organismo puso en marcha el latente pluralismo que se vivía en el Congreso de la Unión tras el inicio de los gobiernos divididos en 1997. Sin embargo, dicho organismo también centralizó el poder de las bancadas en sus coordinadores, con lo cual se dio una nueva dimensión de poder en estos personajes que tienen dentro de sus facultades diversas herramientas para premiar o castigar a los miembros de su bancada. La junta de coordinación política se rige de acuerdo a las siguientes bases.

Artículo 31 de la LOCGEUM:

1. La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.
2. La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política, será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados.
3. Será Presidente de la Junta por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.
4. En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política.

Dicha junta, como menciona el artículo, se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, lo cual constituyó un mecanismo de pluralidad parlamentaria. Debemos recordar que antes de 1997 el PRI controlaba completamente los órganos de decisión de la Cámara. Con el tiempo la JCP se fue convirtiendo en el centro neurálgico del sistema legislativo mexicano. La posición política que le ha tocado desarrollar le permite estar en

el centro de las negociaciones más importantes, dando a sus integrantes una gran gama de facultades, entre las más importantes para este estudio, encontramos las siguientes:

Artículo 34 de la LOCGEUM:

[...] 1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;

g) Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, y

Aunado a lo antes mencionado se da a los coordinadores la facultad de asignar recursos económicos a sus grupos parlamentarios, según el artículo 29.

Dicho esquema suma una herramienta más al coordinador para disciplinar a su grupo, pues cabe señalar que la ley orgánica contemplaba la figura del “diputado sin partido” (Art. 30 de la LOCGEUM); sin embargo, no existe norma alguna que permita integrarlos a la discusión dentro de la JCP, lo cual impide de facto su acceso a las comisiones, a los grupos de trabajo y a otras tantas cosas que son determinadas por la junta.³³ Al controlar los recursos, humanos, materiales y económicos, los coordinadores pueden utilizar sus facultades para repartir incentivos o para castigar a los miembros de su bancada.

En la misma línea se puede observar que son los coordinadores quienes dan su venia para que un diputado pueda ausentarse de la Cámara, pues según el numeral 2 del artículo 48 del Reglamento de la Cámara de Diputados las solicitudes de justificación deberán presentarse ante la Mesa Directiva debidamente fundadas y con el visto bueno del Coordinador o representante autorizado: es decir, hasta los permisos para faltar, están regulados por el coordinador.

Redondeando, la JCP y por ende los coordinadores de los grupos parlamentarios son un elemento fundamental en el estudio de la disciplina partidaria en México. Como ya se vio,

³³ Este elemento es uno de los más criticados en el actual esquema de los candidatos independientes.

en el caso del PAN, el coordinador del partido es designado por el presidente del CEN, lo cual propicia una relación directa de dependencia hacia éste.

Además de las funciones ya mencionadas, cabe señalar que la junta interviene en la mayoría de los procesos de toma de decisiones que se dan en la Cámara. De algunos de ellos –por su importancia para este estudio– haremos referencia en lo adelante.

4.1.4 Las comisiones

Es imprescindible no mencionar un elemento que juega un papel central en el proceso legislativo: las comisiones³⁴. Cabe mencionar que en este trabajo no se profundizó en la labor en comisiones; sin embargo, se reconoce que el trabajo más agudo de un cuerpo colegiado se da al interior de estos organismos y, en muchos de los casos, es aquí donde se podría observar los mecanismos que utilizan los líderes de los diputados para conseguir su apoyo. La Ley Orgánica define a las comisiones de la siguiente forma:

Artículo. 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.
2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias (y también se cuenta con comisiones especiales en los términos del artículo 42 de la misma ley) que se mantienen de Legislatura a Legislatura.

En la legislatura de estudio las comisiones ordinarias fueron:

I. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; II. Asuntos Indígenas; III. Atención a Grupos Vulnerables; IV. Comercio y Fomento Industrial; V. Comunicaciones y Transportes; VI. Defensa Nacional; VII. Desarrollo Social y Vivienda; VIII. Derechos Humanos; IX. Desarrollo Metropolitano; X. Desarrollo Rural; XI. Desarrollo Social; XII. Economía; XIII. Educación Pública y Servicios Educativos; XIV. Energía; XV. Equidad y Género; XVI. Fomento Cooperativo y Economía Social; XVII. Fortalecimiento al Federalismo; XVIII. Función Pública; XIX. Gobernación; XX. Hacienda y Crédito Público; XXI. Justicia; XXII. Juventud y Deporte; XXIII. Marina; XXIV. Medio Ambiente y Recursos Naturales; XXV. Participación Ciudadana; XXVI. Pesca; XXVII. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; XXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública; XXIX. Puntos Constitucionales; XXX. Radio,

³⁴ En este trabajo no se ahonda en el trabajo en comisiones, pero es un elemento importante del trabajo legislativo y en el mismo se encuentran factores que incentivan la disciplina parlamentaria.

Televisión y Cinematografía; XXXI. Recursos Hidráulicos; XXXII. Reforma Agraria; XXXIII. Relaciones Exteriores; XXXIV. Salud; XXXV. Seguridad Pública; XXXVI. Seguridad Social; XXXVII. Trabajo y Previsión Social; XXXVIII. Transportes; XXXIX. Turismo, y XL. Vivienda.

Además de las cuarenta comisiones enlistadas, la ley orgánica prevé algunas otras como la Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que es la encargada de revisar lo referente a las normas que rigen las reglas internas del Congreso de la Unión (Art. 40 de la LOGCEUM).

La integración de las comisiones obedece, desde luego, a un factor político, son integradas de acuerdo a la pluralidad en la Cámara, es decir de acuerdo al número de partidos que tengan representación en ella, y la JCP propone a los diputados que presidirán las mismas. Además, si un diputado decide salir de su grupo parlamentario, su antiguo coordinador, tiene la facultad para pedir su salida de la o las comisiones donde participe, todo esto, según el artículo 43 de la LOGCEUM.

Como se puede observar, existe una vez más un gran protagonismo de los coordinadores en la integración de estas comisiones. Dicha intervención es un elemento más que incentiva la disciplina partidaria, pues son los coordinadores quienes, a través de un acuerdo dentro de la junta, deciden qué diputados serán los integrantes de una comisión y que posición ocuparán dentro de ésta. Además, los coordinadores pueden solicitar la sustitución temporal o definitiva de un diputado en las comisiones (Art. 44 inciso 2 de la LOGCEUM), factor que incrementa su poder sobre los diputados, pues sin el acceso a estos organismos no hay forma de incidir plenamente en el desarrollo de una iniciativa, además del dinero y el personal que se deja de percibir por estos medios.

Los elementos jurídicos que fuimos relatando en este apartado dan pie para entrar al análisis de las votaciones en el primer y segundo periodos de la LXI Legislatura. Con el desarrollo del siguiente apartado, podremos constatar que los elementos institucionales que analizamos previamente influyen de manera directa en la disciplina y cohesión parlamentaria.

4.2 Cohesión parlamentaria durante el primer y segundo periodos de la LXI Legislatura

4.2.1 Índice de medición

El presente apartado tiene como objetivo mostrar los amplios índices de cohesión que tuvieron los panistas a la hora de votar en el pleno de la Cámara de Diputados, así como describir algunas variables de esas votaciones, mismas que más adelante se enuncian. Por el momento iniciamos enunciando las herramientas que se utilizaron para medir la cohesión. Desde las palabras de Mascott (2006):

El índice de Rice, calcula la disciplina partidaria a partir de la diferencia entre el porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto de una fracción parlamentaria. Sus valores van de 0 a 1, donde 0 significa baja disciplina y 1 alta disciplina (p. 10).

Valencia (2005) considera que en esencia lo que el índice de Rice mide es la cohesión absoluta de la votación de un partido, lo cual deja fuera aspectos como la ausencia de los legisladores y se calcula de la siguiente forma:

$$I_r = \frac{A-B}{A+B}$$

A representa el porcentaje mayoritario y el B porcentaje minoritario

Para Jones (2002) y Ames (2000):

La disciplina medida en términos absolutos, es decir, sin tomar en cuenta las ausencias, da como resultado promedios altos. De hecho, para estos autores las ausencias forman parte de la disciplina.

Jones entiende a la disciplina absoluta como el porcentaje de miembros de un partido que votaron en el mismo sentido que la mayoría del total de legisladores presentes en la sesión la fórmula para su cálculo es la siguiente:

$$VMSí / (VMSí + VMNo + VMAbs)$$

Por su parte la disciplina relativa se refiere al porcentaje de los miembros de un partido que votaron en el mismo sentido que la mayoría de los legisladores de su grupo parlamentario: la fórmula para su cálculo es la siguiente:

$$VMSí / (VMSí + VMNo)$$

Donde VMSí=voto a favor de los miembros del partido; VMNo=votos en contra; VMAbs=abstenciones (Ames, 2000, Jones, 2002, citado por Valencia pp. 89-90)

En el caso de este trabajo decidimos utilizar el índice medio de Rice, así como la versión relativa del índice de Jones, ya que se adecúa a la lógica del estudio y permite tener otro índice de referencia. No obstante, se hace el registro del porcentaje de ausencias en cada votación, resultados que se presentan en conjunción con las otras variables, con la finalidad de mostrar los altos índices de ausentismo de los legisladores y dejando pendiente para otra investigación una posible explicación.

4.2.1 Variables

A continuación presentaremos las variables que habremos de ocupar en este último apartado:

- **Tipo de legislación:** cabe aclarar que existen reformas constitucionales y reformas secundarias, las primeras necesitan la mayoría calificada para ser aprobadas, mientras que las segundas sólo la mayoría absoluta, de acuerdo al artículo 135 constitucional. En esta variable se mostrará la dispersión en el voto del GPPAN de acuerdo al tipo de votación.
- **Tipo de votación:** es decir, si es una votación en lo particular o se trata de una votación en lo general. Cualquier iniciativa pasada a pleno implica largas jornadas de negociación. En específico, las votaciones en lo particular se originan de la contraposición de intereses y, por ende, suelen ser el reflejo de los desacuerdos entre los legisladores, de ahí la importancia de diferenciarlas con el objetivo de mirar el comportamiento del GPPAN.
- **El origen de las iniciativas:** nos permite conocer al actor institucional o individual que presenta una iniciativa. Para ello se hace imperante rastrear del total de las iniciativas, su origen, para después determinar, qué iniciativas tuvieron un mayor índice de cohesión a la hora de votarlas.
- **Tema de la iniciativa:** nos permite desarrollar una base de datos que, al cruzarla con la votación de las iniciativas, dará como resultado el tipo de iniciativas que tienen mayor o menor conceso entre los legisladores del grupo parlamentario en este estudio.
- **Coalición ganadora:** esta categoría nos permitirá reconocer cuáles fueron las alianzas más comunes en las que participó el PAN.

- **Cambio de grupo parlamentario:** en este aspecto, se pretende conocer el número de diputados que decidieron cambiar de grupo parlamentario o independizarse de éste y la frecuencia con que sucedió, ya que puede ser el reflejo de indisciplina al interior del grupo parlamentario.

4.2.2 Tipos de legislación

Durante los dos periodos legislativos a estudiar encontramos que sólo en el segundo periodo se presentaron cuatro reformas de carácter constitucional, y los temas que tocaban fueron: derechos humanos, gobierno, política y salud. Las reformas fueron aprobadas con la participación activa del PAN.

Tabla 9. Cohesión del GPPAN en las iniciativas que reformaron la Constitución

Tema/Coalición ganadora	Origen de la iniciativa	IRice	IJones
Derechos Humanos	SENPRI	1	1
PRI-PAN-PRD-PVEM-PNA-PT-CONV			
Gobierno	GPPRI	1	1
PRI-PAN-PRD-PVEM-PNA			
Salud	VARIOS	1	0.97
PRI-PAN-PRD-PVEM-PNA-PT-CONV			
Política	VARIOS	0.97	0.90
PRI-PAN-PRD-PVEM-PNA-PT-CONV			
Total general		0.99	0.97

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria³⁵. Consultados de febrero a junio de 2016³⁶.

Como se puede observar, en la tabla número 9, el índice de cohesión fue alto según el índice medio de Rice y de Jones; no obstante, es perceptible que la reforma en materia política es la que hizo descender la cohesión. La iniciativa tenía que ver con incluir en la Constitución la palabra “laico” en el artículo 2. El índice de Jones da un menor porcentaje de cohesión al tema de salud, no obstante es poco significativa la diferencia.

En lo referente a la coalición ganadora, se puede observar que en tres de las cuatro reformas constitucionales la coalición ganadora fue apoyada por todos los partidos con

³⁵ Las coaliciones fueron determinadas a partir de que el 50 % más 1 del partido político haya votado a favor o en contra de la iniciativa.

³⁶ Los datos en las tablas posteriores también fueron consultados en las mismas fechas.

representación en la Cámara de Diputados durante esta legislatura. La única que no fue apoyada por todos fue la referente al tema de gobierno y que consistía en añadir al estado de Coahuila la denominación de Coahuila de Zaragoza.

Respecto al origen de las iniciativas, se observa que en las cuatro iniciativas tuvo presencia el GPPRI. Sin embargo, es de resaltar que a la hora de intervenir más grupos parlamentarios en la formulación de la iniciativa, fue menor el índice de cohesión por parte del GPPAN, lo cual no afectó, ya que la coalición ganadora incluyó a todos los partidos.

4.2.3 Tipos de votación

El primer periodo legislativo tuvo un total de 32 votaciones en pleno, entre votaciones generales y particulares. Es importante mencionar que las votaciones particulares suelen necesitar una mayor negociación, por lo que se podría esperar que el índice de cohesión aumente en las votaciones generales y disminuya en las votaciones particulares.

Como se dijo, el primer periodo legislativo contó con 32 votaciones, de ellas, 18 fueron en lo general y 14 en lo particular. De acuerdo con los índices aquí utilizados las votaciones generales, para el primer periodo, fueron más cohesionadas, mientras que las votaciones en lo particular tuvieron un índice de cohesión menor (véase tabla 9).

En general, el primer periodo tuvo un índice de cohesión relativamente bajo, pues de las 32 votaciones contabilizadas, el índice medio de Rice dio como resultado 0.92, mientras que índice de Jones 0.95. Esto se pudo deber a que en este periodo se trataron temas como la Ley de Ingresos y de Egresos.

Tabla 10. Cohesión del GPPAN por tipo de votación (primer periodo legislativo)

Tipo de votación	Frecuencia	IRice	IJones
Votación en lo general	18	0.95	0.96
Votación en lo particular	14	0.88	0.92
Total	32	0.92	0.95

Fuente: elaboración propia con datos de la gaceta parlamentaria.

Respecto al segundo periodo legislativo, pudimos contabilizar 78 iniciativas votadas en el pleno. 65 fueron votaciones generales y 13 votaciones particulares. Las primeras tuvieron una cohesión de 0.98, según los índices medios de Rice y de Jones, las trece restantes tuvieron un promedio de 1 y 0.99, respectivamente según los índices manejados. Es claro que la diferencia entre uno y otro tipo de votación no fluctuó mucho y, además, ambos

índices de cohesión fueron altos. Sin embargo, también se pudo observar que a diferencia del primer periodo, en éste, el índice de cohesión fue más alto en las votaciones particulares que en las generales.

En general, el segundo periodo legislativo tuvo una cohesión muy alta, de 0.99 en promedio, de acuerdo al índice medio de Rice y, 0.98 de acuerdo al índice de Jones. Lo cual nos indica que el PAN fue un partido altamente cohesionado en estos dos periodos.

Tabla 11. Cohesión del GPPAN por tipo de votación (segundo periodo legislativo)

Tipo de votación	Frecuencia	IRice	IJones
Votaciones en lo general	65	0.98	0.98
Votaciones en lo particular	13	1	0.99
TOTAL	78	0.99	0.98

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

4.2.4 Orígenes de la iniciativa

Durante el primer periodo de sesiones, el Poder Ejecutivo fue el actor que presentó el mayor número de iniciativas con 12. No obstante, también hubo iniciativas de los integrantes del GPPRD, GPPAN, GPPVEM, y una en conjunto entre el PAN y el PVEM.

De acuerdo con el índice medio de Rice, podemos observar que las propuestas con menor cohesión fueron presentadas por el Ejecutivo Federal, ya que el 66.6 por ciento de las iniciativas fueron propuestas por él. La iniciativa presentada por el Ejecutivo que generó el menor nivel de cohesión según ambos índices, fue la reforma en la Ley Federal de Derechos, que es la que incluye diversas disposiciones sobre la renta o permisos de espacios o materiales que son del Estado (véase tabla numero 12)

Tabla 12. Cohesión del GPPAN por origen de iniciativa (primer periodo legislativo)

Origen	Frecuencia	Promedio de Rice	Origen	Frecuencia	Promedio de Jones
GPPAN-PVEM	1	1	GPPAN	3	1
GPPVEM	1	1	GPPVEM	1	1
GPPAN	3	1	GPPRD	1	0.98
GPPRD	1	1	GPPAN-PVEM	1	0.98
EJ	12	0.93	EJ	12	0.96
Total	18	0.98	Total	18	0.98

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria. EJ: Poder Ejecutivo.

No obstante, las iniciativas presentadas por el PRD y la del PAN en conjunto con el Verde, sufrieron una disminución en el grado de cohesión, respecto del índice de Rice. Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo fueron, otra vez, las menos cohesionadas, pero se obtuvieron resultados mayores a las operaciones calculadas para el periodo anterior.

En lo referente al segundo periodo legislativo, se observa en la tabla número 13, que las 63 iniciativas que fueron presentadas, provinieron de 25 actores diferentes, ya sean solos o en cooperación con miembros de otros partidos. Hubo algunos casos en donde todos los partidos participaron.

Fueron los legisladores del PRI quienes propusieron una cantidad mayor de iniciativas con 9, seguidos del titular del Poder Ejecutivo que presentó 7 y, de los senadores del Revolucionario Institucional que presentaron 6. El PAN fue el origen de 5 iniciativas, representando todos estos, el 42.85 % de las iniciativas presentadas en el segundo periodo legislativo.

El PAN participó en 5 iniciativas de forma solitaria y en 14 ocasiones en coalición con otros partidos, ya sea desde la Cámara de Diputados o desde la de Senadores. Los índices de cohesión en las iniciativas en las que intervino el PAN fueron muy cercanos a 1, en promedio, lo cual indica un alto grado de cohesión. Las alianzas más comunes que hizo el PAN fueron con el PRI y en menor medida con el PRD.

No obstante, fue el Grupo Parlamentario del PRI (GPPRI) tanto en la Cámara de Diputados como en la legisladora quien tuvo mayor participación, lo cual refleja la posición clave que tuvo en esta legislatura al ser la primera minoría.

En lo referente al índice de cohesión se puede observar que el GPPAN fue menos cohesionado cuando se trató de iniciativas provenientes del PRI, seguida por las iniciativas presentadas por los senadores del PRI, PAN y PRD, esto, según el índice medio de Rice.

Desde el índice alternativo que se utilizó, el de Jones, se puede observar en la tabla número 13, que hubo un menor grado de cohesión en las iniciativas presentadas por el PRD y PT; no obstante, fue aun menor la cohesión cuando participaban los tres partidos más grandes en la formulación de la iniciativa. Lo cual deja ver un mayor grado de conflicto a la hora que intervienen más actores. Sin embargo, los porcentajes de cohesión fueron muy altos en general, pues de acuerdo a este índice la cohesión fue de 0.98.

Lo que llama la atención es que las iniciativas presentadas por el Presidente en este periodo, tuvieron un mayor grado de cohesión en comparación con el periodo anterior. Debemos recordar que en el anterior periodo sus iniciativas alcanzaron niveles de 0.93 de acuerdo al índice medio de Rice y 0.95 de acuerdo al índice de Jones, mientras que en éste, el índice de cohesión llegó en los dos casos a 1, que es el valor máximo de cohesión.

La votación con el menor índice de cohesión dentro del GPPAN fue una iniciativa referente al tema de telecomunicaciones, la cual tenía como objeto ampliar un año más el límite para el registro de los celulares, en el programa que incentivó el presidente Felipe Calderón, llamado Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (RENAUT). En esta iniciativa, el GPPAN se presentó poco cohesionado. Las votaciones fueron las siguientes: 18 a favor, 51 en contra, 12 abstenciones, 1 quorum³⁷ y 59 ausentes. Si tomamos a los ausentes como parte de la cohesión, tendríamos que más de la mitad de los integrantes del grupo parlamentario en estudio, no estarían en consenso con la corriente ganadora. No obstante, no podemos saber si los diputados ausentes, no estaban porque disentían de la postura mayoritaria o por alguna otra razón.

³⁷ * Quorum: significa que pasó lista de asistencia y no votó. Esto, según la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Tabla 13. Cohesión del GPPAN por origen de iniciativa (segundo periodo legislativo)

Cohesión por origen de iniciativa (IRice)			Cohesión por origen de iniciativa (IJones)		
Origen	Frecuencia	Rice	Origen	Frecuencia	Jones
SENPRD-PT	1	1	SENPAN	2	1
SENCONV-PAN	1	1	TODOS	1	1
TODOS	1	1	SENPRD	2	1
COMISIÓN ESPECIAL	1	1	COMISIÓN ESPECIAL	1	1
SENPAN-PVEM	1	1	SENCONV-PAN	1	1
EJ	7	1	GPCONV	2	1
SENPVEM	4	1	SENPAN-PVEM	1	1
GPCONV	2	1	GPNA	1	1
SEN	3	1	SENVARIOS	1	1
GPNA	1	1	GPPRD	2	1
SENPAN	2	1	GPPRI-CONV-PRD-ALT	1	1
GPPAN	5	1	GPPVEM	2	1
SENPRD	2	1	EJ	7	1
GPPRD	2	1	CAMARA DE DIP.	2	1
SENPRI	6	1	SENPRI	6	1
GPPRI-CONV-PRD-ALT	1	1	GPPAN	5	0.99
SENVARIOS	1	1	SENADO	3	0.99
GPPRI-PAN-PRD	3	1	GPPRI-PAN	2	0.98
CAMARA DE DIP.	2	1	SENPVEM	4	0.98
GPPVEM	2	1	GPPRI-PAN-PRD	3	0.96
Varios	2	0.99	SENPRD-PT	1	0.96
GPPRI-PAN	2	0.98	GPPRI	9	0.95
SENPRI-PAN-PRD	2	0.978	Varios	2	0.94
GPPRI	9	0.94	SENPRI-PAN-PRD	2	0.90
Total general	63	0.99	Total general	63	0.98

Fuente: Elaboración Propia con datos de la Gaceta Parlamentaria. Varios: significa es difícil contabilizar todos los actores que presentaron la iniciativa; TODOS: todos los partidos políticos presentaron la iniciativa; SEN: iniciativa presentada por el Senado como colectivo; EJ: Poder Ejecutivo Federal.

4.2.5 Temas de las Iniciativas

En cuanto a los temas de las votaciones, durante el primer periodo legislativo se discutieron en pleno cinco temas fundamentalmente, siendo el tema principal el económico: fueron 26 votaciones, de las cuales 14 fueron en lo particular, lo cual implica que la materia causó mayor conflicto entre los diversos actores.

Los otros temas fueron tres: energía, justicia, salud y trabajo. La primera con una frecuencia de tres, y las restantes sólo se tocaron en una ocasión. Cabe señalar que estas iniciativas no tuvieron votaciones en lo particular, lo que revela que el tema primordial del primer periodo legislativo fue el tema económico, en parte, porque es el periodo en que se deben revisar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos.

En cuanto a la cohesión, se puede observar que de acuerdo con el índice de Rice, el tema de economía fue el menos cohesionado, mientras que los otros tres tuvieron el índice máximo de cohesión. De acuerdo al índice de Jones, los temas de trabajo, salud y energía, fueron los más cohesionados, mientras que coincide en que los temas económicos fueron los menos cohesionados.

Como se dijo, el tema económico fue el que causó mayor problema en la cohesión del GPPAN. Analizando estas votaciones, se halló algo interesante: que en las votaciones particulares donde hubo menos consenso fueron en las que modificaban aspectos referentes a impuestos o a rentas. Cabe señalar que el tema del Presupuesto de Egresos de la Federación fue votado por el PAN de una manera casi uniforme en un sentido positivo, lo cual podría significar un respaldo absoluto hacia el Presidente.

Tabla 14. Votaciones por tema del GPPAN (primer periodo legislativo)

Índice de Rice			Índice de Jones		
Tema	Frecuencia	Índice de rice	Tema	Frecuencia	Índice de Jones
TRABAJO	1	1	TRABAJO	1	1
SALUD	1	1	SALUD	1	1
ENERGÍA	3	1	ENERGIA	3	1
JUSTICA	1	1	JUSTICA	1	0.98
ECONOMÍA	26	0.91	ECONOMIA	26	0.94
Total	32	0.925	Total	32	0.95

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Una cuestión muy interesante resulta de cruzar los temas de las votaciones con el porcentaje de ausencia de los legisladores. Cuando se observan los datos, se puede dar cuenta que en los temas económicos de las 26 votaciones que hubo, el promedio de inasistencia fue apenas de 12.11 por ciento. Mientras que para las 6 votaciones restantes el promedio fue de 42 por ciento de ausencia.

En lo referente al segundo periodo legislativo, en total se presentaron 78 votaciones, en los cuales se trataron 21 temas. Los temas más frecuentes fueron los siguientes: economía con 15, medio ambiente con 9, salud con 7, gobierno con 6, y campo y justicia con 5. El tema de justicia, por ejemplo, fue apenas un par de veces tratado; no obstante, que era una prioridad para el gobierno de Calderón.

En cuanto a la cohesión, lo que se puede observar en la tabla número 16, es que los tres temas más cohesionados dentro del GPPAN fueron los concernientes a equidad de género, medio ambiente y cultura, esto se presentó en los dos índices aquí analizados.

El tema de economía que en el periodo pasado fue el menos cohesionado, es en este periodo alcanzó niveles cercanos a 1, en los dos índices aquí utilizados.

En este periodo legislativo, los temas menos cohesionados, fueron los temas de política, trabajo y comunicación. El primero, era una iniciativa que modificaba a la Constitución, y la iniciativa tenía que ver con incluir la palabra laico directamente en el texto constitucional. En cuanto al tema de trabajo, aunque aparece entre las menos cohesionadas, la realidad es que no hubo una amplia votación en contra. El tema de comunicación, fue la única iniciativa que dividió al GPPAN en este periodo y que es la misma que se expuso líneas anteriores, que fue el caso del RENAUT.

Un dato interesante es que en este segundo periodo legislativo el promedio de ausencia de los legisladores aumentó. En el anterior periodo la ausencia promedio fue de 18.18 diputados ausentes por votación, mientras que en el segundo periodo el promedio fue de 44.5 diputados ausente, lo cual implica que, por lo menos, una tercera parte del GPPAN estuvo ausente durante las votaciones del segundo periodo.

El tema con mayor inasistencia fue el correspondiente a equidad y género, con 67 diputados ausentes en la única iniciativa que se presentó sobre este tema, le siguieron ciencia y tecnología con un promedio de 58.5 diputados ausentes en las dos iniciativas que se presentaron.

Los temas que resaltan en el promedio de no asistencia, es el de economía, y el de medio ambiente, ambos con una alta frecuencia de inasistencia. El primero porque creció más doble respecto del periodo anterior, pasando de un promedio de inasistencia de 12.11 por votación a 47.6, y el segundo porque en sus 9 iniciativas tuvo un promedio de inasistencia de 41.11 diputados ausentes por votación. El tema que tuvo el menor índice de cohesión fue el de comunicación, si lo cruzamos con la ausencia, podemos observar que en esa votación se ausentaron 59 diputados.

En conclusión, el promedio de inasistencia de los periodos estudiados fue de 31.24 diputados ausentes. No obstante, en el segundo periodo la inasistencia creció de manera exponencial (véase tabla 15).

Tabla 15. Promedio de diputados ausentes (primer y segundo periodo legislativos)

Periodo	Promedio de diputados ausentes
1er. Periodo Legislativo (32)	18.18
2do. Periodo Legislativo (78)	44.5
Promedio general	31.34

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Tabla 16. Cohesión del GPPAN por tema (segundo periodo legislativo)

Índice de Rice			Índice de Jones		
Tema	Frecuencia	IRice	Tema	Frecuencia	IJones
EQUIDAD	1	1	EQUIDAD	1	1
MEDIO AMBIENTE	9	1	INDIGENAS	3	1
INDIGENAS	3	1	ENERGIA	3	1
CULTURA	1	1	CULTURA	1	1
RELACIONES EXTERIORES	2	1	INFO	1	1
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	2	1	DER. HUMANOS	1	1
ENERGIA	3	1	GOBIERNO	6	1
DESERROLLO SOCIAL	2	1	MIGRACIÓN	5	0.99
INFORMACIÓN	1	1	CAMPO	5	0.99
DERECHOS HUMANOS	1	1	EDUCACIÓN	4	0.99
MIGRACIÓN	5	1	CYT	2	0.99
ECONOMIA	15	1	ECONOMIA	15	0.99
SEGURIDAD	2	1	DESSOC	2	0.99
EDUCACIÓN	4	1	SALUD	7	0.99
GOBIERNO	6	1	MEDAMB	9	0.98
CAMPO	5	0.99	RI	2	0.98
SALUD	7	0.99	JUSTICIA	5	0.98
JUSTICIA	5	0.98	SEGURIDAD	2	0.94
POLÍTICA	1	0.97	POLÍTICA	1	0.90
TRABAJO	1	0.95	TRABAJO	1	0.86
COMUNICACIÓN	2	0.73	COMUNICACIÓN	2	0.81
Total general	78	0.99	Total general	78	0.98

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

4.2.6 Coaliciones ganadoras

En lo referente a las coaliciones que se llevaron a cabo durante las votaciones del primer periodo legislativo, pudimos observar que la más frecuente fue la que hicieron el PRI-PAN-PVEM-PNA, dicha coalición se repitió 14 veces. La cercanía en sus intereses y en su ideología se vio reflejada en estas coaliciones.

Los tres partidos con mayor número de representantes en la Cámara participaron juntos en 15 votaciones. El PAN participó en el 99 por ciento de las coaliciones ganadoras de este periodo legislativo. El partido que menos intervino en las coaliciones ganadoras fue el Partido del Trabajo, y, por el contrario, el que más se hizo presente fue el PRI. Dicha situación es relevante, pues reafirma la posición clave que tuvo el Partido Revolucionario Institucional, como eje clave de los acuerdos en la Cámara de Diputados.

Tabla 17. Coalición con mayor frecuencia (primer periodo legislativo)

Coalición	Frecuencia
PRI-PAN-PVEM-PNA-CONV	2
PRI-PAN-PRD-PVEM-PNA-PT-CONV	5
PRI-PAN-PRD-PVEM-PNA	4
PRI-PRD-PNA	1
PRI-PAN-PVEM-PNA	14
PRI-PAN-PRD-PVEM-PNA-CONV	6
Total general	32

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Para el segundo periodo legislativo la coalición ganadora que más se presentó fue la formada por todos los partidos, que se llevó a cabo 55 ocasiones. Debemos recordar que en este periodo los temas y el origen de las iniciativas fueron más variados. Una vez más el PRI participó en todas las coaliciones que se presentaron dentro de las 78 votaciones.

El PAN, al igual que en el periodo pasado, tuvo participación en el 99 por ciento de las votaciones, salvo una que fue la que formaron el PRI-PVEM-PNA, partidos que generalmente habían sido sus aliados. El PRD también participó en las coaliciones ganadoras pero en menor medida. El PT fue una vez más el partido que menos participó en las coaliciones ganadoras.

Tabla 18. Coalición con mayor frecuencia (segundo periodo legislativo)

Coalición	Frecuencia
PRI-PAN-PVEM-CONV	1
PRI-PAN-PVEM-PNA-CONV	1
PRI-PAN-PVEM-PNA	3
PRI-PAN-PRD-PVEM-PNA-PT	1
PRI-PRD-PVEM-PNA-PT-CONV	2
PRI-PAN-PRD-PVEM-CONV	2
PRI-PAN-PRD-PVEM-PNA-PT-CONV	55
PRI-PAN-PRD-PVEM-PNA-CONV	9
PRI-PAN-PRD-PVEM-PNA	3
PRI-PVEM-PNA	1
Total general	78

Fuente: elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

4.2.7 Cambios de grupo parlamentario

Durante la LXI Legislatura, tres diputados postulados por el PAN se cambiaron de partido, ellos fueron: María Elena Perla López Loyo, Ricardo Sánchez Gálvez y María de la Paz Quiñones Cornejo, los tres se cambiaron al Partido Revolucionario Institucional. Es importante señalar que los tres diputados fueron electos por el principio de mayoría relativa. No obstante, la única diputada que se cambio durante el periodo que estudiamos fue la legisladora María Elena Perla López Loyo.

Con estos cambios de partido el PAN pasó de 143 escaños en la Cámara de Diputados a 140, no obstante, también hubo diputados de otros partidos que se integraron al GPPAN, estos fueron: Martha Elena García Gómez y Liev Vladimir Ramos Cárdenas, la primera fue electa originalmente por el PRD, sin embargo, se convirtió en candidata a gobernadora postulada por la alianza entre el PAN y el PRD, después de su derrota regresó a la Cámara y se cambió al PAN. El segundo diputado pertenecía al grupo parlamentario de Nueva Alianza y se cambió al PAN el 29 de septiembre de 2010.

El GPPAN varió el número de sus integrantes durante toda la legislatura, osciló entre los 140 y los 143 legisladores. Sin embargo, ninguno de los dos diputados que se cambiaron al PAN lo hicieron durante los periodos en que nos enfocamos, pero la referencia ahí está.

Es así, que podemos concluir en este capítulo que para el periodo que estamos estudiando, existían diversas leyes y reglamentos que han mantenido un orden jerárquico, beneficiando a las cúpulas de los partidos políticos. Dicha situación se puede observar desde la facultad única que tenían los partidos para postular candidatos, pasando por la concentración de poder en los coordinadores de los grupos parlamentarios vía la JCP. Sin dejar de mencionar la centralización que pudimos observar en la organización interna del PAN, lo cual nos dejó ver que otros partidos además del PRI también se inmiscuyeron en una lógica autoritaria dentro de sus organizaciones desde tiempo atrás.

Los datos aquí mostrados dan cuenta de porcentajes elevados de disciplina y cohesión parlamentaria, datos que son congruentes con el análisis de las leyes que se mostraron a lo largo de esta tesis. Como se comentó previamente, es complicado saber si hubo presión directa sobre los legisladores de parte de un principal o monitor; sin embargo, sí podemos decir que existen elementos institucionales de peso que incentivan la disciplina, mismos que surgen desde el sistema político mexicano, como desde el interior del PAN, prueba de ello son los porcentajes tan altos de cohesión que arrojaron los índices aquí utilizados.

El ex presidente Felipe Calderón tuvo un amplio índice de apoyo de su partido en las reformas que impulsó, así lo demuestran los datos cuantitativos expuestos. Lo cual denota que el partido que lo impulsó se mantuvo a su lado durante los periodos estudiados, como suele suceder en los sistemas presidenciales.

Conclusiones

El trabajo hasta aquí desarrollado centró sus esfuerzos en describir los factores institucionales que incentivaron la disciplina parlamentaria en el primer y segundo periodo de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, que se desarrollaron de 2009 a 2010. La investigación ajustó su visión al Grupo Parlamentario del PAN (GPPAN), por ser el partido del presidente de la República y el interés en conocer en este periodo de estudio qué tanto ha evolucionado la disciplina parlamentaria posterior a la alternancia del Poder Ejecutivo en el año 2000.

Al inicio del trabajo se presentaron 5 preguntas a resolver: 1) ¿cómo el régimen presidencial impacta en la disciplina parlamentaria?; 2) ¿cuáles fueron los actores que definieron la selección de candidatos al interior del Partido Acción Nacional (PAN) durante el proceso federal electoral de 2009?; 3) ¿cómo el sistema electoral mexicano impacta en la disciplina parlamentaria?; 4) ¿cómo las reglas que regulan a los partidos políticos influyen en la disciplina parlamentaria?; 5) ¿cómo las reglas del Congreso mexicano influyen en la disciplina parlamentaria?, éstas se resolvieron a lo largo del trabajo, y aquí se expone los resultados más relevantes de todas ellas.

La investigación teórica sobre la disciplina y la cohesión parlamentaria observó que uno de los mecanismos que influyen sobre estos temas son las leyes tanto las electorales, como las reglas de los partidos y las reglas del parlamento, en este caso, las reglas internas de la Cámara de Diputados.

De acuerdo a los investigadores citados, el estudio de las reglas electorales permite observar las vías de acceso por las cuales un político llegó, primero a la candidatura y, posteriormente, a la diputación. En el periodo que aquí se estudió, la elección de candidatos en México estaba determinada en primera instancia por los partidos políticos, pues eran ellos quienes tenían la facultad exclusiva para postular candidatos de elección popular (artículo 116 de la CPEUM). La regla convertía a los partidos en el único medio para acceder a un puesto de elección, dejando sin oportunidad a los individuos que no tenían la intención de militar en alguno de ellos o que simplemente no simpatizaban con sus ideas.

Además el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) permitía a los partidos establecer los mecanismos para la selección de candidatos, de tal manera que la ley dejaba abierta al libre albedrío de cada organización política la

construcción de las reglas para seleccionar a sus candidatos, con la elemental condición contar con mecanismos democráticos de selección. Esta situación dirigió la investigación a revisar las reglas internas del PAN, dónde se hallaron más elementos para observar el fenómeno de la disciplina parlamentaria.

Antes de entrar con los resultados encontrados en los documentos básicos del partido, es importante señalar un elemento de suma importancia en la disciplina parlamentaria en México. Me refiero a la prohibición de la reelección consecutiva de los legisladores, dicha regla, expresada en el artículo 59 constitucional, limitaba el cargo de los legisladores a una sola legislatura, no pudiendo reelegirse para el periodo inmediato, de tal manera que tenían que buscar un nuevo puesto antes de terminar su mandato, pues de lo contrario quedarían desempleados. Lo que traía como consecuencia: saltar de un cargo a otro, para mantenerse activos en el escenario político.

El mecanismo antes mencionado provocaba legisladores inexpertos cada tres años, que es lo que dura una legislatura, lo cual incita una muy baja profesionalización en el ámbito legislativo, dejando el trabajo más sofisticado en los líderes del partido que, por supuesto, son los que tienen la experiencia y que son los que generalmente llegan a la Cámara de Diputados por el sistema de representación proporcional. De esta forma, el diputado común queda excluido de la toma de decisiones y sólo sirve para legitimar las decisiones de los dirigentes.

Otro elemento importante que se desprende de la no reelección consecutiva, es el poder que adquieren los dirigentes de los partidos, particularmente cuando son ellos quienes tienen el poder de seleccionar a los candidatos, pues al no haber una reelección consecutiva, los legisladores deben mantener una sana relación con la dirigencia, evitando se indisciplinen, de lo contrario perderán la posibilidad de acceder a otro cargo, pues como se comentó, tampoco tenían la posibilidad de lanzarse como independientes. Hasta aquí el diseño institucional incentiva la disciplina parlamentaria.

Ahora, respecto a los estatutos del PAN, se pudo observar en su estudio, que la forma en que se eligen a los candidatos incentiva la participación de actores nacionales, estatales y municipales. Todos ellos, por lo menos de manera formal, intervienen en la selección de candidatos, lo cual promueve la democracia al interior del partido. No obstante, es el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) quien tiene el derecho de seleccionar a los tres primeros diputados en las listas de representación proporcional, dotando al CEN, de por lo menos

15 representantes en la legislatura, que no es un número exagerado, pero que si garantiza una mínima representatividad de este organismo nacional del PAN.

Lo mencionado líneas atrás es importante si se le relaciona con el Reglamento de las Relaciones Entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de Elección Postulados por el PAN. En esta norma se indicaba que el Presidente del PAN tenía la facultad exclusiva, previa consulta con los legisladores, para seleccionar al coordinador del GPPAN en la Cámara de Diputados, lo cual significa que el equilibrio en la selección de candidatos antes expuesta, se difuminaba a la hora de elegir al coordinador. La dirigencia nacional del partido se hacía con el control, lo cual significaba recursos políticos y económicos que podían ser usados en contra de los parlamentarios que no siguiera la línea dictada.

Por último, las reglas del Congreso también incentivan la disciplina en México, el diseño institucional centra la toma de decisiones en los coordinadores de cada grupo parlamentario. Son ellos quienes deciden cómo se repartirán las comisiones entre cada grupo parlamentario y más importante para nuestro tema, son ellos quienes designan que diputados irán a que comisión y si ocuparán una posición de dirigencia. Esto tiene implicaciones severas, pues los diputados que decidan ser independientes, no tienen la posibilidad de formar parte de alguna comisión. Aquí cabe señalar que los grupos parlamentarios deberán tener como mínimo cinco integrantes, para poder ser considerados como tales, lo cual excluye a los independientes del proceso legislativo, incentivando la disciplina parlamentaria.

Los coordinadores también controlan los recursos económicos, materiales y humanos de la bancada, ellos al tener bajo su control estos insumos tienen una herramienta más para castigar a un legislador en caso que se indisciplinase.

Como se puede observar el diseño institucional mexicano va generando incentivos para que haya una mayor disciplina al interior de los grupos parlamentarios, esto desde la selección de candidatos, durante su desarrollo como legisladores y también cuando los legisladores deben pensar en su futuro político. Desde las reglas formales del PAN también existen mecanismos que centralizan el poder, aunque se debe reconocer que en el papel, hay una importante participación de los liderazgos locales, regionales y nacionales a la hora de elegir candidatos, lo cual abona a la pluralidad de esa organización política.

La investigación también buscó entrelazar las reglas antes mencionadas con el proceso electoral de 2009 en el PAN y con el ejercicio de los diputados panistas ya consolidada la LXI Legislatura. Lo anterior con la finalidad de no perder de vista el impacto de las normas en la práctica y específicamente, en las votaciones del grupo parlamentario. Elementos que en lo adelante se presentarán.

El proceso electoral mencionado en el PAN, estuvo precedido por agrias luchas entre el grupo del presidente de la República y los grupos no alineados al proyecto de éste. La gran batalla se dio por controlar la dirigencia nacional del PAN, donde Manuel Espino pretendía reelegirse y Felipe Calderón hacerse del control de ésta. Al final, el presidente del partido fue Germán Martínez, uno de los más cercanos colaboradores de Calderón, lo cual dejaba al mandatario de México en posesión del partido.

Martínez Cázares fue el encargado de dirigir el proceso electoral en 2009, el cual tuvo varias irregularidades, pues al menos 195 candidatos de mayoría relativa fueron seleccionados por un método extraordinario denominado “método de designación directa”; es decir, fueron electos por la asamblea electoral del partido, que estaba en manos de la gente del Presidente, lo que se asimilaba al otrora “dedazo” del viejo régimen priista. Lo cual significó que el equilibrio que se halló en las reglas internas del partido no se cumplió en la práctica.

A estas situaciones extraordinarias en el partido, se debía sumar los diversos problemas que enfrentaba el presidente Calderón en su administración, como la crisis económica de 2008 y la guerra contra el narco que había emprendido unos días después de iniciar su mandato. Además, el PRI estaba en un constante ascenso y poco a poco iba ganando adeptos.

Las cosas no estaban fáciles para el PAN. El Presidente buscaba refrendar su mayoría en la Cámara de Diputados; sin embargo, eso no sucedería, pues el partido perdería 63 curules respecto de la legislatura anterior. Esto significó convertirse en la segunda minoría más grande y observar el ascenso del PRI como primera minoría.

La derrota del PAN no sólo significó la pérdida de curules. También el dirigente nacional debió presentar su renuncia, lo cual dejó fuera del partido a uno de los operadores más importantes de Calderón. Su relevo sería otro panista cercano al Presidente, César Nava, al cual le tocaría designar al coordinador de bancada del partido.

Esta relación que existió entre Felipe Calderón y los presidentes del partido es importante ya que no podemos olvidar que el presidente del partido designa al coordinador de los diputados. Por lo mismo, es lógico suponer que al haber una relación muy cercana entre los presidentes del PAN y el presidente de la República, sería éste último quien designaría a los coordinadores. Lo cual es interesante, pues el presidente Calderón pudo convertirse, por un tiempo, en el jefe del partido.

Es importante mencionar que el régimen presidencial genera condiciones de poca cooperación entre los dos Poderes de la Unión, un ejemplo es la regla de elegir a los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de forma separada³⁸, lo cual no genera incentivos para cooperar, ya que puede darse el caso que el partido que ocupe el Poder Ejecutivo no sea el que tenga la mayoría en el Poder Legislativo, lo cual sucedió en el segundo trienio de Felipe Calderón.

Con este panorama César Nava elegiría a Josefina Vázquez Mota como la coordinadora de la fracción parlamentaria del PAN. Sería ella la encargada de cohesionar los trabajos del grupo y, en un dado momento, de indisciplina ejercer las herramientas coercitivas ya mencionadas anteriormente.

El ejercicio cuantitativo que se llevó a cabo, comprobó lo que las reglas estudiadas ya suponían, la disciplina al interior de PAN es muy amplia. El índice general de los dos periodos fue de 0.95 y 0.93 según el índice medio de Rice y el índice de Jones respectivamente. Cabe apuntar que los valores más cercanos a 1 son los de una mayor disciplina y los cercanos a cero los de menor disciplina.

En cuanto a la disciplina del partido con respecto a las iniciativas presentadas por el Presidente, los índices mostraron los siguientes resultados, 0.96 el de Rice y 0.97 el de Jones, lo que indica un fuerte apoyo del GPPAN a Calderón. Cuestión que era lógico entender, si pensamos que fue su grupo quien llevó el proceso de selección de candidatos.

Un elemento interesante, encontrado durante el análisis cuantitativo, fue el alto índice de ausencias que presentan los diputados del PAN durante los periodos observados. En algunas ocasiones el número de diputados ausentes de la Cámara era de hasta el 50 por ciento del total, cuestión que es interesante a la luz de la teoría, pues los investigadores

³⁸ Esto quiere decir que hay una elección para que el pueblo elija al presidente y otra para seleccionar a los diputados. Ambas elecciones pueden ser en la misma temporalidad, pero con boletas separadas.

no la integran como un indicador de indisciplina. Es importante tomar en cuenta esta variable, pues la ausencia de diputados es alarmante, sobre todo en un país donde la percepción sobre la clase política es muy mala.

Como conclusión final, podemos decir que los factores institucionales explican la disciplina parlamentaria en México, no obstante se tendrá que ver qué sucede cuando entre en operación la reelección consecutiva en 2018. Desde este estudio, lo que se puede señalar sobre el tema es que falta observar si los partidos ponen candados para evitar la reelección entre sus militantes o si por el contrario se institucionaliza la práctica.

También es relevante mencionar que los factores institucionales no son el único factor que influye en la disciplina y que existe un gran campo de estudio donde se podría indagar para conocer más sobre este tema y los elementos que influyen en él.

Bibliografía

- Aguilar, R., & Castañeda, J. (12 de octubre de 2012). La guerra antinarco, el gran fracaso de Calderón. *Proceso*, versión electrónica: <http://www.proceso.com.mx/322831>.
- Alejandre, G. L. (Septiembre-diciembre de 2014). Planteamiento teórico y evidencia del desplazamiento gradual del Estado autoritario al Estado pragmático en México: la transformación de las élites. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*(222), 313-352.
- Aristegui Noticias. (29 de noviembre de 2012). *Aristegui Noticias*. Recuperado el 15 de diciembre de 2015, de Aristegui Noticias, versión electrónica: <http://aristeguinoicias.com/2911/mexico/lo-blanco-y-lo-negro-del-sexenio-de-felipe-calderon/>
- Báez, A. (2011). *Descentralización política y sistema de rendición de cuentas de los diputados federales en México (2000-2006)*. México D.F: Tesis-UNAM.
- Barquin, M. (2006). Artículo 59. En M. Carbonel, *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones* (7a ed., Vol. IV, págs. 271-295). México, D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Béjar, L. (2003). *Representación y Disciplina Parlamentaria en México: el marco partidista-electoral después de la alternancia*. México: Gernika .
- Béjar, L. (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. México, D.F: Gernika S.A.
- Béjar, L. (2009). Élités parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones. En L. Béjar, *Qué hace los legisladores en México. El trabajo en comisiones* (págs. 65-97). México D.F.: UNAM-FCPyS.
- Camarena, S. (2006). Felipe Calderón. El Precoz. En J. Zepeda, *El Presidente* (págs. 55-94). México, D.F: Planeta.
- Camarena, S., & Zepeda, J. (2007). *El presidente electo, instructivo para sobrevivir a Calderón y su gobierno*. México, D.F: Planeta.
- Cardenas, J. (Enero-junio de 2007). El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*(16), 43-69.
- Carpizo, J. (1978). *El Presidencialismo mexicano*. México, D.F: Siglo XXI Editores.
- Casar, M. A. (1999). Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999. *Política y Gobierno*, 183-202.

- Casar, M. A. (2002). Las bases político institucionales del poder presidencial en México. En C. Elizondo Mayer-Serra, & B. Nacif Hernández, *Lecturas sobre el cambio político en México* (págs. 41-78). México: CIDE-FCE.
- Casar, M. A., & Marván, I. (2002). Introducción. En M. Casar, & I. Marván, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (págs. 9-15). México, D.F: Taurus-CIDE.
- Casar, M. A., & Marván, I. (2014). Pluralismo y reformas constitucionales en México:1997-2012. En M. A. Casar, & I. Marván, *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México:1997-2012* (pág. 367). México D. F. : Taurus.
- De la Rosa, M. (2007). Asamblea Nacional: un día para la historia y la reflexión. *La Nación*(2292), 2-5.
- De la Rosa, M., & López, L. (2007). Aposte a la congruencia. Entrevista con Manuel Espino. *La Nación*(2303), 4-10.
- Delgado, Á. (2007). *El engaño. Predica y práctica del PAN*. México, D.F: Grijalbo.
- Emmerich, G. (septiembre-octubre de 2007). Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México. *El cotidiano*, 22(145), 5-15.
- Espinoza, R. (septiembre-octubre de 2007). Las campañas presidenciales del PRI, PRD y PAN en 2006. *El cotidiano*, 22(145), 79-87.
- 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. LXI legislatura. Instituto Belisario Domínguez.
- García Montero, M., & Ruiz Rodríguez, L. (2001). *Coherencia partidista en las élites parlamentarias latinoamericanas*. Universidad de Salamanca.
- Hernández, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. . México: El Colegio de México.
- Hernández, T. (2005). Paradojas, acuerdos y contradicciones: El Partido Acción Nacional. En F. Reveles, *Los partidos políticos en México ¿crisis, adaptación o transformación?* (págs. 165-186). México, D.F: Gernika.
- Hernández, T. (2009). *Tras las huellas de la derecha. El Partido Acción Nacional 1939-2000*. México, D.F: Itaca .
- Hoyos, I. (2006). *Transición a la democracia en México : competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México, D.F: Flacso:Fontamara.
- La Nación. (2008). Germán Martínez Cázares. Trabajar por la unidad del partido y conducirlo a nuevas victorias. *La Nación*(2304), 3-28.

- Linz, J. (1997). Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? En J. Linz, & A. Valenzuela, *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas* (Vol. 1, págs. 25-146). Madrid: Alianza Editorial.
- Linz, J., & Valenzuela, A. (1997). *La crisis del Presidencialismo. Perspectivas Comparadas* (Vol. 1). Madrid: Alianza Editorial.
- Loaeza, S. (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1934-1994: oposición leal y partido de protesta*. México: FCE.
- Loaeza, S. (2010). *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*. México: El Colegio de México.
- Loewenstein, K. (1982). *Teoría de la Constitución*. Barcelona : Ariel.
- Lujambio, A. (1996). *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lujambio, A. (2010). *Alonso Lujambio. Estudios Congresionales*. México: Cámara de Diputados.
- Magdaleno, G. (2014). El cambio institucional en los sistemas de comisiones: un análisis temporal de la Asamblea del Distrito Federal (1988-2012). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III(2), 93-124.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (2002). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. En S. Mainwaring, M. S. Shugart, & (Comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.
- Martínez, A. (2000). *El Partido Acción Nacional: una historia política*. . México D.F: Porrúa.
- Mascott, M. (2006). *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas*. México: CESOP.
- Medina, L. (2011). *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. México DF. : FCE, CONACULTA, IFE, CONACyT. .
- Melgar, I. (2012). 2006-2012, el recuerdo de un sexenio de clarooscuros. *Excelsior*.
- Mena, A. (2001). *La disciplina parlamentaria en las Legislaturas LVII y LVIII: el caso del PAN*. México, D.F: Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.
- Montesquieu. (2007). *El espíritu de las leyes*. (N. Estévez, Trad.) México: porrua.
- Nacif Hernández, B. (2002). La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México. En C. E. Meyer-Serra, & B. Nacif Hernández, *Lecturas sobre el cambio político en México* (págs. 79-114). México D.F: FCE-CIDE.

- Pedroza de la Llave, S. T. (Enero-junio de 2012). Las fuentes formales del derecho parlamentario y su normatividad constitucional en México. *Cuestiones Constitucionales*(26), 169-220.
- Pérez. (14 de diciembre de 2015). *Fundación Estrada Iturbide*. Obtenido de <http://fundacionestrada.iturbide.org.mx/biografias/biografias/felipe-de-jesus-calderon-hinojosa>
- Portillo, M. (mayo-julio de 2012). Campañas negativas y preferencias electorales: el caso de las elecciones presidenciales de México 2006. *Razón y Palabra (revista electronica)*(79). http://www.razonypalabra.org.mx/N/N79/V79/25_Portillo_V79.pdf
- Prud'homme, J.-F. (2010). El sistema de partidos. En S. Loaeza, & J.-F. Prud'homme, *Los grandes problemas de México* (Vol. XIV Instituciones y Procesos Políticos, pág. 552). México, D.F: El Colegio de México.
- Ramírez, C. (9 de Septiembre de 2012). PAN 1958: No tomar posesión. *Zocalo Saltillo*, versión electrónica. <http://www.zocalo.com.mx/seccion/opinion-articulo/pan-1958-no-tomar-posesion>. Revisado en Internet el día 25 de noviembre de 2016.
- Reveles, F. (2005). El PAN en el Poder: El gobierno de Fox. En F. Reveles, *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?* (págs. 187-228). México, D.F: Gernika.
- Reynoso, V. (2003). *Los dilemas del crecimiento. El Partido Acción Nacional y sus fracciones frente a la vida política mexicana*. México: El autor.
- Reynoso, V. (2009). *El Partido Acción Nacional*. México: Nostra Ediciones .
- Rodríguez, E. C. (2008). La reforma constitucional electoral 2007 en México. *Sufragio. Revista especializada en Derecho Electoral*, 93-105.
- Rodríguez, S. (Marzo de 2009). Desafío 2009. Ganar la confianza de los ciudadanos. *La Nación*, 2319, 34-36.
- Rodríguez, S. (Agosto de 2009). Entrevista con Cesar Nava. Presidnete del Partido Acción Nacional. *La Nación*(2326), 28-32.
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería Constitucional Comparada, incentivos y resultados*. México: FCE.
- Tello, I. (junio de 2008). Entrevista con Carlos Abascal. Los desafíos del partido. *La Nación*(2307), 3-5.
- Torres, R. (2014). *El rescate de la banda de 2.5 ghz al Grupo Multivisión: un acercamiento político a las telecomunicaciones en México*. México D.F: Tesis-UNAM.
- Trejo, R. (2010). Difundir, discutir y discurrir. En J. Alcocer, & L. Córdova, *Democracia y reglas del juego* (págs. 15-22). México, D.F: Nuevo Horizonte Editores, IJ, UNAM.

Ugalde, L. C. (s.f.). Relación entre partidos, Congreso y Poder Ejecutivo en México: el caso de la disciplina partidaria. México. Obtenido en: https://www.researchgate.net/publication/267797870_RELACION_ENTRE_PARTIDOS_CONGRESO_Y_PODER_EJECUTIVO_EN_MEXICO_EL_CASO_DE_LA_DISCIPLINA_PARTIDARIA

Valencia Escamilla, L. (2005). *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Valenzuela, G. J. (1992). *Legislación eleccoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*. México D.F: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Weldon, J. (2002). Las fuentes políticas del presidencialismo en México. En S. Mainwaring, M. S. Shugart, & (comp), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires : Paidós.

Zamitz, H. (2005). En F. Reveles, *Los partidos políticos en México ¿Crisis, adaptación o transformación?* (págs. 229-241). México: Gernika.

Leyes y reglamentos consultados

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Vigente al periodo 2009-2010)

http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2504_18-08-2010.pdf

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Vigente al año 2009)

http://norma.ife.org.mx/documents/27912/276760/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b

Estatutos Generales del Partido Acción Nacional (Aprobados durante la XVI asamblea extraordinaria)

<https://www.pan.org.mx/documentos-basicos/estatutos/>

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Vigente en el año 2010)

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_040310.pdf

Reglamentos de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular del PAN (Aprobados durante la XVI asamblea extraordinaria)

<https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2008/10/Reglamento-Seleccion-de-Candidaturas-a-Cargos-de-Eleccion-Popular-1.pdf>

Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de elección postulados por el PAN (Aprobados durante la XVI asamblea extraordinaria).

<https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/downloads/2009/01/Reglamento-de-las-relaciones-PAN-agrupaciones-intermedias-3.pdf>

Reglamento de la Cámara de Diputados (Vigente en el año 2010)

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados/Reg_Diputados_orig_24dic10.pdf

Páginas electrónicas revisadas

http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXI.html

<http://www.fundacionpreciado.org.mx/>

<http://fundacionestradaiturbide.org.mx/legislaturas/lxi>

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<https://www.pan.org.mx/>

<http://revistalanacion.com/hemeroteca/>

<http://www.ine.mx/portal/>