

◆ Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011

Enrique Flores Ortiz¹

1. Introducción

En el sistema presidencial, la cohesión y la disciplina parlamentaria son elementos clave para el alcance de la agenda política del ejecutivo y su partido, como lo son también las estrategias implementadas para tratar asuntos medulares entre los actores. Existen parlamentos donde en ocasiones los grupos cohesionados y fuertemente disciplinados enfrentan problemas para llegar a acuerdos con otros grupos, esto trae como consecuencia la polarización en el espacio político y el estancamiento de la actividad parlamentaria.

En la agenda legislativa mexicana hay temas medulares que llevan varios años estancados, razón por la cual se habla de la existencia de parálisis. Son distintas las causas que han impedido su tratamiento, una de ellas es la diferencia de posturas asumidas por las fracciones. A pesar de todo, la producción legislativa en otros asuntos sigue su curso. Nuevos temas adquieren importancia pues no sólo promueven el debate, sino que exigen la negociación y el consenso. En tal tesitura, para el investigador parlamentario motivan el análisis del trabajo desarrollado en el seno del Congreso mexicano.

El objetivo de este estudio es analizar la manera en la que se ha manifestado la disciplina de partido en la Cámara de Diputados federal durante los últimos once años. Para tal efecto, recurrimos al estudio de los dictámenes que arrojan una votación dividida en diversos asuntos. Los grupos estudiados son el PAN, PRI y PRD por ser los más representados.

¹ Investigador en el Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República. Agradezco los comentarios y observaciones formuladas a este trabajo por la Dra. Lucero Ramírez León.

La hipótesis que aquí se contrasta expresa que, a pesar de que en ciertos momentos la disciplina se relaja dentro de las fracciones legislativas, durante la última década la Cámara de Diputados ha contado con la presencia de tres grupos parlamentarios disciplinados pero poco cohesionados, lo que está provocando que en el último tramo la producción legislativa esté surgiendo con un bajo nivel consensual.

2. Un contexto legislativo diferente

La nueva geografía política surgida a la luz de las elecciones intermedias de 1997 modificó notablemente las reglas en el sistema político mexicano. La pérdida de la mayoría que sufrió el Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados motivó el dinamismo de los grupos parlamentarios quienes se encargaron de modificar las reglas parlamentarias en el poder legislativo creando así un nuevo escenario para la acción política de los actores.

Desde ese momento el esquema político quedó configurado dentro del fenómeno denominado *gobierno dividido*, caracterizado por la presencia de un ejecutivo que no cuenta con la fuerza mayoritaria de su partido en el Congreso. Frente a estas circunstancias, cobró importancia la participación de los grupos parlamentarios de oposición. Esta situación derivó en una correlación de fuerzas en las que el diálogo, la negociación y el consenso se convirtieron en mecanismos para la construcción de políticas públicas.

Los pesos y contrapesos en el sistema político entre los poderes ejecutivo y legislativo también impactaron en el interior de los grupos parlamentarios más representados en ese órgano del Estado. El comportamiento de los legisladores cobró importancia en virtud de los intereses partidarios que representan y los compromisos que asumen ante sus electores. En este sentido, la cohesión y disciplina partidista se convirtieron en variables independientes que empezaron a arrojar datos sobre la forma en la que los diputados emiten su voto, particularmente, en asuntos de trascendencia social.

3. La disciplina partidaria

3.1 Concepto y tipos de disciplina

El concepto de *disciplina partidista* regularmente es entendido como “la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido”.² David M. Olson entiende el término como el momento en el que los partidos requieren a los legisladores para “votar en materias que el partido ha definido como importantes para él”. Este autor apunta que en el Congreso norteamericano los

2 Ames 2000, p. 35.

legisladores asumen una posición de libertad en las votaciones parlamentarias. En este sentido, añade que “los partidos ni se pronuncian ni hacen cumplir la disciplina del partido”.³

Por su parte, María Amparo Casar interpreta que la disciplina partidaria obedece “al acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria. (De esta forma) se considera que hay indisciplina siempre que algún miembro de la fracción vote en sentido contrario o se abstenga de votar de acuerdo con la línea del partido”.⁴

En un escenario político con gobierno dividido, el comportamiento que los legisladores asumen dentro del proceso de producción legislativa resulta significativo, ya que no sólo permite distinguir su responsabilidad y la capacidad de respuesta que ofrecen a las demandas de sus electores sino, también influye en el desarrollo del sistema político.

En la creación de políticas públicas, los legisladores enfrentan a distintos factores que determinan su desempeño. Por un lado, estos actores llegan al cargo después de asumir compromisos de campaña con los electores de sus distritos electorales. Por otra parte, la designación para competir por el cargo también obedece a las directrices expresas en el marco electoral o a la realidad política prevaleciente en su contexto social. Tomando en consideración estas circunstancias, surgen interpretaciones como las de John M. Carey quien sostiene que una vez en el cargo, “los legisladores están sujetos a crecientes presiones que provienen de fuentes distintas de los líderes del partido”.⁵

La influencia que este panorama ejerce sobre el legislador lo conduce a tomar decisiones tanto individuales como colectivas. En algunas ocasiones, estas decisiones son contrarias a los intereses de sus líderes, en otras suman su voto a favor contribuyendo a la cohesión del grupo; sin embargo, como señala Ames, este tipo de acciones “no demuestra que la influencia entre los líderes del partido y los diputados fluya necesariamente de arriba hacia abajo. Por el contrario, puede denotar que haya tenido lugar un proceso de negociación exitoso en el que casi todos los diputados estén satisfechos con sus trueques individuales”.⁶

Así como existen factores que fortalecen la autonomía del legislador y que provienen de distintos frentes, como contraparte, hay otros que lo sujetan a las decisiones de los líderes. Ames observa la estructura de las reglas electorales como un mecanismo fundamental para el control que ejercen los líderes en las votaciones.⁷

Existen investigaciones que no sólo exponen el esquema en el que tiene lugar la disciplina dentro del órgano legislativo, si no que reconocen los efectos e ilustran sus alcances dentro del mismo sistema de gobierno. Mainwaring

3 Olson 1994, pp. 49-50.

4 Casar 2000, p. 196.

5 2003, p. 191.

6 Ames 2003, p. 36.

7 *Idem*.

y Soberg Shugart dan un lugar especial a la disciplina partidaria pues señalan que la presencia o ausencia de ésta influye en el funcionamiento del presidencialismo. Apuntan que “cuando se habla de este concepto, se tiene 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.⁸

En su estudio, consideran que la disciplina puede manifestarse de tres formas: fuerte, débil o rígida. Agregan que esta caracterización repercute no sólo en el legislativo sino también, en el ejecutivo y los partidos. Los autores expresan que cuando la disciplina es fuerte en el legislativo, los líderes partidarios pueden brindar su base de apoyo a las propuestas del ejecutivo. En cambio, en la tesitura de que la disciplina sea débil, las relaciones entre el gobierno, el legislativo y los partidos, son inestables.

Surge entonces, en los líderes parlamentarios, la necesidad de generar pactos y negociaciones con sus correligionarios. Asimismo, las diferencias ideológicas y programáticas entre partidos adquieren otra dimensión, ya que pueden ser más estrechas a grado tal, que se cierre con ello el proceso de rendición de cuentas o *accountability*.

La indisciplina de los partidos también puede producir otros problemas graves como un bloqueo institucional si las propuestas enviadas por el ejecutivo no encuentran su cause original. Mainwaring y Soberg apuntan que cuando el ejecutivo observa disciplina débil en el seno del legislativo se ve obligado a crear bases de apoyo *ad hoc*, lo que propicia el fomento del clientelismo y patronazgo de parte del presidente. A fin de evitar el bloqueo institucional y con el propósito de que su agenda legislativa no se vea estancada y se produzca dicho bloqueo, el presidente también puede pasar sobre la legislatura y la Constitución.

Esto no ocurre –agregan– cuando el presidente se encuentra con partidos fuertemente disciplinados. La negociación de éste con los líderes parlamentarios es más fluida. El proceso legislativo se simplifica y se reduce el número de actores implicados. Se presenta un aumento en la previsibilidad y transparencia del proceso político. Aumenta la probabilidad de que acuerdos y coaliciones interpartidarias afecten a un conjunto amplio de temas más que a una sola Ley.

En los casos en los que el presidente se enfrenta a gobiernos divididos, es decir, donde un partido o una coalición estable de oposición cuenta con la mayoría de bancadas en ambas cámaras del parlamento, una disciplina rígida dificultará la construcción de acuerdos interpartidarios.

Si los legisladores –señalan– se encuentran ante un liderazgo partidario fuertemente disciplinado y obstruccionista al presidente, estos suelen adherirse a la línea del partido. En cambio, si encuentran libertad para su desempeño,

8 Mainwaring y Soberg Shugart 2002, p. 279.

tal vez pueden unirse al partido del presidente para la aprobación de algunas propuestas legislativas.

Puntualizan que en el escenario en el que el liderazgo del partido –que exige una disciplina rígida a sus legisladores– muestra serias diferencias con su propio presidente, éste verá difícil su relación con el parlamento aunque su partido cuente con la mayoría.

En cambio, si la disciplina en su partido es menos rígida, la probabilidad de que los legisladores se unan a él en ciertas propuestas es mayor, aún si el liderazgo del partido se le opone.⁹

3.2 Factores que influyen en la disciplina parlamentaria

Para Mainwaring y Shugart,¹⁰ las determinantes institucionales de la disciplina partidaria 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.

Por su parte, Jeffrey Weldon identifica tres métodos utilizados por el PRI durante su larga estancia en el poder, a saber: 1) liderazgo centralizado, 2) sistema de listas cerradas y 3) ausencia de incentivos para que los diputados actúen en beneficio de sus intereses locales.¹¹

Por su parte, Benito Nacif apunta en su estudio sobre *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México* varios factores que alientan la disciplina parlamentaria, tales como: 1) la centralización organizacional en la 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 discreción en el nombramiento de los presidentes de comisiones; 3) el desempeño de los presidentes en Comisiones y sus integrantes –preocupados ambos por sus carreras políticas– carecen de toda autonomía y se encierra en ser agentes de los líderes parlamentarios y de los partidos políticos; y 4) existencia de partidos políticos cohesivos y disciplinados.¹²

Por su parte, Luis Carlos Ugalde, en su ensayo titulado *La disciplina partidista en México*, refiere lo siguiente: “La disciplina partidaria en México se explica por el conjunto de ‘reglas del juego’ que regulan la actividad legislativa: las reglas electorales, las reglas internas del Congreso y las reglas internas de los partidos. Recientemente, las reglas ‘informales’ que regulan la relación de los gobernadores con los legisladores de sus estados han aparecido como factores relevantes que afectan la disciplina... Todas estas reglas se encuentran contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en la

9 Mainwaring y Shugart 2000, pp. 279-281.

10 2000, p. 282.

11 Weldon 2000, p. 197.

12 Nacif 2000, pp. 3-25.

Ley Orgánica del Congreso y en los Estatutos de los partidos”.¹³ El autor destaca cuatro reglas electorales cuyos efectos han fortalecido a los partidos políticos y elevado la disciplina parlamentaria en el Congreso:

- a. El monopolio de los partidos políticos como canales únicos para postular candidatos a puestos de elección popular (se prohíben candidaturas independientes);
- b. El carácter mixto del sistema electoral que concede 200 curules y 32 escaños a candidatos de representación proporcional;
- c. La no-reelección consecutiva de legisladores; y
- d. La asignación de recursos para campañas a través de los comités nacionales de los partidos.¹⁴

Siguiendo al autor, argumenta en cuanto a la regulación interna del Congreso, que los métodos de integración y atribuciones concedidas a los órganos de dirección como la Mesa Directiva la Junta de Coordinación Política y el conjunto de Comisiones ordinarias delimitan los dispositivos institucionales para centralizar el ejercicio del gobierno interior y constreñir la disciplina partidaria.

En lo que respecta a las reglas internas de los partidos, Ugalde analiza los estatutos de cada uno de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso. Finalmente, en lo que concierne al papel que los gobernadores juegan en el tema de la disciplina subraya el autor los apoyos económicos, de gestión y obra pública y del ofrecimiento para nominaciones futuras.¹⁵

4. La cohesión partidaria

4.1 Concepto y Medición

Para Kirk Hawkins y Scott Morgenstern¹⁶ la cohesión partidaria vista desde un ángulo cualitativo cumple varias funciones que ayudan a entender el panorama y desempeño legislativo, toda vez que: 1) denota el acuerdo que tienen los legisladores alrededor de ciertos temas; 2) determina el grado en el cual los diputados estarán dispuestos a delegar la responsabilidad en los líderes del partido; 3) ilustra el nivel de polarización entre grupos; y 4) contribuye a explicar patrones de fragmentación legislativa de la actividad y del sistema de partido.

En cambio, desde un ángulo cuantitativo la cohesión partidaria es definida como aquella que “hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él”.¹⁷

13 Ugalde 2002, p. 9.

14 Ugalde 2000, p. 10.

15 *Idem*, pp. 14-21.

16 2000, p. 2.

17 Casar 2000, p. 196.

En opinión de la autora, la cohesión en la que se ven inmersas las fracciones parlamentarias puede ser estudiada a nivel general y desde un marco cuantitativo, desde tres ámbitos, a saber:

1. Número de votaciones en el pleno, donde el total de los legisladores miembros de las fracciones no votaron en el mismo sentido;
2. El porcentaje promedio de los diputados que votaron en distinto sentido a la mayoría de su fracción; y
3. El rango de legisladores disidentes en las votaciones donde se presentó la disidencia.

Atendiendo el tipo de iniciativa del que se trate, estos elementos ayudan a distinguir el grado de cohesión en el que se encuentra una fracción parlamentaria, por una parte, y el grado de cohesión en el que se halla una de otra fracción parlamentaria.

5. Instrumentos para la medición de la disciplina partidaria y la cohesión parlamentaria

Para realizar la medición de la cohesión partidaria uno de los instrumentos que suele utilizarse es el Índice de Rice que mide la diferencia entre el porcentaje mayoritario y minoritario de votos en un caso o un conjunto de casos determinado. Mientras algunos estudiosos del tema confieren utilizarlo en la forma originalmente propuesta, otros han determinado su aplicación a partir de una serie de modificaciones pretendiendo con ello obtener una película más cercana del trabajo legislativo. Es el caso de la presente investigación que toma en cuenta a todos los involucrados en una votación, a fin de conocer el nivel de cohesión partidaria más detallado en la producción del Congreso mexicano.

Así, por ejemplo Casar,¹⁸ al utilizar como instrumento de medición el Índice de Rice, señala que este índice "*(I_r)* se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario (*V_{may}*) y el porcentaje minoritario (*V_{min}*) del voto de una fracción parlamentaria: $I_r = V_{may} - V_{min}$. Puede tomar valores de 0 a 100, donde los valores cercanos a 0 denotan una cohesión partidaria muy baja y los cercanos a 100 un alto grado de cohesión".

Por su parte, William B. Heller y Jeffrey Weldon¹⁹ aluden que este instrumento sólo mide una votación dicotómica, al considerar tan solo la diferencia absoluta entre votos a favor y votos en contra. Dicha fórmula la ilustran así:

$$I_i = | \%S\acute{i} - \%NO |$$

18 *Idem*, p. 199.

19 2003, p. 106.

La interpretación que ellos le dan es la siguiente: “El índice abarca de 0 (cuando un grupo parlamentario se divide 50-50) a 100 (cuando todos los miembros votan del mismo lado)”. Asimismo, en su estudio destacan la importancia que tienen las abstenciones en las votaciones de iniciativas sometidas al pleno. En tal virtud, diseñan el “índice de cohesión” que integra votos en pro, abstenciones y en contra, y que al medir la proporción más elevada en vez de la diferencia entre proporciones, se considera más alto que el de Rice.

En suma, estos investigadores proponen “...que para las votaciones tricotómicas, el índice de cohesión (I_3) sea el máximo de los votos en pro, abstenciones y en contra, dividido entre el número total de diputados que votan en el partido.”²⁰ La fórmula se expresa de la siguiente manera:

$$I_3 = \max (\%S_i, \%ABS_i, \%No_i)$$

De acuerdo a los autores “La medida puede variar entre 33.3 a 100. En el primer caso, un partido se divide uniformemente entre miembros a favor, en contra y abstenciones; en el segundo caso, todos los miembros votan en la misma dirección”.

Cabe resaltar que Heller y Weldon excluyen del análisis a los legisladores que no votan, dado que consideran difícil encontrar las razones por las cuales se registran las ausencias.

Asimismo, para medir los patrones de votación entre fracciones parlamentarias proponen el índice de probabilidad de votación tricotómica (IVL3). Este lo crean a partir de la combinación entre el índice de similitud de votación de Rice (IVL) y el índice de desproporcionalidad propuesto por Loosemore y Hanby.

El IVL va de 0 a 1 (entendiéndose 0 cuando el total de una fracción parlamentaria vota en sentido diferente al de otro grupo parlamentario, y 1 cuando se registra una votación en el mismo sentido entre grupos parlamentarios), su fórmula es la siguiente:

$$IVL = 1 - \left| \%S_i - \%S_j \right|,$$

El índice de desproporcionalidad (D), cuya utilidad radica en “medir la proporcionalidad de los sistemas electorales”²¹, se formula así

$$D = (\sum |V_i - S_i|) / 2$$

La interpretación de esta fórmula es la siguiente: V_i es la proporción de votaciones totales para el partido; S_i es la proporción de curules para ese partido. Si D es cero, entonces el sistema es perfectamente proporcional.

²⁰ 2003, pp. 106-107.

²¹ 2003, p. 107.

A partir de estos dos índices, los autores diseñan el índice de probabilidad tricotómica expresándolo en los siguientes términos:

$$IVL3 = 1 - (| \%S\acute{i}i - \%S\acute{i}j | + | \%ABSi - \%absj | + | \%Noi - \%Noj |) / 2$$

La interpretación que Heller y Weldon dan a este índice es la siguiente: “El índice IML3 corre de 0 cuando los dos partidos están totalmente en desacuerdo sobre una votación (independientemente de si el desacuerdo se expresa en votos a favor, en contra o abstenciones), a 1 cuando los dos partidos acuerdan exactamente en el mismo sentido”.²²

Otra forma de abordar el estudio de la cohesión y disciplina partidista la encontramos en Mark P. Jones²³ quien ha construido dos índices para calcular la disciplina partidaria en el congreso argentino, a saber: el índice de disciplina relativa y el índice de disciplina absoluta. En el primero se toma en consideración los votos a favor, en relación con los votos totales admitidos (sea a favor o en contra) para la fracción parlamentaria de que se trate. El segundo se calcula tomando como referencia los votos a favor en relación con los de su bancada.

Las fórmulas para calcular ambos índices son las siguientes:

Índice Relativo: votos a favor / (votos a favor + votos en contra)

Índice Absoluto: (votos a favor) / (votos a favor + votos en contra + abstenciones + legisladores presentes que no votan).

Dado que en las votaciones se suelen registrar ausencias, Jones agrega una fórmula más:

Índice de Jones considerando ausencias: (votos a favor) / (número de legisladores totales del grupo parlamentario).

Una vez analizados estos instrumentos de medición, retomaré el Índice de Rice adaptándolo a fin de ubicar –con base en las votaciones registradas en el tablero electrónico–, el grado de cohesión parlamentaria e identificar el índice de disciplina partidista.

El cuadro siguiente muestra las fórmulas bajo las cuales me acercaré tanto a la cohesión parlamentaria en lo general, como a los grupos legislativos en lo particular.

22 2003, p. 108.

23 Citado por Ugalde en *La disciplina partidista en México, op. cit.*, pp. 28 y 32.

Cuadro 1. Índice de Cohesión Parlamentaria Total

| | |
|---|----------------------|
| Índice de Rice y sus derivados | % de cohesión |
| Votantes efectivos (votos a favor - votos en contra) | Valores del 0 a 100 |
| Total de votantes (incluyendo abstenciones) Weldon-Heller | Valores del 0 al 100 |
| Total de legisladores. Índice Parlamentario o de Cohesión (incluyendo ausentes) Flores-Emmerich* | Valores del 0 al 100 |

Fuente: Flores Ortiz 2004

Las fórmulas se describen a continuación:

Votantes efectivos. Es la fórmula original del índice de Rice donde los votos efectivos resultan de la suma de votos a favor más votos en contra. Con ello, la fórmula a desarrollar es la siguiente:

$$(\text{votos a favor} / \text{votos efectivos} \times 100) - (\text{votos en contra} / \text{votos efectivos} \times 100)$$

Total de votantes (incluyendo abstenciones). Es el índice utilizado por Weldon y Heller que en nuestra interpretación lo formulamos de la siguiente manera:

$$(\text{votos a favor} / \text{total de votantes incluyendo abstenciones} \times 100) - (\text{votos en contra más abstenciones} / \text{total de votantes} \times 100)$$

Total de legisladores (incluyendo ausentes). A este instrumento se le ha denominado "índice parlamentario" o "índice de cohesión" toda vez que considera, en lo general, el total de legisladores miembros de la Cámara; y en lo particular, el total de un grupo parlamentario.

Los términos propuestos para su aplicación son los siguientes:

$$(\text{votos a favor} / \text{total de legisladores} \times 100) - (\text{votos en contra más abstenciones más ausentes} / \text{total de legisladores} \times 100)$$

En este índice, cuando los valores se acercan a cero la cohesión partidaria es muy baja y con forme aumenta a 100 el grado de cohesión también se eleva.

Para el estudio de las votaciones utilizadas en el presente trabajo hemos utilizado el *índice parlamentario* o de *cohesión*.

6. La Disciplina en la Cámara de Diputados Federal

En los últimos diez años, varios factores han influido en las pautas de comportamiento de los legisladores. Por ejemplo, los criterios estatutarios de los partidos, el poder de los gobernadores en los estados de la República, de donde provienen los legisladores y las reglas electorales. Estas últimas prohíben candidaturas independientes y facultan sólo a partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular; regulan la representación proporcional, que concede al Congreso 200 curules y 32 escaños; impide la reelección legislativa; y reglamenta el control que conservan las directivas nacionales sobre los recursos que anualmente les son asignados.²⁴

En este período son varios los cambios experimentados en el Congreso mexicano que han repercutido en la vida democrática del país. Desde 1997 hay una nueva normatividad que continúa actualizándose y nuevos órganos internos de gobierno con tareas legislativas específicas. En este esquema, el comportamiento de los grupos parlamentarios en la producción legislativa ha dado pasos fundamentales. El debate está madurando, la negociación y el consenso están arribando a la formulación de acuerdos ya sea entre grupos o coaliciones mayoritarias.

Aunque durante el sexenio 2000-2006 hubo momentos de fricción entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo, la presencia de fuerzas políticas sin mayoría absoluta arrojó estabilidad en las relaciones entre ambos poderes. Los grupos parlamentarios muestran una tendencia hacia la disciplina y manifiestan un grado favorable de adaptación política a los nuevos tiempos. Entre ambos poderes y los partidos, si bien, la relación no ha sido lo favorable que podría esperarse, tampoco puede decirse que haya existido una parálisis política o legislativa con serias consecuencias en el terreno de la gobernabilidad democrática.²⁵ Esta situación ha contribuido a ampliar la discusión y análisis en la formulación de políticas de desarrollo social, así como el diseño y creación de nuevas instituciones –autónomas y gubernamentales–.

Un análisis realizado en 107 votaciones divididas de los tres grupos parlamentarios más representados en la Cámara (PAN, PRI y PRD), entre 2000 y 2007 arrojó “un escenario con grupos tendencialmente cada vez más cohesionados y disciplinados”.²⁶ En términos generales, el índice de cohesión mostró a los grupos con una tendencia creciente a la cohesión.

24 Ugalde, p. 2002.

25 Ciertamente algunos temas han ido al renglón de las impugnaciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros se han quedado en el debate, dentro del espacio público, pero sus efectos no han traído como consecuencia la parálisis política en la nación.

26 Flores Ortiz, 2009, p. 65.

El PAN fue el grupo más equilibrado y con una propensión creciente a la cohesión. La bancada del PRI, del 2000 al 2003 mostró una disciplina débil, esta debilidad estuvo marcada en cierta medida por el desconcierto de haber perdido la Presidencia de la República. No obstante en los trabajos de la 59 legislatura la bancada tricolor recuperó su cohesión, aunque del 2006 al 2007 tuvo un leve desliz en su unidad. La cohesión en el PRD es buena aunque ha tenido leves altibajos que se explican por el contexto político²⁷ y las discrepancias partidarias entre los grupos que componen la bancada, esto lo ubica como el grupo menos unido de los tres. Véase la siguiente figura:

Figura 2. Disciplina y cohesión en la Cámara de Diputados federal, 2000-2007

| | 58 LEGISLATURA (2000-2003) | | | 59 LEGISLATURA (2003-2006) | | | 60 LEGISLATURA (2006-2007)* | | |
|--|-------------------------------|------|------|-------------------------------|------|------|--------------------------------|------|------|
| | GRUPO PARLAMENTARIO | | | GRUPO PARLAMENTARIO | | | GRUPO PARLAMENTARIO | | |
| Casos | 21 | | | 62 | | | 24 | | |
| | PRI | PAN | PRD | PRI | PAN | PRD | PRI | PAN | PRD |
| Índice de Cohesión | 0.59 | 0.79 | 0.59 | 0.88 | 0.81 | 0.79 | 0.86 | 0.96 | 0.64 |
| Tres primeros periodos de la legislatura (septiembre de 2006 a diciembre de 2007). Fuente: Flores Ortiz 2009, 65. | | | | | | | | | |

Con este desempeño parlamentario se ha incrementado la producción legislativa (con la aprobación de reformas constitucionales y creación de leyes secundarias) y la atención de algunos asuntos relevantes de la agenda política nacional, lo que expresa buena disposición a la cooperación de parte de los legisladores y sus líderes.²⁸

Para dar continuidad a este análisis, del 2008 al 2011 se seleccionaron 92 dictámenes los cuales arrojaron votación dividida. En esta parte, el estudio arrojó como dato revelador el papel que juegan las ausencias de los diputados en el desempeño y función legislativa. Aunque sería difícil encontrar las razones por las cuales los legisladores se ausentan en ciertas votaciones, lo cierto es que este comportamiento también influye en la disciplina y cohesión de la bancada pues, por un lado, debilita su fuerza y la capacidad de liderazgo de los coordinadores parlamentarios, y por otro lado, provoca que la creación de políticas públicas surja con un consenso mermado.

27 Por ejemplo, durante el tiempo que Andrés Manuel López Obrador ocupó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la unidad de la bancada perredista en la Cámara de Diputados mejoró sustancialmente.

28 Casar, 1999; Casar y Marván, 2002; Béjar y Mirón, 2003; Nacif, 2003; Gimete-Welsh y Rodríguez, entre otros.

De tal forma que los casos recientes arrojan resultados que exponen a los grupos del PRI, PAN y PRD un poco más relajados en su disciplina y, por consiguiente, menos cohesionados. Véase la siguiente figura:

Figura 3. Índice de cohesión en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011

| | 60 Legislatura (2008-2009)* | | | 61 Legislatura (2009-2011)** | | |
|--------------------|-----------------------------|------|------|------------------------------|------|------|
| | Grupo Parlamentario | | | Grupo Parlamentario | | |
| Casos | 33 | | | 59 | | |
| | PRI | PAN | PRD | PRI | PAN | PRD |
| Índice de cohesión | 0.86 | 0.77 | 0.54 | 0.67 | 0.72 | 0.67 |

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de www.diputados.gob.mx

*Los datos corresponden de febrero de 2008 a abril de 2009.

**Los datos corresponden de septiembre de 2009 a abril de 2011.

Con relación al desempeño observado en la 60 legislatura, en la actual los grupos del PRI y PAN están disipando su cohesión mientras que el PRD se está recuperando. Sin embargo, la lectura de estos resultados puede indicar cualquiera de estos dos factores: 1) que el liderazgo de quienes están al frente de sus bancadas ha disminuido; o bien, 2) que los legisladores han incrementado su autonomía, respecto de sus cúpulas. Esta autonomía puede estar respaldada, entre otros factores, por el apoyo que les brindan sus respectivos gobernadores, tal como lo refiere Ugalde.²⁹

De las 92 votaciones estudiadas, observamos que los grupos sufren un porcentaje significativo de ausencias por parte de sus integrantes. En las dos legislaturas las tres fracciones manifiestan el mismo problema. La siguiente figura expresa en porcentajes las votaciones de los tres grupos parlamentarios.

Figura 4. Comportamiento legislativo en porcentajes en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011

| Grupo Parlamentario | Pro | Contra | Abstenciones | Ausencias | Total |
|---------------------|-------|--------|--------------|-----------|-------|
| PRI | 63 | 6 | 1 | 30 | 100 |
| | 72 | 3 | 1 | 24 | 100 |
| PAN | 81.56 | 1.34 | 0.62 | 16.49 | 100 |
| | 69 | 7 | 2 | 22 | 100 |
| PRD | 30 | 40 | 3 | 27 | 100 |
| | 45 | 24 | 3 | 28 | 100 |

Fuente: Elaboración propia.

60 legislatura

61 Legislatura

En los trabajos de la 60 legislatura el PAN fue la fracción que más votos a favor emitió, mientras que el PRD se ubicó con un alto porcentaje de votos en contra, mayor que PAN y PRI. Del 2009 en adelante, se distingue la misma tendencia de la fracción perredista en las votaciones que emite en contra.

Por su parte, el PRI ha mejorado su porcentaje de votos a favor e incluso ha disminuido en el rubro de ausencias. Situación contraria es la que está sucediendo en el PAN ya que está disminuyendo el porcentaje de votaciones a favor y ha incrementado sus ausencias. Las abstenciones no son un factor preocupante, que impacte en el comportamiento de las bancadas. Esta situación indica que, en su mayoría, quienes acuden a las sesiones votan, ya sea a favor o en contra.

7. Consideraciones Finales

En el espacio público, se pensó desde 1997 que en adelante la vida en el poder legislativo mexicano sería difícil e incluso llegó a especularse en un escenario paralizado dadas las posturas ideológicas de los tres grupos mayormente representados. El contexto de polarización que se esperaba era preocupante para la opinión pública pues tendría repercusiones no sólo en el trabajo legislativo sino en la vida política del país.

La realidad que se aprecia en este período es que las bancadas parlamentarias han dado pasos importantes con una tendencia a fortalecer el sistema democrático. La discusión y el debate que tienen lugar en la Cámara indican que las pautas de comportamiento y las posturas ideológicas de los representantes populares no son un obstáculo para la producción de políticas públicas.

Sin embargo, este trabajo sugiere dos cosas: 1) Es fundamental continuar con la búsqueda de estrategias para arribar a acuerdos y consensos en otros asuntos de la agenda política nacional tales como el laboral, fiscal y educativo, entre otros; 2) Resulta indispensable que los líderes de los grupos parlamentarios analicen el grado de cohesión en el que se encuentran en virtud de que las políticas públicas, al crearse están surgiendo con un alto porcentaje de ausencias, es decir, surgen con un consenso mínimo. Esta situación induce a que esas políticas tengan resultados escasamente positivos; y 3) la representación popular de un sistema político que se encuentra en transición hacia un modelo plenamente democrático no puede darse el lujo de presumir un porcentaje elevado de ausentismo. El fortalecimiento de las instituciones democráticas debe partir de una fuerte concientización republicana de sus principales actores.

Bibliografía

- ADRIÁN Gimate-Welsh y Juan Manuel Rodríguez (2007). "Votos y preferencias en un gobierno dividido" en Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (Coords). *Para qué sirve el poder legislativo*. Ed. Porrúa-UNAM-UAMI, México.
- HAWKINS, Kirk and Scott Morgenstern. Cohesion of legislators in Latin America: Patterns and Explanations, Duke University. Department of Political Science.
- BÉJAR Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince. Comps. (2003). *El Congreso mexicano después de la alternancia*. AMEP – Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado. México.
- CAREY John M. (2003). "Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America", *Comparative Politics*, Vol. 35, No. 2, pp. 191-211
- CASAR, María Amparo (2000). "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", en *Política y gobierno*. CIDE, vol. VII, núm. 1, México.
- CASAR, María Amparo e Ignacio Marván. Coords (2002). *Gobernar sin mayoría*. México 1867-1997. CIDE-TAURUS, México.
- CASAR, María Amparo (1999). *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia*, CIDE. Documento de trabajo, número 104, México.
- FLORES Ortiz, Enrique. "El papel democrático de los partidos políticos en México" en Emmerich, Gustavo. Coord. (2009). *Situación de la democracia en México*. UAM-IDEA, México.
- FLORES Ortiz, Enrique (2004). *Coaliciones parlamentarias, cohesión y disciplina partidarias en la cámara de diputados federal, durante las legislaturas LVII y LVIII*. UAM-I. Tesis presentada para obtener el grado de Maestro en Estudios Sociales. <http://tesiuami.izt.uam.mx/uam>
- JEFFREY A. Weldon. "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart. Comps. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- NACIF, Benito (2000). *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*. CIDE, Documento de trabajo Núm. 116, México.
- OLSON, David M. (1994). *Democratic Legislative Institutions. A comparative View*. M. E. Sharpe. Armonk, New York. London, England.
- SCOTT Mainwaring y Mathew Soberg S. (2002). "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina" en Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (Comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- UGALDE, Luis Carlos (2002). *La disciplina partidista en México*. Ensayo presentado en el Seminario *El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades*, efectuado los días 6 y 7 del mes de mayo.

Referencias Electrónicas:

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx>
 Secretaría de Gobernación. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores>

Marco Jurídico Vigente

- Constitución Política de México*
 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de las Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados