

# Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador

Luis Antonio González Tule\*

Los legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados de México se distinguieron por mantener durante décadas una férrea disciplina partidista. Con la derrota priista en la elección presidencial del año 2000, que significó la pérdida del líder por excelencia del partido, la ruptura entre facciones se hizo evidente. Sin embargo, ¿hasta qué punto ha afectado la falta de un liderazgo unificador en la cohesión interna del grupo legislativo? Con el análisis de las votaciones nominales, este artículo mide la cohesión de la bancada priista a lo largo de tres periodos legislativos (1997-2000, 2000-2003 y 2003-2006), a fin de determinar cómo se comportaron los legisladores a la hora de votar en bloque. Se pretende demostrar que los diputados, aun con la presencia de conflictos internos y la carencia de un liderazgo común, mantienen niveles relativamente altos de cohesión debido a que el PRI conserva gran parte de la organización interna que lo mantuvo en el poder a lo largo de siete décadas.

**Palabras clave:** comportamiento legislativo, cohesión interna, Cámara de Diputados, Partido Revolucionario Institucional (PRI).

## Introducción

A lo largo del periodo de hegemonía priista, que para el grueso de la literatura inicia en la década los años treinta y culmina en el 2000, el Congreso de la Unión estuvo lejos de ser una institución capaz de legislar al margen del Ejecutivo, de representar los intereses colectivos y de servir como contrapeso efectivo. Por el contrario, los legisladores

---

\* Candidato a doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Salamanca. Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Internacional de Cuernavaca. Correo electrónico: <luisgonzalez@usal.es>.

actuaron como una extensión más de la Presidencia de la República, en un sistema decidido a premiar las muestras de lealtad y a castigar las de indisciplina.

Una vez que se agotaron las posibilidades de continuidad estática del régimen político autoritario –donde mucho influyeron las críticas de la oposición que cuestionaba su legitimidad democrática–, a partir de 1977, cuando se aprueba la primera reforma electoral de gran calado,<sup>1</sup> comienza el lento proceso de democratización por el cual se dotó de mayor pluralidad y representatividad al Congreso de la Unión. Empero, a pesar de la reforma, los mecanismos para garantizar la disciplina al interior de los grupos parlamentarios del PRI no se vieron alterados y los congresistas continuaron delegando su poder al presidente mediante el apoyo a casi todas sus iniciativas legislativas.

Ante el desgaste del régimen, los dirigentes y militantes tuvieron que afrontar el creciente descontento social y la pérdida paulatina de apoyo de las bases partidistas (Garrido, 2000), que, en su conjunto, propiciaron la caída estrepitosa en las elecciones de 1988. Para muchos, ese año ahondó la crisis institucional del partido y puso de manifiesto el debilitamiento del orden jerárquico existente (Reveles, 2003a). Esto ocurrió por distintas razones: se dio la escisión más polémica en la historia del partido; por vez primera se obtuvo menos de 50% de las preferencias electorales y se perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. A partir de entonces, las decisiones en el seno del PRI apuntaron a una reconstrucción ideológica y organizativa.

La década de los noventa estuvo marcada por una serie de derrotas electorales que culminaron con la pérdida de la Presidencia de la República en 2000. Algunos autores señalan que fue el fin de la existencia del régimen político autoritario, ya que sin el PRI “difícilmente se entendería el predominio de la institución presidencial sobre otros poderes; la cohesión y estabilidad de las élites políticas [...] [y] la permanencia de las elecciones sin que estuviera en juego el poder político” (Reveles, 2003a: 15).

Hay que concluir, entonces, que el PRI se ha enfrentado a situaciones adversas difíciles de imaginar hace tres décadas, cuando su candida-

---

<sup>1</sup> Hasta antes de esta reforma, las anteriores fueron vistas “como mecanismos para redefinir las reglas del juego, enfrentar desafíos políticos, controlar la competencia partidista y aumentar el bono de legitimidad del gobierno en turno” (Méndez de Hoyos, 2006: 54).

to presidencial ganó las elecciones con el cien por ciento del electorado –al no presentarse ningún otro adversario–, y el partido obtuvo una votación de 82% para el Congreso. Sin embargo, ¿hasta qué punto los cambios mencionados arriba han afectado la cohesión de las bancadas priistas en el Legislativo? ¿Cuáles son los elementos que permiten niveles altos de cohesión a pesar del detrimento político electoral del PRI? El presente texto pretende dar respuesta a estas interrogantes, para lo cual se han planteado los siguientes objetivos: a) medir la cohesión de los diputados del PRI en las legislaturas LVII, LVIII y LIX; b) identificar los cambios y continuidades en la organización interna del PRI desde 1997, y c) aportar pruebas que permitan explicar el comportamiento de los congresistas.

En la primera parte del trabajo se hace una revisión conceptual para definir la cohesión partidista y se resalta su importancia a nivel institucional y sistémico. Como complemento indispensable de la investigación, en esta sección se revisan de forma breve los trabajos enfocados al estudio del comportamiento legislativo en México. La metodología para medir la cohesión y el análisis empírico se exponen en la segunda parte, donde para una mejor comprensión los datos se estructuran de acuerdo con la materia en cuestión, esto es, por comisiones. En la siguiente y última parte se lleva a cabo una consideración de los niveles de cohesión, con lo cual se espera exponer posibles explicaciones alrededor de ellos y abrir nuevas líneas de investigación.

## Cohesión partidista

### *Definición del concepto*

Dado que en la literatura es común que se no se exprese distinción alguna entre cohesión y disciplina partidistas, es pertinente diferenciar ambos términos para evitar confusiones, pues éstos son analítica y operacionalmente distintos. Más de un autor ha señalado que para que exista disciplina los legisladores deben acatar las instrucciones del líder de su bancada (Özbudun, 1970; Bowler, Farrell y Katz, 1999; Laver y Shepsle, 1999; Carey, 2009), o bien, como sucede con frecuencia, la disciplina puede ser producto de incentivos al interior del Congreso (Cox y McCubbins, 2007), o de prebendas e intercambios clientelares

(Ames, 2002; Mainwaring, 2002). Mientras que existe cohesión cuando los miembros de un grupo legislativo trabajan unidos por el bien común de la bancada o por compartir coincidencias ideológicas, preferenciales o valores (Özbudun, 1970; Bowler, Farrell y Katz, 1999; Casar, 2000; Cox y Morgenstern, 2002; Owens, 2003; Morgenstern, 2003 y 2004; González Tule, 2007).

Para efectos del análisis empírico se considera que el término más apropiado para referirse a la unidad de los legisladores es *cohesión partidista*. Más adelante, cuando sea posible establecer que se ejerció algún tipo de presión por parte de la dirigencia del partido, entonces se hablará de *disciplina*.

### *Importancia de la cohesión y la disciplina partidistas*

En esta sección se lleva a cabo una revisión teórica de la importancia de la cohesión y la disciplina partidistas. Asimismo, se mostrarán casos específicos donde, según las motivaciones e intereses políticos, han servido para que los diputados se mantengan unidos, mientras que en otras situaciones su función o la del presidente de la República se vieron entorpecidas.

La primera razón por la que resulta esencial su comprensión es para entender la relación Ejecutivo-Legislativo.<sup>2</sup> Cuando existe una oposición fuerte y disciplinada, en gobiernos divididos y sistemas multipartidistas, el Ejecutivo puede encontrar un freno a sus acciones y desistir en sus intentos de envío de iniciativas que sabe de antemano que serán rechazadas. En Brasil, por ejemplo, Barry Ames muestra cómo dos presidentes prefirieron no enviar sus propuestas de manera formal luego de una iniciativa de prueba —el caso de Fernando Collor de Mello para la reforma administrativa y el de José Sarney para imponer cuotas a las universidades federales— (Ames, 2000: 17). De acuerdo con Juan Linz (1990), una oposición cohesionada o disciplinada tendrá pocos incentivos para crear coaliciones y, como condición inherente del sistema presidencial, creará dualidad entre poderes ante la legalidad democrática.

---

<sup>2</sup> Algunos autores, incluso, establecen su importancia en función de la forma de gobierno. Así, Ashworth y Bueno de Mesquita (2004, citando a Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987), afirman que los legisladores en sistemas parlamentarios tienden a ser más disciplinados que en sistemas presidenciales.

tica de la que ambos son acreedores. En cambio, una disciplina débil puede conducir a un bloqueo institucional e incluso llevar a un “*impasse* prolongado, con consecuencias perjudiciales” (Linz, 1994, citado por Mainwaring y Shugart, 2002: 280). En Colombia, como señalan Ronald Archer y Matthew Shugart, los rasgos institucionales del sistema político han propiciado que los miembros del Congreso atiendan intereses particularistas y establezcan relaciones basadas en el patronazgo. En este caso, los partidos carecen de control efectivo “sobre las etiquetas partidistas” (Archer y Shugart, 2002: 121), lo que afecta no sólo la unión del grupo legislativo sino la formación de mayorías estables que afronten los principales problemas nacionales.

Aun en gobiernos unificados altos niveles de disciplina partidista pueden dificultar la relación del presidente con el legislativo cuando el primero mantiene diferencias con el líder de su propio partido (Coppedge, 1994, citado por Mainwaring y Shugart, 2002: 281; Carey, 2009) o por la falta de acuerdo en temas controversiales. En Reino Unido en 1993 el primer ministro, John Major, se vio obligado a presionar a los miembros del Partido Conservador ante la negativa de éstos para asegurar el apoyo suficiente en la ratificación del Tratado de Maastricht (Bowler, Farrell y Katz, 1999), no obstante que Major era el dirigente partidista.

Para Luis Carlos Ugalde (2005), en sistemas bipartidistas la elevada disciplina puede operar en contra del Ejecutivo si se crean dos grupos antagónicos, el del presidente y el de la oposición. El debate en la aprobación del presupuesto para el año 2008 en Estados Unidos refleja el escenario descrito por Ugalde cuando el presidente George W. Bush se topó con una fuerte oposición de los demócratas en cuanto a los fondos incondicionales para la guerra en Irak.

Por otro lado, hay autores que afirman que la disciplina facilita la integración de coaliciones y disminuye el riesgo de ingobernabilidad (Casar, 2000; Colomer, 2001) (cuadro 1). Esta tesis, contraria a la sostenida por Linz, se ilustra en el Congreso chileno postransición, donde altos niveles de disciplina y cohesión han favorecido la conformación de coaliciones con resultados exitosos (Carey, 2002b; 2009).

Un segundo punto nodal en el estudio de la cohesión y de la disciplina se refiere a las motivaciones de orden político. Para los dirigentes partidistas resulta imprescindible contar con un cuerpo legislativo unido que defienda los intereses de la agrupación frente a las demás fuerzas

CUADRO 1. COHESIÓN Y DISCIPLINA PARTIDISTAS EN LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO

Escenario	Posibles consecuencias
<p><i>En gobiernos divididos</i> Altos niveles de disciplina (sistemas multipartidistas)</p> <p>Bajos niveles de cohesión (sistemas multipartidistas)</p> <p>Altos niveles de disciplina (sistemas bipartidistas)</p>	<p>Parálisis e ingobernabilidad. Inhibición del Ejecutivo en el envío de iniciativas al Congreso. Dualidad entre ambos poderes.</p> <p>Ejecutivo carente de apoyo legislativo suficiente. Bloqueo institucional que puede conducir a un <i>impasse</i>. Atención de intereses particularistas. Alta disidencia-deslealtad partidista.</p> <p>Creación de dos grupos antagónicos, el del Ejecutivo y el de la oposición.</p>
<p><i>En gobiernos unificados</i> Altos niveles de disciplina (sistemas bipartidistas y multipartidistas)</p>	<p>Dificultad en la relación cuando el Ejecutivo mantiene diferencias fuertes con el líder parlamentario de su propio partido.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de distintos autores.

políticas. De acuerdo con el sistema electoral, los dirigentes cuentan con mecanismos y herramientas necesarias para premiar la disciplina de sus miembros. En la literatura se suele afirmar que cuando los líderes tienen el control de la selección de las nominaciones para puestos de elección popular, los legisladores tienden a ser más cohesionados (Carey, 2009). A pesar de que no hay una investigación que esclarezca si ocurre así, lo cierto es que los legisladores electos por el principio de representación proporcional dependen de su posición en las listas –cuando son cerradas o bloqueadas– y, por ende, del apoyo de la dirigencia encargada de elaborarlas más que de las preferencias electorales. En tanto, el control de los líderes puede resultar afectado y la cohesión ser más laxa cuando el electorado tenga una mayor participación directa en la elección; por ejemplo, en sistemas mayoritarios (Bowler, 2002). Por ello, los líderes de bancada y los dirigentes partidistas cuentan con suficientes estímulos políticos y económicos a fin de mantener la unidad de su grupo. Incentivos que van desde futuras nominaciones hasta el otorgamiento de recursos económi-

cos. Así, mantener su cohesión puede representar para los legisladores un medio de intercambio por bienes colectivos, como conseguir recursos para sus distritos, por bienes selectivos, como pago a sus clientelas, o para asegurar que su carrera política resulte ascendente.<sup>3</sup>

En cuanto a éxito electoral se refiere, tanto en gobiernos divididos como en unificados, la cohesión puede ser vista como condición necesaria de un gobierno responsable (Bowler, Farrell y Katz, 1999). De esta manera, el reflejo de unidad del partido en el gobierno llega a resultar una opción confiable para el votante. En cambio, cuando la cohesión es débil y se considera que algunos votantes mantienen una concepción de los partidos y sus antecedentes (Ames, 2000), las preferencias por alguno de ellos pueden resultar afectadas en las siguientes elecciones.

El tema de la cohesión también ha sido analizado desde el punto de vista de la competencia partidista. Robert T. Golembiewski (1958, citado por Bowler, Farrell y Katz, 1999: 13) asegura que la cohesión es una función directa del grado de competencia entre partidos políticos, es decir, cuanto más competencia haya, mayor será la unidad del grupo legislativo. Bowler, Farrell y Katz (1999) coinciden con lo anterior y agregan que es evidente la relación entre cohesión y competencia, sobre todo en partidos de Estado. Sin embargo, cuando el partido es pequeño o tiene pocas posibilidades de triunfo electoral no habrá necesidad de mantener la cohesión o, incluso, de imponer disciplina a altos costos (Bowler, Farrell y Katz, 1999). Según esta asunción, la unidad se debe mantener en partidos grandes para no perder poder, mientras que puede disminuir en los más chicos, en el entendido de que estos últimos no pueden ganar.

### *Estudio del comportamiento legislativo en México*

No obstante que los estudios de la cohesión y de la disciplina prosperaron en América Latina desde la década de los noventa,<sup>4</sup> en México aún son pocos los intentos por explicar el comportamiento de los le-

<sup>3</sup> Panebianco (1980) hace un análisis detallado acerca de los beneficios colectivos y selectivos. Los primeros, según el autor, son aquellos que se distribuyen a los beneficiarios en una misma medida, mientras que los selectivos se limitan a ciertos grupos reducidos.

<sup>4</sup> Ver los trabajos de Figueiredo y Limongi (1995), Bowler, Farrell y Katz (1999), Ames (2000 y 2002), Jones (2002), Carey (2002a) y Desposato (2004).

gisladores. La literatura especializada en la materia atribuye esa falta de atención a la herencia de décadas de mayorías amplias del PRI, donde el presidente de la República tenía el control absoluto “sobre los parlamentarios mediante la aplicación de incentivos formales e informales” (Ugalde, 2005: 118). Sin embargo, desde que en el Congreso mexicano se pasó del dominio de un partido hegemónico a un sistema multipartidista —lo cual se consagró en 1997—, el debate acerca de la cohesión tomó mayor relevancia, con lo que se logró desarrollar un número considerable de estudios que tratan esta cuestión desde distintos ángulos, ya sea a nivel sistémico, donde se incluyen las reglas electorales y el tipo de listas, a nivel institucional, en el cual se enfatiza el liderazgo partidista centralizado, o en las reglas del propio Congreso.

Hacia finales de 1990, el tema de la gobernabilidad en México comenzó a ser una preocupación latente en distintos foros y trabajos académicos. Si se considera la larga tradición monopartidista en el país y algunas experiencias previas en el continente americano es posible encontrar sentido a dicha inquietud académica. Ante esto, más de un autor se empeñó en ponderar el peso de la cohesión y disciplina partidistas para demostrar que la permanencia de legisladores unidos ha evitado la parálisis o ingobernabilidad en México aun con gobiernos divididos (Casar, 2000; Díaz, 2006). En la misma lógica, María Amparo Casar (2001) logró determinar, gracias a la información empírica, que la disciplina con que cuentan los grupos legislativos en el Congreso no sólo permite la gobernabilidad, sino que es de suma importancia en situaciones de crisis, como la aprobación del presupuesto, por ejemplo, donde el voto de cada legislador puede inclinar la balanza hacia uno u otro lado.

Desde la perspectiva de la representatividad parlamentaria, una vez puesto en marcha el proceso de democratización de la vida política de México, Luisa Béjar (2001) considera que debe existir un equilibrio entre la disciplina y la autonomía de los legisladores, a fin de evitar que los intereses partidistas o la acción personal del legislador busquen la satisfacción de propósitos distintos a los intereses colectivos. Esto no ha sido posible, afirma la autora, entre otras cosas debido a las omisiones —intencionadas— en el diseño institucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Orgánica del Congreso General y su Reglamento para el Gobierno Interior. La Constitución mexicana dota a los partidos con el poder único de postular candidatos al Legislativo, es decir, monopoliza de manera formal el acceso al poder;



en tanto, las leyes del Congreso fomentan la concentración de recursos y decisiones en los líderes de cada grupo parlamentario.

Otra línea de trabajo busca explicaciones a los niveles de disciplina y de cohesión partidistas. Benito Nacif argumenta que los legisladores se disciplinan debido a las características del modelo centralizado de partido de gobierno. En éste, los legisladores cuentan con poco margen de autonomía cuando expresan su voto, ya que los líderes parlamentarios dictan la línea del partido al “controlar el acceso a recursos y oportunidades dentro de la legislatura” (Nacif, 2002: 282). Un aspecto más del modelo es que, al residir el liderazgo en la dirigencia nacional para nominar diputados, tiende a disminuir la participación de los legisladores en la conformación de su grupo.

Ugalde (2005) puntualiza, primero, de manera muy esquemática las determinantes de la disciplina parlamentaria en México (cuadro 2), y luego realiza un análisis sistémico para encontrar posibles explicaciones a lo que considera altos índices de disciplina. Uno de sus hallazgos es que el liderazgo en el PRI, desde el último presidente de la República emanado de este partido, se comenzó a delegar en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y en los líderes de las fracciones parlamentarias.

Jeffrey Weldon es de los pocos estudiosos en la materia que ha medido esta disciplina con diversos índices. A pesar de la diferencia en los resultados que arrojan los índices y las críticas a ellos, el autor ha insistido en que se debe considerar el contexto y las motivaciones en que ocurren los acontecimientos para dar explicaciones más certeras a los niveles de disciplina (Weldon, 2002a). Este principio fue seguido por quien esto escribe (González Tule, 2007); ahí exploré el peso de una serie de variables coyunturales que afectaron los niveles de cohesión en los tres principales partidos durante las legislaturas LVII, LVIII y LIX. Con respecto a este último trabajo, una de sus principales conclusiones sugiere que el peso del asunto en discusión influye sobre el nivel de cohesión. Es decir, mientras más sustantivo haya sido el tema de la iniciativa en cuestión —una reforma constitucional, por ejemplo—, la cohesión en las bancadas tendió a ser más alta, y a menor proyección de la materia legislativa, la cohesión se volvió más laxa. Este fenómeno se logró mostrar con plenitud en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y, en menor medida, en el PRI entre 2000 y 2003; en el caso de éste, luego de perder la Presidencia de la República.

CUADRO 2. ALGUNOS FACTORES DETERMINANTES DE LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN MÉXICO

Tipo	Contenido
Reglas electorales	No reelección consecutiva de legisladores. Monopolio de los partidos sobre la representación política. Representación proporcional como mecanismo de integración parlamentaria.
Reglas internas del Congreso	Facultad de creación de grupos parlamentarios e integración de la Junta de Coordinación Política con los coordinadores de grupo. Asignación de partidas presupuestales de la Junta de Coordinación Política a los líderes de los grupos parlamentarios, y de éstos a los legisladores. Decisión de la Junta de Coordinación Política en la integración de las comisiones.
Estatutos de los partidos	Método de postulación de candidatos. Control del partido sobre el futuro de candidatos. Financiamiento del partido a las campañas electorales por medio del presupuesto público.
Reglas informales de los gobernadores	Apoyos económicos. Apoyos a gestión y obra pública. Apoyos para nominaciones futuras.

Fuente: Ugalde, 2005: 130.

Desde otra perspectiva tanto William Heller y Jeffrey Weldon (2003) como Margarita Jiménez (2006) miden la cohesión para conocer la capacidad de las bancadas al integrar coaliciones vencedoras. Jiménez, quien utiliza el índice de Rice normal y el índice de Rice ponderado, presenta un dato importante del comportamiento de la oposición durante la LVII Legislatura. Según la autora, lo reñido de la votación en esa legislatura se debió a una estrategia de las demás fuerzas políticas que se aliaron para frenar las iniciativas del presidente Ernesto Zedillo. Aun cuando no prosperó el obstáculo de los diputados de oposición porque el PRI en el Senado de la República conservó su mayoría, lo trascendente de estos resultados es que exhiben una de las transformaciones del Congreso mexicano, donde los diputados de oposición aprovecharon el deterioro de la hegemonía priista.

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DEL PRI EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS,  
1997-2006

Legislatura	Escaños	
	Número	Porcentaje
LVII (1997-2000)	239	47.8
LVIII (2000-2003)	211	42.2
LIX (2003-2006)	222	44.0

Fuente: Instituto Federal Electoral.

## Medidas de cohesión partidista

### *Recolección de datos y operacionalización del concepto*

Para comprobar el argumento central de este trabajo, se analizaron las votaciones nominales de aprobación en lo general a lo largo de tres legislaturas: LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006). En total fueron 832 votaciones, 127 correspondientes a la LVII Legislatura, 219 a la LVIII y 486 a la LIX. En el cuadro 3 se puede observar el número de escaños del PRI en la Cámara de Diputados de 1997 a 2006.

Para ello se adoptó el índice de Rice ponderado (WRice), propuesto por John Carey (2002a) como una medida de aproximación al análisis empírico de la cohesión partidista. El WRice recupera el índice de Rice normal (URice),<sup>5</sup> pero integra el umbral necesario para la aprobación de una ley como un cálculo de lo reñida que resultó esa votación.<sup>6</sup> A diferencia de otros trabajos que utilizan las votaciones, en el WRice es necesario incorporar los resultados de todos los miembros del Congreso en una votación  $j$  y los resultados del partido  $i$  en el mismo tema. Si se obtiene el WRice para un solo partido se puede conocer la cohesión a nivel intrapartidista; si es de dos o más, la comparación puede ser a nivel interpartidista.

<sup>5</sup> Éste consiste únicamente en sustraer los votos en contra de los votos a favor sobre el total de diputados que votaron. Sus valores van de cero a uno, donde cero es la división total y uno la unión perfecta.

<sup>6</sup> El umbral a considerar será de 50% para las iniciativas de ley y de 67% para las reformas constitucionales.

El índice de Rice ponderado se calcula de la siguiente manera:

$$WRice_i = \sum RICE_{ij} * CLOSE_j / \sum CLOSE_j$$

Donde:

$$CLOSE_j = 1 - (1 / THRESHOLD * [THRESHOLD - \%Aye])^2$$

Aunado a lo anterior, el WRice calcula la cohesión con base en el número total de diputados y no sólo sobre los presentes en una votación. En este sentido, no sólo los votos en contra afectan la cohesión partidista sino que también lo hacen las abstenciones y las ausencias. Los valores van de cero a uno, donde la división perfecta es cero y el grado máximo de cohesión es uno.

### *Análisis empírico de la cohesión partidista*

A continuación se muestra el análisis empírico a partir de las pautas antes mencionadas para medir la cohesión de los grupos parlamentarios del PRI en la Cámara de Diputados de 1997 a 2006. Los datos se exponen en orden de importancia de las comisiones de mayor alcance y negociación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, como lo son la de Presupuesto y Cuenta Pública, la de Hacienda y Crédito Público y la de Puntos Constitucionales.<sup>7</sup>

Con los datos del cuadro 4 se pueden hacer los primeros señalamientos: a) la LVII Legislatura muestra la cohesión más alta, en comparación con las dos siguientes legislaturas. Es decir, mientras el PRI mantuvo la Presidencia de la República la cohesión tendió a ser más fuerte en el partido gobernante, en tanto, sin la presencia del líder histórico ésta disminuyó de forma notable, y b) el tema del presupuesto, a diferencia de lo ocurrido con el hacendario, no generó división considerable en las bancadas priistas. En cambio, las iniciativas provenientes de la Comisión de Hacienda que se aprobaron fueron proclives a provocar diferencias, sobre todo en las dos últimas legislaturas.

<sup>7</sup> Cabe hacer mención que se decidió segregar en comisiones porque éstas son los órganos constituidos por el Pleno para contribuir a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales, según el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2009).

CUADRO 4. MEDIDAS DE COHESIÓN EN TEMAS ECONÓMICOS Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Comisión	Legislatura			
	Cohesión (núm.) <i>% de inasistencia</i>			
	LVII	LVIII	LIX	Media de la comisión
Presupuesto y Cuenta Pública	0.98 (7) <i>5.4</i>	0.93 (5) <i>19.0</i>	0.98 (11) <i>23.3</i>	0.96  <i>15.9</i>
Hacienda y Crédito Público	0.99 (25) <i>11.0</i>	0.74 (65) <i>23.0</i>	0.81 (105) <i>24.6</i>	0.84  <i>19.5</i>
Asuntos Constitucionales	1.00 (20) <i>11.5</i>	0.81 (8) <i>24.4</i>	0.95 (25) <i>25.0</i>	0.92  <i>20.3</i>
Media de la legislatura	0.99  <i>9.3</i>	0.82  <i>22.1</i>	0.91  <i>24.3</i>	0.90  <i>18.6</i>

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la *Gaceta Parlamentaria* (1997-2006).

La cohesión para modificaciones constitucionales es alta si se considera que es necesario un umbral mayor que en las demás iniciativas. Se observa de igual forma que el porcentaje de inasistencia aumentó conforme se avanzó de una legislatura a otra. Para Heller y Weldon (2003), las ausencias pueden ser intencionadas para no afectar el resultado final de la votación. Este argumento adquiere mayor valor toda vez que entre la LVIII y la LIX legislaturas una cuarta parte de la bancada prefirió no asistir. Dicha acción pone en relieve una pauta del comportamiento legislativo como alternativa a las divergencias intrapartidistas. De esta manera, cuando existen camarillas al interior de los grupos parlamentarios y no es posible conciliar diferencias ideológicas o políticas, la ausencia permite que el resultado no se vea afectado si una facción ya negoció con otro partido.

Por otro lado, en temas anuales recurrentes –como el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación– el grupo priista ten-

dió a ser más homogéneo. Este tipo de comportamiento refleja cómo se defendieron los recursos dirigidos a las entidades federativas donde el PRI era la primera fuerza política al contar con más gobiernos estatales que ningún otro partido. En distintas ocasiones los legisladores modificaron de forma exitosa el presupuesto proveniente del presidente de la República; un ejemplo de ello se presentó en noviembre de 2004, cuando los cambios al presupuesto incluyeron más recursos para los estados en rubros como campo, agua, salud, educación y carreteras, provenientes del ramo 39<sup>8</sup> y de los excedentes por aprovechamiento de Petróleos Mexicanos (*Proceso*, 2004).

El cuadro 5 muestra los cálculos de la cohesión en comisiones enfocadas de lleno en la política interna. La constante sigue siendo el disenso en la LVIII Legislatura, en comparación con las otras dos estudiadas, y el aumento gradual de inasistencia. No obstante que entre 2000 y 2003 los legisladores tendieron a estar menos unidos, son pocas las comisiones y votaciones dentro de ellas en las que existe una diferencia muy marcada. Tal es el caso de la Comisión de Salud, ya que la bancada mantuvo un WRice de 0.46.<sup>9</sup>

En la gráfica 1 se presentan los porcentajes de inasistencia de acuerdo con el tipo de iniciativa. Se puede observar que aumentó en todas las categorías conforme se avanzó de legislatura. Sin embargo, la inasistencia fue menor en temas constitucionales y económicos y mayor en materia interna y exterior. Por lo tanto, queda de manifiesto que los diputados fueron más consistentes en votaciones políticamente importantes,<sup>10</sup> o temas sustantivos para todos los miembros (González Tule, 2007), que en aquellas cuya relevancia no es inmediata.

En cuadro 6 se aprecian los resultados de un indicador, sugerido por Carey (2009), que permite establecer variaciones entre niveles de cohesión y disciplina. Según el autor, el ratio entre WRice y URice sirve como un cálculo aproximado de la disciplina sobre el total de la unidad en el voto. Es decir, los ratios, combinados con el índice de unidad —en este caso de cohesión basada en el URice—, indican si un partido tiende

<sup>8</sup> Se refiere a las Aportaciones Federales para las Entidades Federativas (PAFEF).

<sup>9</sup> Lo mismo sucedió en la Comisión de Relaciones Exteriores —aunque en el cuadro 5 no se muestran los datos por considerarse fuera de la política interna—, donde la cohesión disminuyó en comparación con el resto, con lo que afectó el resultado general.

<sup>10</sup> En relación con los temas considerados de relevancia política inmediata, ver Hawkins y Morgenstern (2000).

CUADRO 5. MEDIDAS DE COHESIÓN EN POLÍTICA INTERNA

Comisión	Legislatura			
	Cohesión (núm.) <i>% de inasistencia</i>			
	LVII	LVIII	LIX	Media de comisión
Gobernación	1.00 (20) 9.7	0.98 (28) 28.4	0.97 (43) 26.6	0.98  21.5
Justicia	0.99 (19) 16.8	0.98 (24) 26.3	0.96 (57) 28.0	0.97  23.7
Seguridad Pública*		0.98 (28) 28.4	0.98 (7) 26.7	0.98  27.6
Salud	0.98 (5) 26.8	0.46 (12) 17.7	0.94 (63) 29.3	0.79  24.6
Seguridad Social	0.97 (6) 22	0.85 (7) 32.3	0.88 (17) 24.7	0.90  26.3
Educación	1.00 (3) 15.7	0.99 (7) 21.1	0.99 (13) 24.8	0.99  20.5
Media de legislatura	0.98  18.2	0.87  25.7	0.95  26.6	0.93  23.3

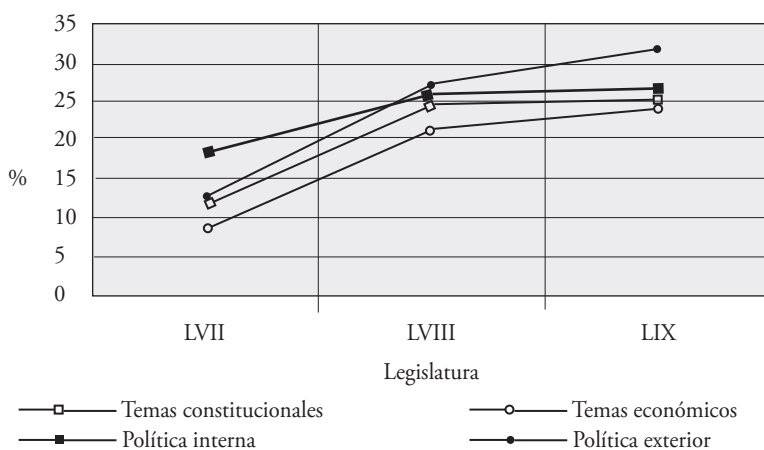
\* Esta comisión inició su trabajo en la LVIII Legislatura en conjunto con la de Gobernación. A partir de la LIX continuó su labor por separado.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la *Gaceta Parlamentaria* (1997-2006).

a estar más unido en votaciones reñidas o si permite disidencia en votaciones desiguales. Aunque los ratios no por fuerza corresponden al total de los niveles de unidad partidista, cuando menos pueden ser posibles las siguientes combinaciones (Carey, 2009: 131):

- *Baja unidad y bajo ratio*, indican que un partido no está cohesionado ni es disciplinado.

GRÁFICA I. AUMENTO EN EL PORCENTAJE DE INASISTENCIA



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la *Gaceta Parlamentaria* (1997-2006).

- *Baja unidad y alto ratio*, señalan que se permite la falta de cohesión pero con alguna medida de disciplina, ya que el partido se mantiene más unido en las votaciones reñidas que en las desiguales.
- *Alta unidad y bajo ratio*, expresan que el partido está cohesionado por lo general, pero las rupturas ocurren en votaciones reñidas, lo cual sugiere falta de disciplina.
- *Alta unidad y alto ratio*, indican que un partido es unido y hermético en las votaciones cerradas.

Como sugiere lo anterior –considerando sólo el URice–, la unidad tendió a ser muy alta en las tres legislaturas y no hubo variaciones importantes. Sin embargo, al orientar la atención hacia el ratio se percibe que en la LVIII Legislatura el nivel disminuyó con respecto a las otras dos, y llegó a una cifra que no se considera alta. En términos de Carey, ello significa que el partido estuvo cohesionado la mayor parte del tiempo pero se careció del control necesario en la aplicación de la disciplina, sobre todo en las votaciones más reñidas.

Aun cuando el ratio formula una aproximación a la disciplina partidista en relación con la unidad en el voto, los datos son relevantes porque coinciden con el grueso de la literatura que aborda el caso mexi-



CUADRO 6. VARIACIÓN EN COHESIÓN Y DISCIPLINA

Legislatura	WRice	URice	Ratio	Desviación estándar
LVII	0.99	0.99	1.00	0.0
LVIII	0.78	0.95	0.82	0.12
LIX	0.89	0.97	0.92	0.06

Fuente: elaboración propia a partir de Carey, 2009.

cano, donde suele afirmarse que en el PRI se hizo evidente la falta de disciplina tras la derrota presidencial.

De acuerdo con los datos del cuadro 7, a partir de 2000 el PRI fue el partido más desunido y el de mayor inasistencia dentro de las tres fuerzas políticas más importantes en México. Esto sugiere que, dado que el Partido Acción Nacional (PAN) contaba con cuatro escaños menos que el PRI en la LVIII Legislatura, las ausencias priistas concedieron “al PAN un mayor poder sobre la aprobación de legislación” (Díaz, 2006: 55). Así, entre 2000 y 2006, el PRI no sólo perdió escaños y cohesión sino que también cedió en el terreno legislativo luego de permitir que una cuarta parte de sus miembros –un promedio de 53 legisladores– se ausentara de las sesiones.

CUADRO 7. MEDIDAS DE COHESIÓN POR LEGISLATURA

Legislatura (núm.)	Grupo parlamentario			
	WRice <i>% de inasistencia</i>			
	PRI	PAN	PRD	Media de legislatura
LVII (127)	0.99 <i>12.6</i>	0.87 <i>13.7</i>	0.90 <i>16.6</i>	0.92
LVIII (219)	0.78 <i>26.0</i>	0.87 <i>10.1</i>	0.84 <i>22.5</i>	0.83
LIX (486)	0.89 <i>26.6</i>	0.94 <i>21.6</i>	0.89 <i>21.1</i>	0.90

Fuente: González Tule (2007: 186). Se añadió el porcentaje de inasistencia para cada partido político.

## Lectura de los niveles de cohesión en el PRI

### *Dimensiones de estudio*

La evidencia empírica mostrada arriba es un primer acercamiento que sirve para conocer el grado de unidad de los legisladores. Dado que es inconcebible preguntar a cada congresista qué lo motivó a votar en un sentido determinado, en esta sección se pretende reunir el máximo de información disponible para establecer posibles explicaciones a dicho comportamiento. Para completar esta empresa fue necesario consultar algunos diarios de circulación nacional, revistas y entrevistas que concedieron los políticos a distintos medios de comunicación e investigadores, así como analizar los trabajos académicos más sobresalientes en el estudio del PRI.

Las variables que serán consideradas en esta sección se desprenden de diversas propuestas metodológicas que tratan a los partidos como unidades de análisis desde una aproximación no sistémica. Éstas se encuentran en el trabajo de Manuel Alcántara (2004: 58-61), donde se recogen dos planos de la dimensión *organización interna* –los aspectos organizativos y el papel del liderazgo–, y uno perteneciente a la dimensión *programa* –los principios programáticos–.<sup>11</sup> Cabe especificar que las determinantes dan cuenta de la variación en los niveles de cohesión pero el valor específico de cada una de ellas es limitado (García Díez, 2001) (cuadro 8).

### *Explicando los niveles de cohesión*

A pesar de que con las elecciones federales de 1988 dio inicio un lento proceso de cambio en la toma de decisiones internas en el PRI (Langston, 1998), durante la LVII Legislatura los congresistas se mantuvieron completamente cohesionados debido, sobre todo, a su permanencia en la Presidencia de la República y a prácticas del modelo centralizado de partido (Nacif, 2002). Esto, traducido a términos de su organización interna, significó la presencia de un liderazgo sustentado en la investidura presidencial –con tendencia a la baja pero aún reconocido por

---

<sup>11</sup> Entre éstos se encuentran los estatutos del partido, cuyos documentos escritos sirven para aglutinar posiciones y demandas “sobre situaciones concretas de la política presente” (Alcántara, 2004: 133).

CUADRO 8. ELEMENTOS A ESTUDIAR DEL PROGRAMA  
Y LA ORGANIZACIÓN DEL PRI

Dimensión	Subdimensión	Indicadores
Organización interna	Aspectos organizativos	Infraestructura y burocracia local. Origen de la financiación.
	Liderazgo	Relaciones de poder internas. Democracia interna. Capacidad de los militantes de hacer sentir su voz y su predisposición para acatar lo decidido por sus partidos.
	Entorno asociativo	Proximidad con agrupaciones externas, como sindicatos, movimientos sociales, etcétera.
Programa	Principios programáticos	Estatutos del partido.

Fuente: Alcántara, 2004: 58-61.

los militantes—, así como el acceso a recursos económicos y, por ende, más estímulos políticos que para el resto de los partidos. En tanto, los principios programáticos, adaptados a la coyuntura político-electoral, alentaron la continuidad de prácticas oligárquicas.

En la XVII Asamblea Nacional del PRI, en 1996, se acordó modificar los requisitos de la militancia para acceder a postulaciones y a cargos en el partido, a fin de que se tomara en cuenta la experiencia y la antigüedad con la finalidad de asegurar los ideales partidistas.<sup>12</sup> Aunque los temas principales de la Asamblea fueron la redefinición ideológica y los requisitos para la selección de candidatos, en la práctica estas modificaciones sirvieron a los intereses de la facción tradicionalista, cuyos miembros fueron desplazados, desde la década de los ochenta, por el ala tecnócrata. Además se dotó de nuevas y mayores facultades al presidente del CEN. Pero lo más relevante fue la ausencia de alguna modificación en el mecanismo informal de selección de candidatos. Es decir, aun cuando se impuso un filtro para asegurar el retorno de los políticos pragmáticos, el poder en la toma de decisiones permaneció en la cúpula. Desde esta perspectiva, el diseño

<sup>12</sup> Estatutos aprobados en la XVII Asamblea Nacional (Partido Revolucionario Institucional, 1996).

institucional en las reglas del partido reforzó las prácticas preexistentes sobre la nominación de candidatos a cargos de elección.

Acerca del liderazgo y sus respectivos indicadores es posible establecer que el presidente Zedillo fungió como líder encargado de dirimir conflictos hasta el escenario previo a las elecciones de 2000 y como fuente de disciplina hasta el final de su sexenio. A pesar de la *sana distancia* de la que habló al inicio de su mandato (*Proceso*, 2000), y de las concesiones de poder que delegó en los gobernadores y líderes del partido respecto de las nominaciones de candidatos a cargos de elección popular (Langston, 1998), lo cierto es que mantuvo el liderazgo característico de sus predecesores al intervenir en la vida del partido,<sup>13</sup> y ejercer la disciplina en temas controversiales e impopulares cuyos intereses, afirmaron varios militantes, correspondían a su gobierno pero no coincidían con los del PRI (*Proceso*, 2000). El elemento clave para imponer disciplina, como señala Ugalde (2005), desde un enfoque costo-beneficio, residía en las sanciones que iban del ostracismo a la negación de recursos, a los cuales el partido en el gobierno aún tenía acceso. Por lo anterior, se puede inferir, al igual que en trabajos previos, que los legisladores mantuvieron su tradicional comportamiento de lealtad y subordinación sin que se suscitara cambios notorios.

Para la LVIII Legislatura, los niveles de cohesión sí se vieron afectados al bajar 21 puntos porcentuales (de 0.99 a 0.78). Las disputas al interior del grupo legislativo se originaron en la conformación de las listas previas a la elección federal y durante las internas para elegir al candidato presidencial en 1999, cuando los priistas pasaron de la supuesta unidad que defendió Zedillo al enfrentamiento abierto entre facciones. Este proceso en sí mismo promovió la democratización en el partido al permitir que la militancia participara de forma abierta, por vez primera en su historia, en decidir cuál sería el aspirante a la Presidencia sin que el Ejecutivo en turno lo impusiera. Empero, tal mecanismo arrojó resultados no deseados para un partido en declive y cada vez más carente de apoyo electoral. De esta manera, las pugnas propiciaron que cada facción colocara a sus cuadros en las listas de candidatos del Congreso de la Unión (González Tule, 2007), lo que condicionó, desde

---

<sup>13</sup> Para muestra basta recordar que en seis años de mandato al frente del Ejecutivo cambió de presidente de partido en seis ocasiones. Con la recuperación de la vieja tradición priista, Zedillo optó por evitar cualquier convocatoria de participación democrática en el nombramiento de la dirigencia, para ello negoció sobre todo con su secretario de Gobernación (Reveles, 2003b).

ese momento, el comportamiento de su grupo legislativo a los distintos intereses representados y trasladó el conflicto a sus miembros.

La investigación realizada por Béjar refleja de forma empírica la falta de compromiso de los diputados en la LVIII Legislatura. Mediante encuestas a los legisladores, se exhibe que éstos tuvieron una menor disposición para “respaldar voluntariamente lo decidido por el grupo” (Béjar, 2004b: 15). Apenas 3.9% del total estuvo de acuerdo en que se hiciera efectiva la disciplina del voto en cualquier caso —esto es, siempre—, mientras que 49% se mostró a favor de hacerla en la mayoría de los casos y un 45.1% optó por imponerla sólo en algunos casos.

Una segunda explicación, con la cual coincide el grueso de la literatura, estriba en poner de manifiesto el efecto que causó la ausencia de liderazgo capaz de imponer disciplina luego de perder la Presidencia de la República. Este argumento no es nuevo, Jorge Carpizo, desde la década de los setenta, previó que la disciplina en el PRI se vería afectada luego de que el presidente del país no proviniera del mismo partido. Según este autor, el jefe *real* del PRI era el presidente de la República y una de sus facultades *metaconstitucionales* era dirimir los conflictos entre facciones (Carpizo, 2002), por lo tanto, la alternancia en el Ejecutivo estimuló la disidencia y afectó la unidad.

Como ya se advirtió, en la LVIII Legislatura los diputados representaban intereses de distintas facciones. De igual forma, carecieron del líder encargado de imponer disciplina a base de estímulos. Estos acontecimientos pudieron generar desequilibrios al interior de un partido acostumbrado al autoritarismo, a la falta de democracia y a la jerarquización en la toma de decisiones provenientes del presidente en turno. Pero al mirar con mayor detenimiento los datos empíricos, resalta un punto importante que merece ser considerado. La media del nivel de cohesión en la legislatura disminuyó más en las comisiones de menor relevancia política, tales como la de Salud y la de Relaciones Exteriores, que llegaron a rangos de 0.46 y 0.60, respectivamente. Sólo en una comisión que tiene que ver con temas económicos el dominio bajó de 0.80: la de Hacienda y Crédito Público, donde llegó a ubicarse en 0.74. Esta comisión resultó afectada prácticamente por dos votaciones: una referente al proyecto de reforma a la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y otra que derogaba y adicionaba diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Mientras que los proyectos que afectaron la cohesión dentro de las comisiones de Salud y de Relaciones Exteriores fueron, para la primera, la modificación a la Ley General de Salud en lo referente al Seguro Popular, en cuya votación 58 diputados de un total de 211 estuvieron en contra de su grupo, mientras que 18.41% se ausentaron; para la segunda lo fueron los decretos para conceder permiso al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional, donde se opusieron hasta 40 diputados.<sup>14</sup>

A lo largo de esta legislatura fue evidente la falta de consenso para lograr altos niveles de cohesión como en el periodo anterior. Al interior del partido también se evidenció que las facciones se enfrascaron en una lucha por conseguir el liderazgo y por la redefinición del PRI (Reveles, 2003b). Por primera vez en el Congreso los legisladores aprovecharon esta coyuntura para oponerse a la directriz, bien con sus votos en contra o ausentándose el día de las votaciones. No obstante lo anterior, y salvo contadas ocasiones, las mayores divisiones ocurrieron en votaciones de escasa relevancia política inmediata.

En el último periodo de análisis la cohesión aumentó, pero las rupturas reafirmaron la ausencia de una coalición estable y duradera, lo cual llevó al partido a obtener los peores resultados electorales en su historia. Esto sucedió en los comicios federales de 2006. En el partido las fracturas se iniciaron con la elección del presidente del CEN en 2002. Poco después de la victoria de Roberto Madrazo, quien se impuso a Beatriz Paredes con el apoyo político de Elba Esther Gordillo, los problemas se proyectaron hacia la selección de candidatos con miras al proceso electoral de 2003. A principios de este año, se aprobó la Plataforma Electoral donde, entre otras cosas, se dio a conocer que cuatro de los primeros 20 lugares de la listas plurinominales serían elegidos por Madrazo. Asimismo, se aprobó que los integrantes del CEN pudieran ser candidatos sin necesidad de abandonar su cargo dentro del partido (Espinoza Toledo, 2004). Cabe plantearse, por tanto, que la nueva dirigencia nacional se aseguró de que ni los militantes cercanos a Francisco Labastida —ex candidato presidencial y contendiente de Madrazo en

---

<sup>14</sup> Cabe señalar que en junio de 2008 se reformó el artículo 88 de la Constitución Política en materia de permisos al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional. En la nueva disposición, el Ejecutivo ya no necesita autorización del Congreso para salir del país.

1999— ni los de Paredes pudieran llegar a la Cámara por la vía de la representación proporcional (*El Universal*, 2003a).

Pero la fractura del grupo legislativo vino al romperse la unión Madrazo-Gordillo, cuando esta última, ya como legisladora, fue destituida de la coordinación de la bancada priista en la Cámara de Diputados (*El Universal*, 2003b). El resultado fue la creación de cuando menos dos camarillas bien identificadas: el grupo del nuevo coordinador parlamentario, Emilio Chuayffet —cercano a Madrazo— y el de los militantes fieles al liderazgo de Gordillo.

Luego de la ruptura se esperaba que ambos grupos trabajaran en oposición uno del otro. Sin embargo, como en la legislatura anterior, las diferencias se convirtieron en punto de arreglo al grado de no afectar los acuerdos con el gobierno o con el PRD. El mejor indicador de este argumento descansa en los porcentajes de inasistencia, que aumentaron al igual que la cohesión a pesar de la rivalidad entre líderes.

A partir de este punto, hay que indicar que las relaciones *principal-agente* (líder-legislador) han cambiado desde que se perdió la Presidencia de la República (Ugalde, 2005). En el año 2000 esa modificación dio a los legisladores la oportunidad de expresar sus diferencias frente a su líder. La derrota presidencial significó, a su vez, menos estímulos tanto económicos como financieros para los legisladores, por lo que los líderes tuvieron que recurrir a prácticas informales del partido hegemónico para garantizar la cohesión de su grupo (cuadro 9).

En suma, hasta antes de la alternancia en el poder, el problema de la cohesión fue resuelto sin dificultades por el carácter leal y disciplinado de los legisladores ante el presidente emanado del mismo partido. Una vez que se dejó atrás el régimen político autoritario, la situación cambió y se ajustó a los requerimientos de la competencia partidista y del pluralismo político; de esta manera, el control sobre la actuación de los representantes pasó a nuevas manos. Es evidente que el liderazgo aun descentralizado sigue siendo una fuente importante de cohesión, pero no logra afianzar una coalición estable y duradera a diferencia del periodo hegemónico. De igual forma resultan importantes las reglas internas para el mantenimiento de la cohesión, en cuyas bases los dirigentes han encontrado el refuerzo legítimo para imponer a personas de su confianza en las listas plurinominales.

CUADRO 9. DETERMINANTES DE COHESIÓN A NIVEL INTERNO Y SUS VARIANTES, 1997-2006

Legislatura	Determinantes de cohesión	Factores que mermaron la cohesión
LVII	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo centralizado en la figura presidencial.</li> <li>• Diseño institucional de los estatutos.</li> <li>• Reglas informales: estímulos económicos o políticos.</li> </ul>	
LVIII y LIX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo distribuido (oligárquico y jerarquizado).</li> <li>• Nueva relación <i>principal-agente</i>.</li> <li>• Organización territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democracia interna.</li> <li>• Ausencia de liderazgo unificador.</li> <li>• Fracturas entre grupos.</li> <li>• Ruptura con las bases de apoyo social.</li> <li>• Menos estímulos políticos y económicos.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### *Factores determinantes de cohesión más allá del plano institucional*

Adicionalmente hay una serie de elementos de carácter exógeno al PRI que, en combinación con los factores expuestos con anterioridad, también han sido determinantes de niveles altos de cohesión. Tal es el caso de las reglas electorales y las propias reglas internas del Congreso de la Unión. En cuanto a las primeras, más de un autor coincide en señalar que la prohibición de las candidaturas independientes (Ugalde, 2005), las listas de diputados (Weldon, 2002a), la no reelección consecutiva (Nacif, 2002), y la asignación de recursos por parte de los comités nacionales (Ugalde, 2005) son los principales mecanismos que fomentan tanto la cohesión como la disciplina partidistas. Dos de estas cuatro variables han contribuido en especial a la concentración del poder de que dispone la dirigencia partidista: la presencia de listas cerradas y bloqueadas para la elección de diputados por el principio de representación proporcional, y la distribución de recursos públicos con fines electorales (Langston, 2005).

Respecto de las reglas que rigen la vida parlamentaria, Ugalde apunta que los líderes legislativos tienen un gran poder en sus arcas debido



a que deciden cómo quedarán integradas la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y las comisiones. Además, son los encargados de distribuir los recursos provenientes de la Junta de Coordinación Política, los cuales se reparten de manera proporcional según el tamaño del partido sin ser sujetos a rendición de cuentas. Así, establece este autor, esos recursos “brindan una enorme fuerza a los líderes parlamentarios” (Ugalde, 2005: 126), pues éstos deciden a qué miembros le serán dados. Bajo esta lógica, se premiará a los diputados disciplinados y se castigará a los que se salgan de la línea. Por otra parte, el diseño institucional en la configuración de las comisiones en el Congreso, más allá de alentar la especialización y la profesionalización en ese órgano, provoca la “centralización de las decisiones en los liderazgos” (Béjar, 2006: 204). En síntesis: los líderes, apoyándose en las reglas formales e informales del Congreso, encontraron más recursos para mantener la cohesión de su grupo (Mascott, 2006).

## Reflexiones finales

La evidencia presentada en este artículo sustenta la hipótesis planteada al inicio acerca de los elementos que permiten niveles altos de cohesión heredados del régimen político autoritario. Asimismo, permite reflexionar alrededor de temas primordiales del comportamiento legislativo. Primero, pudo constatarse que la cohesión es producto de procesos estáticos más que una condición dinámica.<sup>15</sup> Uno de estos procesos —parte esencial de la organización interna—, obedece a un liderazgo jerarquizado, en ocasiones autoritario, y concentrador de decisiones y recursos. La diferencia en el liderazgo al término de la existencia del régimen político autoritario, es que ya no se concentró en el presidente de la República, sino en las dirigencias estatales y nacionales, en los gobernadores y en los líderes de las bancadas legislativas. Todos ellos, como se ha señalado, con el poder suficiente de colocar a sus cercanos en el Congreso y premiar —dado el acceso a recursos económicos—, las muestras de disciplina. Gracias a la negociación entre los nuevos dueños del PRI, fue posible conservar altos niveles de cohesión durante la LIX Legislatura, a

---

<sup>15</sup> Para un análisis más detallado de los procesos dinámicos y estáticos, ver el trabajo de Bowler, Farrell y Katz, 1999.

pesar de las marcadas diferencias preferenciales entre facciones, los cuales hubieran sido impensables en presencia de grupos indisciplinados o ante la ausencia de liderazgos capaces de dictar la línea partidista.

Segundo, se identificaron procesos dinámicos que inhiben la cohesión en el PRI: la reconstrucción organizativa y de asociación con su entorno. Entre éstos destacan la presencia de elecciones internas para cargos de elección popular y puestos partidistas, y el deterioro de la relación con sus bases de apoyo social.

Una última reflexión merece la pena en torno a la importancia de los niveles de cohesión en los tres partidos principales –PRI, PAN y PRD–, luego de los cambios en el sistema de partidos y en la conformación del Poder Legislativo, ya que gracias a la cohesión se han disminuido, por ejemplo, algunos problemas de acción colectiva.<sup>16</sup> Teóricamente, ante el pluralismo representado en la Cámara de Diputados se evita la subproducción de leyes que atienden beneficios colectivos y la sobreproducción de leyes particularistas (Cox y McCubbins, 2007). Mientras el PRI dominó el Ejecutivo y la arena legislativa, el predominio en la iniciación de leyes provino de parte del presidente y se aprobaron casi el cien por ciento de sus propuestas, lo que significó la sobreproducción de leyes particularistas. En cambio, con el avance de la oposición y bajo un esquema de gobierno dividido, el Ejecutivo redujo de manera sustancial los proyectos de ley, mientras que el Legislativo entró en una fase de reacomodo en materia de representación (Alarcón, 2006), donde los demás partidos adquirieron un papel preponderante en el proceso de toma de decisiones.<sup>17</sup>

También se ha visto favorecida la integración de coaliciones a fin de evitar una parálisis o crisis de gobernabilidad (Casar, 2000). Desde 1997, el presidente de la República no cuenta con la posibilidad de aprobación de leyes con el apoyo único de su partido, por lo que la elaboración de políticas ha adquirido un nuevo carácter, donde se torna nodal la negocia-

<sup>16</sup> Véase en el capítulo cuatro de Cox y McCubbins, 2007, un análisis completo de los dilemas de la acción colectiva en el Legislativo.

<sup>17</sup> Cabe señalar que aun con el incremento en la presentación de iniciativas provenientes del Congreso –se calcula que aumentó en 486% entre 1997 y 2006– una gran cantidad de éstas tuvieron escaso nivel de aprobación y otro tanto quedó pendiente. De 1997 a 2006 el porcentaje de iniciativas pendientes para todo el periodo osciló en 65%, las desechadas en 13% y las aprobadas alcanzaron apenas 21% (Espinoza Toledo y Miguel Cárdenas, 2007: 213). Si bien es cierto que disminuyó la sobreproducción de leyes particularistas, esto no significa que el Poder Legislativo haya tenido un mayor éxito o un *mejor desempeño*.

ción con los líderes de la oposición. De lo contrario, con bajos niveles de cohesión, se podría dificultar el cumplimiento de las alianzas previamente pactadas o producirse un bloqueo institucional.

Ante el escenario antes descrito es evidente que la existencia de un liderazgo oligárquico, el diseño institucional y la estructura de incentivos han evitado la parálisis bajo un esquema de gobierno dividido, luego de la alternancia en el poder. Sin embargo, no se debe pasar por alto que la presencia de legisladores cohesionados o disciplinados resulta potencialmente benéfico para los líderes de bancadas y los dirigentes nacionales, pero no necesariamente para sus electores. En aras de la representación parlamentaria, lo anterior es señal de la falta de independencia de los legisladores (Langston, 1998) y, desde esta misma perspectiva, cabe notar que los políticos no siempre defienden la voluntad de la población, ya que figuran como instrumento de sus partidos en la formulación de políticas públicas (Béjar, 2004b), con lo que se alejan, así, de uno de sus principios básicos de la democracia representativa: el servicio al interés colectivo.

## Bibliografía

Alarcón, Víctor

2006 “El Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización”, en Antonella Attili, coord., *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Porrúa-UAM-Iztapalapa, pp. 187-220.

Alcántara, Manuel

2004 *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona, ICPS/UAB.

Ames, Barry

2000 “Disciplina partidaria en la legislatura brasileña”, en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre, pp. 15-60.

2002 “Party discipline in the Chamber of Deputies”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif, eds. *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 185-221.

Archer, Ronald y Matthew Shugart

2002 “El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia”, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, comps.,

*Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

Ashworth, Scott y Ethan Bueno de Mesquita

2004 *Party discipline with electoral and institutional variations*, Berkeley, Institute of Governmental Studies/UC Berkeley, Working Paper núm. 7.

Béjar, Luisa

2001 “Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México”, en XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D. C., 6-8 de septiembre.

2004a “Representación y disciplina parlamentarias en México: el marco partidista-electoral después de la alternancia”, en Rosa Mirón Lince y Ricardo Espinoza, coords., *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, México, UNAM-UAM-Iztapalapa-AMEP, pp. 195-227.

2004b “La representación política en México: la disciplina en los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura”, en XXVI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Las Vegas, 7-9 de octubre.

2006 *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM-Gernika.

Bowler, Shaun

2002 “Parties in legislature: two competing explanations”, en Russell Dalton y Martin Wattenberg, eds., *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 157-179.

Bowler, Shaun, David M. Farrell y Richard S. Katz

1999 “Party cohesion, party discipline, and parliaments”, en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard S. Katz, eds., *Party discipline and parliamentary government*, Columbus, Ohio State University Press, pp. 3-22.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

1981 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>>.

- 2009a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.
- 2009b Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>>.
- Carey, John
- 2002a “Getting their way, or getting in the way? Presidents and party unity in legislative voting”, en Reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Boston, 28 de agosto.
- 2002b “Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif, eds., *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 222-253.
- 2009 *Legislative voting and accountability*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Carpizo, Jorge
- 2002 [1978] *El presidencialismo mexicano*, 16ª ed. actualizada, México, Siglo XXI Editores.
- Casar, Ma. Amparo
- 1999 “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre, pp. 83-128.
- 2000 “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre, pp. 183-202.
- 2001 *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*, México, CIDE/División de Estudios Políticos, documento de trabajo núm. 137.
- Colomer, Josep
- 2001 *Instituciones políticas*, Madrid, Ariel.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins
- 2007 [1993]. *Legislative leviathan. Party government in the House*, 2ª ed., Estados Unidos de América, Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern
- 2002 “Epilogue: Latin America’s reactive assemblies and proactive presidents”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif, eds., *Legis-*

*lative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 446-468.

Desposato, Scott

2004 "The impact of federalism on national party cohesion in Brazil", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, núm. 2, mayo, pp. 259-285.

Díaz, Everardo

2006 "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003", en *Confinés*, vol. 2, núm. 3, enero-mayo, pp. 45-64.

*El Universal*

2003a 29 de abril.

2003b 4 de diciembre.

Escobedo, Juan 2000 *Resonancias del México autoritario*, México, Universidad Iberoamericana-Unesco-Fundación Manuel Buendía.

Espinoza Toledo, Ricardo

2004 "El PRI. Relaciones internas de autoridad y falta de cohesión de la coalición dirigente", en Rosa Mirón Lince y Ricardo Espinoza, coords., *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, México, UNAM-UAM-Iztapalapa-AMEP, pp. 69-88.

Espinoza Toledo, Ricardo y Mónica Miguel Cárdenas

2007 "El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México (1997-2006)", en Ricardo Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon, coords., *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Iztapalapa-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, pp. 209-230.

Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi

1995 "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994", en *Dados*, vol. 38, núm. 3, pp. 497-524.

García Díez, Fátima

2001 "Reformas electorales y sistema de partidos parlamentarios en América Central", en *América Latina Hoy*, núm. 27, abril, pp. 37-65.

Garrido, Luis

2000 "La ruptura (1982-1988), en *Proceso*, edición especial núm. 6: "El infierno del PRI", agosto.

González Tule, Luis

2007 “Cohesión partidista en la Cámara de Diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006)”, en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 6, núm. 2, pp. 177-198.

Hawkins, Kirk y Scott Morgenstern

2000 “Cohesion of legislators in Latin America: patterns and explanations”, en Congreso de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, D. C., 30 de agosto-3 de septiembre.

Heller, William y Jeffrey Weldon

2003 “Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados”, en Luisa Béjar y Rosa María Mirón Lince, coords., *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Senado de la República-AMEP, pp. 85-119.

Jiménez Margarita

2006 *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Miguel Ángel Porrúa-LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.

Jones, Mark

2002 “Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif, eds., *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 147-184.

Langston, Joy

1998 “Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados”, en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre, pp. 459-500.

2005 *The search for principals in Mexican legislature: the PRI's federal deputies*, México, CIDE/División de Estudios Políticos, documento de trabajo núm. 175.

Laver, Michael y Kenneth Shepsle

1999 “How political parties emerged from the primeval slime: party cohesion, party discipline, and the formation of governments”, en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard S. Katz, eds., *Party discipline and parliamentary government*, Columbus, Ohio State University Press, pp. 23-53.

Linz, Juan

1990 "The perils of presidentialism", en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, invierno, pp. 51-69.

Mainwaring, Scott

2002 "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, comps., *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 65-120.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart

2002 "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, comps., *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 255-294.

Mascott, María de los Ángeles

2006 "Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas", México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/Cámara de Diputados, documento de trabajo núm. 1, junio.

Méndez de Hoyos, Irma

2006 *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales, 1977-2003*, México, Fontamara-Flacso.

Mirón Lince, Rosa María

2008 "Elecciones 2006: ¿qué pasó con el PRI?", en Manuel Larrosa Haro, Víctor Alarcón Olguín y Pablo Javier Becerra Chávez, coords., *Elecciones y partidos políticos en México, 2006*, México, UAM-Iztapalapa.

Morgenstern, Scott

2003 "Explicando la unidad de los parlamentarios en el Cono Sur", en Manuel Alcántara y Elena Martínez, eds., *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana-IFE-Flacso, pp. 357-388.

2004 *Patterns of legislative politics: roll-call voting in Latin America and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.

Nacif, Benito

2002 "Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Deputies: the centralized party model", en Scott Morgenstern y Benito Nacif, eds., *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 254-284.



Owens, John

- 2003 “Explaining party cohesion and discipline in democratic legislatures: purposiveness and contexts”, en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, núm. 4, pp. 12-40.

Özbudun, Ergun

- 1970 *Party cohesion in Western democracies: a causal analysis*, Beverly Hills, California, Sage Publications.

Panbianco, Angelo

- 1980 *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Cambridge, Cambridge University Press.

Partido Revolucionario Institucional

- 1996 Estatutos de la XVII Asamblea Nacional.

- 2001 Estatutos de la XVIII Asamblea Nacional.

*Proceso*

- 2000 núm. 1236, 9 de julio.

- 2004 núm. 1464, 31 de noviembre.

Reveles, Francisco

- 2003a. “PRI: crisis y refundación”, en Francisco Reveles, coord., *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*, México, UNAM-Gernika, pp. 9-38.

- 2003b. “La lucha entre fracciones priistas en la selección de candidatos presidenciales (1987-2000)”, en Francisco Reveles, coord., *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*, México, UNAM-Gernika, p. 79-151.

Ugalde, Luis Carlos

- 2005 “Relación entre partidos, Congreso y Poder Ejecutivo en México: el caso de la disciplina partidaria”, en Víctor Espinoza y Luis Rionda, coords., *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, México, Ediciones Eón-Somee-UAM-Azcapotzalco-Universidad de Guanajuato.

Weldon, Jeffrey

- 2000 “Voting in Mexico’s Chamber of Deputies, 1998-1999”, en XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, 16-18 de marzo.

- 2002a “Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002”, en Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 8-11 de junio.

2002b “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, comps., *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 175-211.

## Páginas en la Internet

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión:

<[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados)>.

Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados:

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

Instituto Federal Electoral:

<<http://ife.org.mx>>.

Artículo recibido el 13 de abril de 2009  
y aprobado el 12 de febrero de 2010