



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO

**“Desempeño parlamentario y disciplina partidista en México. El caso de las LXIII y LXIV
Legislaturas Federales de la Cámara de Diputados”**

Tesis presentada para obtener el grado de Doctorado en
Ciencias de Gobierno y Política

Presenta: Bernardo Villavicencio Ruiz

Dr. Mario Miguel Carrillo Huerta
Director de tesis

Dra. Araceli Espinoza Márquez
Dr. Francisco Manuel Gutiérrez Ochoa
Asesores de tesis

Agosto, 2023

ÍNDICE

CONTENIDO	Página
Introducción -----	7
1. Relevancia del problema -----	8
2. Pregunta de investigación -----	11
3. Objetivo general -----	12
4. Hipótesis de trabajo -----	13
Capítulo I. Marco Histórico-Contextual -----	14
1. Orígenes e inicios del Poder Legislativo en México -----	14
2. Transición del Poder Legislativo -----	21
3. Cambios institucionales en el Poder Legislativo -----	22
4. El poder legislativo en México -----	23
5. Pluralismo político y fortalecimiento electoral -----	24
Capítulo II. Marco Teórico -----	32
1. Estado democrático -----	32
A. Democracia directa -----	34
B. Democracia liberal -----	35
C. Democracia participativa -----	37
D. Otros tipos de democracia -----	39
E. Democracia representativa -----	40
a) La representación -----	41
b) Reglas y actores de la representación política -----	42

F.	Representación parlamentaria en México -----	44
a)	El sistema electoral y de partidos políticos -----	45
2.	Transparencia, rendición de cuentas y corrupción -----	48
A.	Corrupción -----	50
B.	Transparencia -----	51
C.	Rendición de cuentas -----	54
3.	Rendición de cuentas y transparencia legislativa. Premisa para el análisis- -----	56
A.	¿A quién representan los representantes? -----	56
4.	Desempeño parlamentario -----	59
A.	Primeros estudios internacionales -----	59
B.	Estudios centrados en legislación -----	59
C.	Más allá de la función legislativa -----	61
D.	Delimitación del concepto de desempeño parlamentario -----	64
E.	El Poder Legislativo en EE. UU. y América Latina -----	66
F.	Estudios sobre el Poder Legislativo en América Latina -----	69
G.	El desempeño legislativo en México -----	72
5.	El Proceso legislativo en México -----	79
A.	Los Diputados -----	79
B.	La Cámara de Diputados -----	80
C.	El marco jurídico -----	82
D.	Las funciones parlamentarias -----	82
6.	Disciplina partidista -----	88
A.	Factores estructurales de la disciplina partidista -----	93
B.	Reglas electorales -----	94
C.	Reelección -----	96
D.	Reglas internas de los partidos políticos -----	97

E. Reglas internas del congreso -----	98
7. Factores partidistas de la disciplina partidista -----	101
A. Afinidad ideológica -----	101
B. Lazos clientelares y geográficos -----	103
C. Liderazgo de partido -----	103
Capítulo III. Marco Metodológico -----	106
1. Medición del desempeño legislativo -----	106
A. Antecedentes de medición del desempeño legislativo -----	106
B. Medición del desempeño legislativo en América Latina -----	109
C. El estudio del desempeño legislativo en México -----	111
2. Método de investigación y justificación -----	115
A. Método descriptivo correlacional -----	120
a) Análisis descriptivo -----	120
b) Análisis correlacional -----	121
B. Selección de funciones parlamentarias -----	122
C. Estrategia metodológica -----	125
a) Función legislativa -----	125
b) Función representativa -----	126
c) Función de fiscalización -----	128
d) Función de profesionalización -----	130
e) Función de opinión/participación -----	133
3. Disciplina partidista -----	137
A. El Caso de los Estados Unidos -----	138
B. Estudios de disciplina partidista en México -----	141
C. Medición de la disciplina partidista -----	145

a) El promedio de disciplina -----	145
b) Unidad de análisis -----	146
c) Muestreo de las votaciones -----	147
D. La Base de datos -----	149
4. Plan de análisis -----	152
5. Operacionalización de variables -----	153
Capítulo IV. Resultados y Conclusiones -----	156
1. La Composición del Pleno -----	156
2. Resultados de Desempeño -----	158
A. Promedios Simples por Indicador. LXIII Legislatura -----	160
B. Promedios Simples por Indicador. LXIV Legislatura -----	160
3. Resultados de las Calificaciones Ponderadas -----	161
4. Resultados finales -----	164
5. Conclusiones -----	166
A. Correlaciones -----	171
Referencias Bibliográficas -----	178
Anexos -----	194

ÍNDICE DE TABLAS

TABLAS		Página
Tabla 1	Tipos de representación de un legislador	57
Tabla 2	Operacionalización del desempeño parlamentario con respecto a los indicadores formales de actividad parlamentaria	124
Tabla 3	Votaciones de la LXIII Legislatura y muestreo	148
Tabla 4	Votaciones de la LXIV Legislatura y muestreo	149
Tabla 5	Esquema de la división de la base de datos	150
Tabla 6	Total de datos individuales codificados	150
Tabla 7	Promedios simples por indicador, por partido político y por legislatura	151
Tabla 8	Base de datos elaborada en SPSS	152
Tabla 9	Escala para la clasificación individual de la actividad “Uso de la palabra en el pleno”	154
Tabla 10	Composición del Pleno por número de diputados	157
Tabla 11	Promedios simples por indicador, por partido político y por legislatura	158
Tabla 12	Conversión de promedios simples a escala ponderada para la LXIII Legislatura	161
Tabla 13	Conversión de promedios simples a escala ponderada para la LXIV Legislatura	162
Tabla 14	Calificaciones ponderadas por indicador, por partido	163
Tabla 15	Calificaciones finales, promedios generales y lugares por promedio	164
Tabla 16	Desempeños máximos y mínimos por partido político	165
Tabla 17	Calificaciones finales de desempeño por partido, por legislatura	167
Tabla 18	Promedio final de disciplina por partido, por legislatura	168
Tabla 19	Comparación final de promedio de desempeño y de disciplina con los partidos ordenados conforme a número de diputados en la Cámara	169

Tabla 20	Parámetros de desempeño con base en las calificaciones finales	170
Tabla 21	Conclusión sobre el desempeño general de las legislaturas LXIII y LXIV	170
Tabla 22	Resultados de correlación desempeño y disciplina. LXIII legislatura	171
Tabla 23	Resultados de correlación desempeño y disciplina. LXIV legislatura	172
Tabla 24	Resultados de correlación desempeño y antigüedad. LXIII legislatura	173
Tabla 25	Resultados de correlación desempeño y antigüedad. LXIV legislatura	173
Tabla 26	Resultados de correlación disciplina y antigüedad. LXIII legislatura	174
Tabla 27	Resultados de correlación disciplina y antigüedad. LXIV legislatura	174

INTRODUCCIÓN

El Poder Legislativo en México, representado por el Congreso de la Unión y constituido por una Cámara de Diputados y otra de Senadores ha ido adquiriendo autosuficiencia en el proceso de construcción organizativa, de toma de decisiones y ejercicio pleno de sus atribuciones constitucionales a través de un proceso combinado de negociación, resultados electorales obtenidos por partidos políticos y la influencia ejercida desde la propia sociedad civil que ha exigido un mayor reconocimiento de las demandas generales de bienestar propias de un sistema político democrático (Pardo, 2009).

Este órgano de gobierno ha transitado varias etapas, pero en decenios recientes sucesos como el fin del periodo de partido hegemónico representado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la reducción del presidencialismo clásico (Nacif, 1997:21) han favorecido entre otras cosas, el aumento del protagonismo que tienen los partidos políticos en el máximo órgano de elaboración y modificación de leyes.

A más de 20 años del antes mencionado periodo de partido hegemónico, la producción literaria que existe sobre el Poder Legislativo y los legisladores en México ha crecido considerablemente.

Hasta hace algunos años, el trabajo de los legisladores no constituía un objeto de estudio debido a los múltiples factores, dentro de los cuales uno preponderante era que dicho desempeño dependía de circunstancias exógenas a ambas cámaras. En un sistema de partido hegemónico, donde los poderes metaconstitucionales del presidente influían ampliamente en el comportamiento de los legisladores resultaba un entorno poco favorable para el estudio de dicho fenómeno. Así mismo, la oferta de partidos de oposición se vio reducida debido al predominio de un solo partido en combinación con la no reelección consecutiva (Nacif, 1997:21).

En consecuencia, se presentó la adopción de un principio disciplinario vertical y unívoco donde el trabajo de los legisladores generalmente no estaba bajo escrutinio público

y su futuro dependía de las simpatías o desencuentros que tuvieran con el titular del Poder Ejecutivo (Valencia, 2005:3). Este fenómeno es a lo que Sartori (1976) denominó partidocracia integral, la cual describió como el predominio de los partidos políticos para imponer a quienes se ha de votar, mediante la predestinación de candidatos, así como su poder para influir el actuar de los representantes a través de la disciplina. Esto propicia que la representación de los electores sea sustituida por la representación de los partidos.

En lo que respecta a los estudios que versan sobre la evaluación de las actividades que desempeñan los legisladores, la producción se ha multiplicado dando como resultado aportes muy importantes en este campo (Ugalde, 2003; Puente, 2009; Béjar & Bárcena, 2016; Bárcena & Hernández, 2019). En consecuencia, en la medida en la que dichos estudios han arrojado luz sobre el fenómeno del comportamiento de los legisladores, han quedado al descubierto algunas cuestiones que deben ser abordadas, tales como el desempeño parlamentario y su relación con la disciplina partidista, así como la relación de ambas con la ciudadanía.

1. Relevancia Del Problema

En primer lugar, valdría la pena destacar la importancia de estudiar al Congreso. En este sentido, en la literatura existen una gran cantidad de opiniones. Para Jorge Lanzaro (2001) es importante debido a que el Congreso es, en sí mismo, importante, como fuente de la ley. Por ello, estudiar su funcionamiento es fundamental para comprender la evolución del marco político y normativo de un país democrático.

Por su parte, Jones (1998) considera que estudiar al Congreso es relevante porque es una arena de negociación y conformación política. En este sentido, al analizar los patrones de negociación y confrontación se profundiza la comprensión sobre la resolución del conflicto político.

Para el caso de México, Alonso Lujambio (2000) asegura que el estudio del Congreso es importante para comprender cómo se resuelve la gobernabilidad. De este modo, la

capacidad del gobierno para conformar alianzas y conseguir apoyo para sus proyectos puede ser evaluada desde esta perspectiva.

Por tanto, se podría establecer que el estudio del Congreso está estrechamente relacionado con la función de gobierno, y con lo político a través de su relación con los partidos políticos y no se limita a la sola tarea de producción y modificación de leyes.

Por su parte, la acción de evaluar tiene una importancia por sí misma. Esta es importante porque los procesos de rendición de cuentas fortalecen las instituciones y hacen responsables a los gobernantes de sus actos (Dworak, 2016:3).

Por otra parte, se encuentra el problema de la percepción ciudadana. En este rubro, cabe mencionar que la percepción general sobre el Poder Legislativo y los legisladores, tanto Diputados como Senadores es predominantemente negativa. Esta noción a decir de Gómez (2018:136) se basa en el desconocimiento sobre el tema legislativo, un fenómeno que a su vez favorece la desconfianza en sus instituciones. De ahí la importancia de generar información que aporte al debate y al conocimiento público.

Por lo tanto, quien busque evaluar la labor parlamentaria debe tener presente que existen algunos desafíos que aún no han sido suficientemente explorados (Dworak, 2016):

- Primero es importante reconocer que no existe un ciudadano “estándar” y los resultados de una evaluación estarán sujetos a la interpretación de cada individuo.
- El Congreso es un órgano plural y político, y su labor es amplia, compleja y variable.
- Sus procesos están orientados a la negociación, no a la eficiencia.
- Existe una diferenciación considerable en las actividades y roles que juegan los legisladores.

Hasta ahora, ha sido posible observar que trabajos que incluyen propuestas de evaluación no han abordado la labor parlamentaria en toda su complejidad debido a las justificadas limitaciones con las que cada uno se ha encontrado, principalmente la falta de información suficiente y confiable. Del mismo modo, al menos para el caso de México son escasos los

esfuerzos que incorporan conocimientos, herramientas o criterios generados o aplicados en otros países.

Por último, se encuentra la situación partidista bajo la cual se deben de desempeñar los legisladores. Al respecto, la pregunta es ¿A quién sirven los legisladores? Dado que, como ya se mencionó, cada vez más los procesos se encuentran orientados a la negociación y no a la eficiencia, es importante reconocer que el desempeño de los legisladores está ligado a las decisiones que se toman en el núcleo de los partidos políticos que les postulan.

En este sentido, el estudio cobra relevancia debido a que propone un nuevo acercamiento a los estudios sobre el desempeño legislativo en México, tomando ventaja de la cantidad de información que distintas fuentes oficiales publican actualmente, así como incorporando criterios más amplios del quehacer parlamentario para su evaluación. Además, se busca poner en relieve la influencia que tienen los partidos políticos en las actividades que desempeñan sus miembros en lo que respecta a su trabajo como legisladores. Así mismo, esta investigación considera que estudiar el Poder Legislativo es importante debido a que el parlamento es el espacio de la acción política por excelencia, en el cual se reúnen las élites políticas que en mayor medida reflejan las características y expectativas de su medio (Pachano, 1991).

Como se justificará más adelante, se empleará a la Cámara de Diputados Federal de México como referente explicativo. Más específicamente los diputados y diputadas de la LXIII y LXIV legislaturas que, de aquí en adelante, para fines de economía del lenguaje y haciendo uso de la característica de inclusividad de género, cuando se mencionen las palabras *diputados*, *legisladores*, *parlamentarios*, *congresistas* o *representantes* deberá entenderse que se está haciendo referencia tanto a diputados como a diputadas.

El contenido de la investigación se agrupa en cinco capítulos en los que se profundiza en aspectos específicos. El primero, es decir, el presente capítulo contiene una introducción de la investigación donde se problematiza y establecen los elementos que guiaran el estudio. El segundo capítulo ofrece una breve revisión histórica y contextual de la trayectoria,

conformación y configuración del Poder Legislativo en México con la finalidad de poner de manifiesto el proceso de transformación que dio lugar al objeto de estudio del presente trabajo.

El tercer capítulo, está dedicado a la teoría, donde se presentarán definiciones, conceptos y factores explicativos que intervienen en el desempeño de los parlamentarios y la disciplina partidista de modo que se pueda contar con un abanico de opciones para abordar conceptualmente el fenómeno, así como con herramientas e insumos para su operacionalización.

El cuarto capítulo, es el apartado metodológico de la investigación, donde se plantean sus características, las técnicas e instrumentos de investigación que se emplean y los criterios de prueba de la hipótesis. En el quinto capítulo, se presentarán los resultados obtenidos, una discusión de las teorías en comparación de los principales hallazgos, así como las conclusiones seguidas del apartado final que contiene la bibliografía y los anexos.

2. Pregunta de investigación

El presente trabajo trata de responder a una cuestión fundamental:

- ¿Existe una relación significativa entre el desempeño parlamentario y la disciplina partidista?

Del mismo modo, surgen algunas preguntas adicionales en relación con la primera que se buscarán responder.

- ¿Es el partido mayoritario el más disciplinado?
- ¿Existe una relación significativa entre la antigüedad de un partido político y su desempeño?
- ¿Existe una relación significativa entre la antigüedad de un partido político y la disciplina que ejerce sobre sus miembros?
- ¿Cuál fue el desempeño general de la LXIII y LXIV legislaturas de la Cámara de Diputados y de cada uno de los partidos políticos que las conformaron?

Con esto se busca ir más allá de la evaluación del proceso legislativo, que es el de la producción y modificación de leyes, y analizar las demás funciones que debe llevar al cabo la Cámara de Diputados. Sin embargo, esta propuesta plantea a su vez una pregunta complementaria que habrá de resolver para contestar a las antes planteadas. Esta es ¿Cuáles son y cómo se evalúan las funciones parlamentarias? Para resolver esta pregunta es necesario conocer cómo se ha evaluado con anterioridad a los órganos legislativos y por qué motivo se han dejado de lado algunas de las funciones parlamentarias en dichas evaluaciones.

3. Objetivo general

Este estudio tiene dos objetivos principales. El primero es determinar si existe una relación significativa entre el desempeño parlamentario y la disciplina partidista. El segundo, es contribuir a la transparencia, a los procesos de rendición de cuentas y a la opinión pública en general mediante la realización de una evaluación amplia de las labores parlamentarias de cada uno de los diputados que participaron en las LXIII y LXIV legislaturas, con la finalidad de determinar cuál fue el desempeño general por partido político y cómo se relaciona con las determinaciones tomadas desde las dirigencias de los partidos representadas a través de la disciplina partidista.

Para llevar al cabo este trabajo es necesario plantear algunos objetivos específicos. El primero es el de determinar cuáles son las funciones que conforme al marco legal deben desempeñar los diputados para posteriormente agrupar dichas funciones para su cuantificación. Del mismo modo, es indispensable determinar la forma en que se medirá la disciplina partidista, entendiendo a ésta como un factor o condición que facilita u obstaculiza la producción legislativa (Sartori, 1992:249), de forma que permita contrastar los datos con los que arroje la evaluación de las funciones.

4. Hipótesis

Los factores que determinan el desempeño de un diputado en México varían dependiendo de dos aspectos fundamentales. El primero es la definición de disciplina que se esté utilizando, es decir, cuáles funciones son evaluadas. Las que son más comúnmente analizadas son las denominadas funciones sustantivas; sin embargo, existen funciones adicionales que de igual forma ocupan el tiempo de los legisladores y que usualmente son desestimadas por considerarse menos importantes.

El segundo aspecto, se encuentran en el sistema de incentivos y sanciones que, si bien es un recurso apegado al marco legal, dota a la dirigencia de un partido político de una gran influencia sobre el futuro de los diputados al interior de un grupo determinado. En suma, se trata de identificar las funciones medibles y los factores que influyen en los legisladores para desempeñar de mejor o peor manera su trabajo.

A continuación, se presentan algunas hipótesis relacionadas con el desempeño y el comportamiento legislativo que se vinculan con las conclusiones de trabajos como los de Díaz (2004), Valencia (2005) y Casar (2018):

- H1: Existe una fuerte correlación positiva entre desempeño parlamentario y disciplina partidista.
- H2: Existe una fuerte correlación positiva entre el partido mayoritario y la disciplina partidista.
- H3: Existe una correlación positiva entre la antigüedad de un partido y el desempeño parlamentario de sus miembros.
- H4: Existe una correlación positiva entre la antigüedad de un partido y el nivel de disciplina de sus miembros.

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO-CONTEXTUAL

1. Origen e Inicios del Poder Legislativo en México

Desde la conformación del primer Congreso de Chilpancingo en 1813, el Congreso ha atravesado una cantidad importante de cambios que dan razón de la forma en la que funciona actualmente. Es por ello que, a continuación, se presenta un breve repaso de la historia, la evolución y algunos de los aspectos más relevantes por los que ha atravesado dicha institución desde su fundación a la fecha.

En 1813, en lo que aun constituía la Nueva España y posterior al surgimiento del movimiento independentista, el Licenciado Carlos María de Bustamante expuso a José María Morelos la necesidad de contar con un gobierno sólido y fuerte, capaz de representar a dicho movimiento. Es así, como Morelos elige a Chilpancingo, Guerrero como sede del Primer Congreso de Anáhuac. De este modo, el 13 de septiembre de 1813, se reúne por primera vez el Congreso en la parroquia de Santa María de la Asunción. Al día siguiente Morelos presentó el documento conocido como Sentimientos de la Nación, el cual plantea los lineamientos de la Constitución que habría de formular el Congreso dentro de los cuales destacan, que América es un territorio libre e independiente de España y de cualquier otra nación, que la soberanía emana del pueblo y que las leyes moderan la opulencia, de tal suerte que se aumente el jornal (cantidad de dinero ganada por un trabajador por cada día de trabajo) del pobre (Mora-Donato, 2019:9).

El Congreso de Chilpancingo, también llamado Congreso de Anáhuac, fue el primer Congreso político mexicano independiente, libre de la opresión española que sustituyó a la Junta de Zitácuaro, declarando la independencia de la América Septentrional (México) del trono Español y cuyos principales aportes fueron la abolición de la esclavitud, el establecimiento de los derechos del pueblo y la declaración de independencia de México (Biblioteca de Publicaciones Oficiales del Gobierno de la República, 2013).

Posteriormente, en febrero (24) de 1822, durante el periodo independentista, considerado uno de los más complejos de la historia de México, tuvo lugar la conformación del primer Congreso Constituyente en el templo de San Pedro y San Pablo que fungió como primer recinto legislativo en la Ciudad de México.

El propósito de este Congreso unicameral, fue el de constituir el Gobierno del Imperio con las bases fundamentales establecidas en el Plan de Ayutla y tratado de la villa de Córdoba, donde se plantea por primera vez la separación absoluta de Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Además de la separación de poderes, los diputados aprueban que la religión de Estado será la católica; que como forma de gobierno se instaurará una monarquía moderada constitucional; que se establece la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea cual fuere su origen. No obstante, pasaría muy poco tiempo para que el Congreso de 1822 entrara en conflicto con Agustín de Iturbide, por su negativa a la propuesta de conformar un ejército de 35 mil efectivos. Del mismo modo, sería rechazado el derecho de Iturbide a fungir como miembro del Ejecutivo y generalísimo del ejército de forma simultánea (García, 2019).

Por otra parte, este Congreso atravesó diversas dificultades, siendo una de las más importantes lo relacionado con su conformación, pues Agustín de Iturbide propuso una compleja combinación de criterios, tomando en cuenta la representación corporativa y el número de partidos en cada provincia. A decir de Soberanes (2019:202), esto degeneró en un desequilibrio y descontento al interior de las provincias, lo que provocaría que este Congreso fracasara en sus funciones principales que fueron redactar la Constitución, elaborar el presupuesto de gobierno y organizar la división del propio Congreso en dos cámaras, como fue el deseo de Iturbide, quien finalmente ordenaría su disolución el 31 de octubre de 1822 para dar paso a una Junta Nacional Instituyente. No sería sino hasta el 31 de enero de 1824, que sería reinstalado el Congreso Constituyente, el cual proclamó el Acta Constitutiva de la Federación, cuyos postulados se establecen en la Constitución Federal de los Estados

Unidos Mexicanos de 1824 (Carmona, 2021). Cabe mencionar que es en este momento cuando se adoptó el sistema bicameral en México. A partir de este punto, el Poder Legislativo se encontraría conformado por una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

Más adelante, el 10 de octubre de ese mismo año tomaría posesión el primer presidente de la República, don Guadalupe Victoria. Durante este periodo el Congreso tendría un papel relativamente menor, al estar sujeto a la inestabilidad que se produjo tras la elección de Manuel Gómez Pedraza como presidente, quien sería destituido por Vicente guerrero, quien a su vez sería remplazado por Anastasio Bustamante, concluyendo dicho periodo con la reinstauración de Gómez Pedraza como presidente el 10 de abril de 1830. Posterior a su toma de posesión, el 26 de abril del mismo año, convocaría a elecciones para renovar los poderes ejecutivo y legislativo tanto federales como locales, proceso del cual resultaría electo presidente Antonio López de Santa Anna.

Con la elección de López de Santa Anna, México entraría en su primera experiencia liberal, la cual ahora sabemos resultaría desastrosa, posiblemente como resultado de la falta de experiencia política por parte de los protagonistas, la carencia de una ideología estructurada y coherente, y la desorganización casi total del partido en el poder (Soberanes, 2019: 425). De cualquier modo, el 29 de marzo de 1833 dio inicio la quinta legislatura federal (1833-1834), siendo el primer parlamento liberal y católico en su totalidad que hubo en México, el cual no estaría exento de la antes mencionada inexperiencia derivada de los escasos doce años de vida independiente y nueve de vida constitucional que tenían el país y los legisladores de aquel momento (García, 2019).

Posteriormente, en 1836 el movimiento conservador mexicano diseñaría un conjunto de leyes denominadas las Siete Leyes Constitucionales, las cuales contribuyeron al modelo de organización política del país. De éstas, la que resulta relevante para el presente trabajo es la Tercera Ley, que regularía todo lo concerniente al Poder Legislativo, estableciendo que éste se depositaría en un Congreso General de la nación ratificando su división en dos cámaras, una de diputados y una de senadores. Así mismo, a través de 58 preceptos, se

establecieron los requisitos para poder formar parte de dichas asambleas, así como para la creación de leyes.

De manera general, se estableció que se elegiría un diputado por cada 150,000 habitantes, el cual debía ser mexicano o haber nacido en cualquier parte de América y que se encontrara dentro del territorio nacional en el momento de su emancipación. Se establecieron también parámetros para la Conformación del Senado, el cual estaría compuesto por 24 integrantes y se renovarían por terceras partes cada dos años, teniendo únicamente el papel de revisor de las leyes generadas por la Cámara de Diputados.

En 1843, se presentó un nuevo intento de las élites centralistas por organizar y dar sentido a la República a través de las Bases Orgánicas presentadas en 202 preceptos, divididos en once títulos. Esta vez el título cuarto estableció la regulación concerniente al Poder Legislativo. Dentro de las novedades que presentaba el documento se incluía al presidente como legislador en su calidad de sancionador del proceso legislativo, determinaba que la Cámara de Diputados se renovarían por mitades cada dos años, así como que la Cámara de Senadores se integraría por 63 miembros. Del mismo modo, se delimitaron aún más los requisitos para formar parte de ambas cámaras, así como de sus atribuciones y se refinó la ruta del proceso de creación de leyes en cuanto a la presentación, discusión y aprobación de iniciativas (Luna, 2001:11).

Después de un periodo de inestabilidad marcado por la invasión estadounidense de 1846 y el posterior regreso de Antonio López de Santa Anna a la presidencia, en 1857 se redactó una Constitución Liberal sobre la base de 128 preceptos, divididos en ocho títulos. El título tercero, relativo a los poderes clásicos en los que se dividiría el Supremo Poder, establecía las limitantes de que nunca se podrían reunir dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositar el Legislativo en un individuo. De este modo, la sección primera dedicó nueve preceptos a la regulación del Poder Legislativo, cuya novedad sería que se integraría sólo por una asamblea denominada Congreso de la Unión, a diferencia de su integración anteriormente compuesta por una asamblea de diputados y otra de senadores.

La Constitución de 1857, también contemplaba la supresión de privilegios del fuero militar y eclesiástico, lo que fue el principal desencadenante de la guerra de reforma.

El 17 de diciembre de 1857, se difundió en calles de la ciudad de México el Plan de Tacubaya que buscaba abolir la Constitución de ese año, resultando en el encarcelamiento de Benito Juárez en su calidad de presidente de la Cámara de Diputados, delegando el mando supremo al general Ignacio Comonfort quien, a pesar de buscar simpatizantes, terminaría perdiendo el mando ante la rápida restitución del orden constitucional en algunos estados resultando en la liberación de Benito Juárez, el restablecimiento del gobierno constitucional de la República y la llegada a la presidencia de Benito Juárez mediante un proceso electoral en 1861.

El conflicto había generado una situación sumamente desfavorable para México. Un rubro particularmente afectado fue el económico, situación que orilló al presidente Juárez a suspender pagos de las deudas contraídas con otros países. A esto, se le sumaba el descontento entre la clase conservadora mexicana quienes retomaron sus convicciones por reestablecer una monarquía en el país, lo que en última instancia derivó en el quebranto de las relaciones entre México y los países acreedores, Inglaterra, España y Francia. Después de una serie de negociaciones, en 1862 Inglaterra y España aceptaron una renegociación de la deuda por lo que desistieron de su postura bélica, no siendo el caso de Francia quien incursionaría militarmente en territorio mexicano desencadenando una serie de eventos dentro de los cuales destacó la derrota francesa en la batalla de Puebla el 5 de mayo de 1862, la eventual rendición de Puebla un año más tarde, el 17 de mayo de 1863 y la instauración del II Imperio mexicano el 21 de junio de 1864 (Luna, 2001:23).

A pesar de la reinstauración de la monarquía en México, los enfrentamientos continuaron en los meses siguientes, ante lo cual Benito Juárez mudaría en tres ocasiones el gobierno a diferentes estados. Entre la negativa de rendición y los decretos punitivos promulgados por el emperador Maximiliano I, Juárez consiguió el apoyo del gobierno estadounidense, lo que le permitió continuar la guerra en contra del ejército imperial, lo que

concluyó con el avance de los republicanos y la huida de Maximiliano I a Querétaro donde sería capturado y fusilado el 19 de junio de 1867. En este punto, el prestigio del presidente Benito Juárez era notable tanto al interior como al exterior del país por el valor y la entereza que había mostrado durante la intervención francesa.

De este modo sería electo presidente para el periodo 1867-1871 a través de un nuevo proceso electoral. Juárez se enfrentó a grandes retos como la reconstrucción del Estado y el combate a multitud de resistencias armadas. Durante los casi 10 años de guerra en que había gobernado Benito Juárez, lo había hecho prácticamente sin la ayuda del Congreso a través de facultades extraordinarias que le permitieron fortalecer el Poder Ejecutivo. Sin embargo, los primeros años del periodo 1867-1871 serían distintos pues la Constitución de 1857 mantenía la supremacía del Poder Legislativo, motivo por el cual Juárez buscó la restauración del Senado con la finalidad de lograr un mayor equilibrio (Soberanes, 2012:53).

Para las elecciones de 1871, el presidente Juárez logró reelegirse a pesar de que no atravesaba su mejor momento de popularidad. Ante este hecho, su principal rival, Porfirio Díaz publicaría el Plan de La Noria, cuya idea central era “contra la reelección indefinida”. Sin embargo, el 18 de julio de 1872, el presidente Juárez fallecería, lo que llevaría a Sebastián Lerdo de Tejada a la presidencia por su condición de presidente de la Suprema Corte, quién convocaría inmediatamente a elección, ratificando así su posición.

Lerdo de Tejada concluyó la reinstauración del Senado de la República y elevó a rango constitucional las Leyes de Reforma debido a que compartía los ideales liberales de Juárez, lo que motivó rebeliones populares a las que se sumó el descontento de Porfirio Díaz, quien acusaba al Ejecutivo de violar la Constitución. La insurrección de Díaz sería controlada, de tal manera que en 1876, Lerdo fue declarado presidente por segunda ocasión en medio de un descontento por los resultados que llevarían nuevamente a la inestabilidad política, lo que benefició a Porfirio Díaz quien, a través de una mezcla de enfrentamientos armados y negociaciones llegaría a la presidencia en 1877, y ocuparía el cargo hasta 1911, año en que

se vería obligado a abandonar la presidencia para exiliarse en Francia, ante el movimiento armado que una vez más se extendía por el territorio nacional (Luna, 2001:30).

Este periodo también se vería marcado por la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente que tenía la finalidad de reformar la Constitución de 1857, pero que en su lugar dio paso a una nueva carta magna vigente hasta nuestros días.

La constitución de 1917 consta de 137 artículos, donde se define el significado de ciudadanía, la organización de un gobierno, la reforma agraria, enumera los derechos humanos básicos de todos los mexicanos y establece la formación de un Congreso General integrado por dos cámaras, una de diputados, que ostentaría la representación popular, y otra de senadores que encarnaría la representación de las entidades federativas que conforman el Estado mexicano, entre otros aspectos fundamentales de la conformación del Estado mexicano actual. Tomando en cuenta lo anterior, sería posible establecer que la función principal que ha desempeñado el Poder Legislativo hasta este punto en la historia había sido la creación de nuevas normas para la organización y el orden de un nuevo Estado-nación en un primer momento, y su reconstrucción y consolidación durante un segundo momento (García, 2019:33).

Después de otro periodo de inestabilidad caracterizado por el asesinato de presidentes mexicanos y una rápida sucesión de diferentes titulares del Poder Ejecutivo, se daría paso a la conformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el 4 de marzo de 1929 por Plutarco Elías Calles, el cual sería transformado en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, para finalmente adoptar el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946. El PRI ocupó de forma ininterrumpida prácticamente todas las instituciones políticas de México durante el tiempo que se mantuvo en el gobierno.

Durante este tiempo, la legitimidad del partido tuvo variaciones debido a que lo que inició como un proyecto revolucionario que concentraba los ideales de su amplio sector de la sociedad degeneró en un partido autoritario cuya integridad se desgastaba entre los episodios de represión, centralización del poder, acusaciones de fraude electoral y corrupción

generalizada. Es así que en los años ochenta, ante el aumento de la pluralidad política y el desgastado aparato partidista se dio paso a un proceso de transformación que se describe de forma más detallada a continuación (Soberanes, 2012:56).

2. Transición del Poder Legislativo

A partir de 1988, el Poder Legislativo mexicano empezó a experimentar diversas transformaciones que iniciaron un proceso de descentralización del poder. En aquel año, el sistema político se encontraba aun sustentado mayormente en un partido único. Sin embargo, los comicios celebrados en julio de aquel año, se realizaron en el marco de nuevas regulaciones electorales cuyos resultados evidenciaban que el sistema político estaba llegando a su límite, al menos en lo que respecta a representación. Con estas reformas, aunque de manera aún limitada, se favorecía una mayor participación de los partidos de oposición y una mejor representación en la Cámara de Diputados, con lo que iniciaba un periodo donde la competencia electoral pasaría a formar parte clave de la competencia por el poder (García, 2019:59).

Para los inicios del decenio de 1990, los cambios graduales habían resultado en una menor capacidad del Estado y de la figura presidencial para intervenir en asuntos políticos. De igual modo, la pluralidad social favoreció la diversidad política y con ello, un aumento significativo de la competencia y la participación electoral. Lo anterior trajo consigo una caída importante en la hegemonía del PRI, resultando en el aumento de la capacidad de organización autónoma entre amplios grupos sociales.

Las primeras muestras de estos cambios se presentaron en los ámbitos municipal y estatal, donde existió un aumento constante de alternancias, de forma tal que el PRI iniciaba a incursionar en el papel de partido de oposición. Así mismo, el aumento de la representatividad alteró las relaciones entre los legisladores y sus partidos, por un lado, y el Poder Legislativo y el Ejecutivo por el otro.

Tal vez la diferencia más notable de este periodo fue que hasta antes de las elecciones de 1988, el presidente había contado con una mayoría legislativa que rondaba el 70% de los escaños, la cual lo facultaba para aprobar leyes sin mayor problema. Por su parte, la sucesiva y constante pérdida de terreno electoral que se desarrollaría en los años siguientes derivaría en la primera situación de gobierno dividido que enfrentaría el país, ya que en 1997, cuando se eligió la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, el PRI conservaría únicamente el 48% de los escaños. En aquel año, a pesar de que el partido del presidente conservó la mayoría en el Senado (60% de los escaños), había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados y con ello la posibilidad de aprobar leyes sin obstáculos (García, 2019).

3. Cambios Institucionales en el Poder Legislativo

A continuación, se presenta un intento por establecer si el cambio en la composición política del Poder Legislativo trajo consigo una transformación en el arreglo institucional que hubiera afectado el comportamiento de los legisladores, individual o grupalmente.

En todo el mundo existen distintos procesos estructurales que aceleran, frenan o detienen una decisión, dependiendo del código adoptado por cada sistema de gobierno. Para el caso de América Latina, Linz (citado en Mainwaring y Shugart, 1994) critica a los sistemas presidenciales pues considera que en la región se ha carecido de un modelo que consiga volver funcionales y duraderos a los sistemas democráticos. En este sentido, sería posible nombrar una amplia gama de factores que inciden de manera directa en el proceso de toma de decisiones, tales como la configuración de partidos políticos, la Constitución o el sistema electoral, entre otros. Sin embargo, un factor que parece ser preponderante para el correcto funcionamiento de un sistema presidencial, es que el presidente debe contar con cierto nivel de apoyo en el Congreso por parte de un grupo disciplinado que tenga inclinación por producir leyes que garanticen el correcto equilibrio entre poderes.

Desafortunadamente, América Latina se ha caracterizado por sistemas débilmente institucionalizados, controlados por élites y que suelen centrar el poder en una instancia o

persona, la cual no suele apoyar el fortalecimiento de un sistema de partidos competitivos, organizados, estables y representativos (Mainwaring, 1999).

Es aquí, donde las reformas institucionales cumplen una función muy importante, especialmente en lo que respecta al desarrollo económico y social de la región, pues únicamente a través de ellas se puede lograr satisfacer las necesidades sociales. En este contexto, las organizaciones sociales tales como los partidos políticos, desempeñan una función relevante como intermediarios entre la sociedad civil, las instituciones y las organizaciones de gobierno.

Por su parte, las instituciones formales de gobierno tienen su propia participación en el proceso de cambio institucional. Por ejemplo, las constituciones u otro tipo de normas formales tienen la capacidad de establecer controles y equilibrios en diferentes áreas de un gobierno determinado, como puede ser la estructura del sistema político en términos del número de partidos y con ello limitar el número de agentes que tienen influencia sobre el cambio político.

En la actualidad, los procesos de globalización de las economías y de democratización de varias regiones alrededor del mundo ha contribuido a incrementar la demanda por reformas institucionales, especialmente en territorios cuyo atraso institucional respecto a otros los ha forzado a actualizarse para poder competir en igualdad de condiciones. Es así que, las legislaturas han sido colocadas como órganos impulsores de la democracia en distintos países que atraviesan estos grandes cambios, debido a que cuentan con la capacidad de resolver problemas en tres sentidos: el problema de representatividad, la creación de nuevas normas y la relación entre este mismo órgano y el Poder Ejecutivo.

4. El poder Legislativo en México

Para el caso de México, su sistema político republicano se ha caracterizado por el dominio del Poder Ejecutivo por encima de los poderes Legislativo y Judicial. A decir de Weldon (2002:177), esta situación parte de cuatro condiciones:

1. Un sistema presidencialista basado en la Constitución.
2. Un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia y ambas Cámaras del Congreso.
3. La disciplina al interior del partido gobernante.
4. Un presidente que es líder del partido gobernante.

De las condiciones establecidas por Weldon(2002), sería posible señalar que la primera es la única que emana del sistema de normas legales, pues se refiere a facultades del Poder Ejecutivo establecidas de forma legal; las demás son de carácter meta constitucional o, dicho de otra forma, reglas no escritas, las cuales dotaron al presidente de facultades extraordinarias. De este modo, el desequilibrio de poderes en México tiene como fundamento cierta informalidad institucional. De acuerdo con Weldon, además de los mecanismos institucionales, tal desequilibrio de poderes encuentra su explicación en la relación que guardaba el presidente con su partido, la hegemonía que mantuvo el PRI durante varios decenios, la alta disciplina partidista y la doble función que cumplía el presidente como líder de su partido, todo lo cual desdibujaba la división de poderes establecida en la Constitución de 1917.

Esta situación de dominio absoluto, se ha vuelto más equitativa con los años en la medida en que los partidos antes considerados de oposición se fueron fortaleciendo en la arena electoral, en la cual fueron ganado terreno al punto de remplazar el sistema de partido dominante (Soberanes, 2012:61).

5. Pluralismo Político y Fortalecimiento Electoral

Para que los Congresos puedan ser entes institucionalizados es indispensable el fortalecimiento del sistema de partidos, donde los más fuertes permitan producir elecciones competitivas satisfaciendo su objetivo de colocarse en diferentes posiciones de gobierno y de representación, a la vez que dan paso a nuevas reglas que fortalecen y dictan la forma en que se realizarán futuras contiendas electorales.

Las reglas electorales que se han ido implantando con los años se han introducido en forma de reformas, las cuales tienen la capacidad de modificar el sistema de gobierno, así como la confirmación y dinámica competitiva del sistema de partidos. Estas reformas se han llevado al cabo por diversas razones. A decir de Valdés (2021:18), han sido producto de presiones emanadas de la sociedad civil, de negociaciones entre los gobiernos y las fuerzas políticas y, en contadas ocasiones, se han llevado al cabo atendiendo sugerencias de expertos y autoridades locales (García, 2019:68).

No obstante, este fenómeno de reformismo tuvo un aumento en el año de 1976, cuando se presentó un solo candidato a la contienda presidencial. Giovanni Sartori (1976:281) cita a este sistema de partidos como un clásico ejemplo de un sistema de partido hegemónico-pragmático. Es decir, un partido muy fuerte, en este caso el PRI, rodeado por partidos más débiles (Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) que no contaban con posibilidades reales de ganar poder político, siendo el Partido Acción Nacional (PAN), el único que a partir de 1952 postularía a un candidato distinto al del PRI.

Una primera aproximación a resolver el problema de la debilidad en la oposición se llevó al cabo en 1963, con un procedimiento denominado diputados de partido (Valdés, 2021:19), el cual consistía en un sistema de elección de legisladores por mayoría relativa en distritos uninominales. Este método, proporcionaba 5 diputaciones a cada partido que obtuvieran más del 2,5% de la votación nacional y una diputación más por cada medio punto porcentual que superara el 2,5% hasta un máximo de 20 diputaciones por partido. Dicho sistema estuvo vigente hasta 1976, cuando la evidente falta de competitividad electoral producto de la elección de aquel año, evidenció un sistema esencialmente autoritario, ya que la oposición no era real y las elecciones no tenían el propósito de determinar quién gobernaría. En consecuencia, la administración resultante consideró necesario realizar cambios significativos a las reglas de competencia por lo que se amplió el número de opciones partidarias y se dio acceso por primera vez a órganos legislativos (García, 2019).

Es así que, en 1977 se realizó una reforma que elevaba a los partidos a rango constitucional al denominarlos como “entidades de interés público”, dotándolos con ello de derechos y obligaciones, así como favoreciendo el registro de nuevos partidos y modificando la conformación de la Cámara de Diputados. A partir de entonces, en México se eligen 300 diputaciones por mayoría relativa en los diferentes distritos electorales, y 200 diputaciones por el principio de representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales. Esto conllevó a que se duplicara el número de partidos legalmente reconocidos para 1985, año en el cual se presentaron nueve partidos al proceso electoral. Sin embargo, varios partidos de oposición argumentaron que el aparato corporativo del PRI le permitió ganar la mayoría de los escaños y controlar el tamaño de las bancadas opositoras, con lo cual surgió la demanda por una nueva reforma política y electoral (Valdés, 2001).

La respuesta a estas demandas sería la reforma de 1986, la cual, a pesar de que seguía favoreciendo al partido dominante (PRI), abrió la posibilidad de que todos los partidos participaran en la distribución de las 200 diputaciones plurinominales al incluir una cláusula de gobernabilidad, la cual establecía que si ningún partido alcanzaba con sus triunfos uninominales la mayoría de los asientos (251), el partido con más victorias distritales se le entregarían diputaciones plurinominales hasta alcanzar la mayoría (Woldenberg, 2012).

Esta reforma también incluyó una actualización de la Comisión Federal Electoral (CFE), un órgano creado en los años cuarenta del siglo pasado con la finalidad de hacerse cargo de la organización y vigilancia de las elecciones presidenciales, del Senado y de la Cámara de Diputados Federal. Este órgano era presidido por el secretario de gobernación, un senador y un diputado emanados del partido mayoritario (PRI), y un representante de cada partido con registro definitivo dentro de los cuales se encontraban aliados del partido mayoritario, con lo cual se propiciaba que la toma de decisiones se encontrara controlada en su totalidad por el PRI.

No obstante, este desequilibrio de fuerzas se vio alterado con el aumento en el registro de partidos políticos. Para 1985, el PRI y sus aliados controlaban cuatro de los ocho votos,

contra cuatro votos de los partidos de oposición, lo que posibilitó que se incluyera la reconfiguración de la CFE en la reforma de 1986. La conformación sería por representación proporcional; se mantuvieron el secretario de gobernación y los dos legisladores del partido mayoritario, pero los partidos tendrían presencia conforme a su fuerza electoral, contando con 16 representantes del partido con mayor fuerza, cinco de la segunda fuerza, dos de la tercera y uno del resto de los partidos con registro.

Esta modificación, resultó ser intrascendente pues con todo y las modificaciones la oposición solo podía alcanzar 15 votos contra los 16 del partido dominante. La inconformidad sobre esta configuración inequitativa del órgano electoral fue un factor clave para la realización de la elección federal de 1988, la cual derivó en una crisis política. Otro factor no menos importante, fue la pérdida de la unidad que el PRI había logrado en mayor o menor medida mantener durante gran parte de su existencia.

En este sentido, un fenómeno que ya era común para ese momento era que algunos miembros del partido, inconformes con la designación del candidato presidencial, habían decidido competir a través de otros partidos, en ocasiones efímeros. En la elección de 1988, sucedió de nuevo; un miembro inconforme del PRI alcanzó la candidatura común de cuatro partidos opuestos al dominante (PPS, PARM, PST y PMS) desplazando así al partido que hasta entonces había presentado la mayor oposición (PAN) pero perdiendo en la contienda electoral en medio de acusaciones de fraude (Valdés, 2021:22)

A pesar de que las acusaciones de fraude no prosperaron en el plano legal, la percepción del mismo se extendió entre un amplio sector de la sociedad, lo que de nueva cuenta obligó al PRI a realizar concesiones, concluyendo en una nueva reforma electoral, la cual sería concretada en 1990. Además de cambios constitucionales, esta reforma incluyó un nuevo código electoral y el surgimiento de un órgano electoral dotado de autonomía y dedicado a la construcción de un servicio profesional electoral imparcial.

En lo que respecta al poder legislativo, esta reforma modificó de nueva cuenta la conformación de la Cámara de Diputados. Se conservó el método de elección, pero se

restringió a 350 el número máximo de diputaciones que podía obtener un partido político. Así mismo, también se modificó la cláusula de gobernabilidad, estableciendo que si ningún partido obtenía el 50% más uno de las diputaciones, y al superar el 35% de la votación, se le otorgarían diputaciones plurinominales hasta obtener la mayoría y una diputación más por cada medio punto porcentual por encima del 35%.

Esta configuración permitió al PRI obtener una recuperación en las elecciones de 1991, en comparación con las realizadas tres años antes, lo cual posiblemente le permitió aceptar una nueva reforma dos años después (1993), que disminuyó el tope de diputaciones que podría tener un solo partido. Esta nueva reforma estableció topes de sobrerrepresentación al partido mayoritario que continúan vigentes. Se determinó que aquel partido que obtuviera más del 60% de la votación podría alcanzar 315 diputaciones (60% del total), mientras que, si su votación era menor al 60%, tendría derecho a 300 representantes electos por ambos principios.

Por su parte, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) representa un punto de inflexión en lo que respecta al fomento de la imparcialidad de los procesos electorales y, en consecuencia, de la introducción de nuevas reformas. La conformación de un Consejo General de dicho órgano, en el cual ninguna fuerza política podía tener mayoría, junto con su servicio profesional electoral favorecieron la realización de nuevas reformas como las de 1994, 1996 o 2007, que consolidaron la autonomía del IFE.

Así mismo, el sistema de financiamiento público para los partidos políticos y del acceso gratuito a la radio y la televisión para la difusión masiva de las campañas electorales contribuyeron ampliamente a este proceso. Por su parte, en 1994 una propuesta originada al interior del propio gobierno establecía sustituir a los consejeros magistrados del IFE por consejeros y consejeras ciudadanos como medida para sacar adelante el complejo proceso electoral que se desarrollaría en un escenario poco favorable (Valdés, 2021:24).

Vale la pena resaltar el enrarecido ambiente político que se vivió a principios de 1994. En aquel año, un grupo de pobladores del estado de Chiapas se habían organizado en un

frente armado denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), declarando con ello la guerra al Estado mexicano. A principios de aquel año también había entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte negociado entre México, Estados Unidos y Canadá. Este acuerdo pretendía estimular la inversión extranjera en México ofreciendo un amplio mercado libre de aranceles.

Sin embargo, el levantamiento armado ponía en evidencia que existían amplios sectores de la sociedad, que no habían sido contemplados en esta actualización económica. Como último elemento que aportaba tensión a la ya de por sí complicada situación, en marzo de 1994 fue asesinado el candidato a la presidencia del PRI. Después de un proceso apresurado de sustitución, el candidato ganador ya en funciones reconoció que el proceso había sido legal pero no equitativo, por lo que se propuso llevar al cabo una reforma “definitiva” al sistema electoral mexicano.

Esta reforma se aprobó al nivel constitucional en 1996, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios. Estableció un sistema de financiamiento público más generoso para los partidos políticos; otorgó mayor autonomía al IFE; modificó la integración de la Cámara de Diputados una vez más, eliminando la cláusula de gobernabilidad, manteniendo la relación de 300 diputaciones uninominales y 200 plurinominales y elevando el umbral de distribución al 2% del total de la votación. No obstante, tal vez el cambio más significativo fue que se determinó que ningún partido podía tener más de 300 diputados o diputadas electos por cualquier principio, así como tampoco podía tener un grupo parlamentario mayor al 8% de su proporción de votos (García, 2019:91).

Fue bajo este sistema que se llevaron al cabo las elecciones de 1997, en las que el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. En la actualidad queda claro que este suceso marcó el fin del sistema de partido hegemónico, dando paso a un pluralismo moderado con tres partidos competitivos y un grupo variable de partidos con mayor o menor éxito en determinadas partes del país. Durante el mismo año, se eligió por primera vez Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un puesto que hasta entonces había sido designado

por el presidente de la República y al cual se le denominaba Regente. Dicho cargo fue ocupado por un candidato proveniente de un movimiento de oposición surgido en 1988 (Partido de la Revolución Democrática: PRD) y representó una importante derrota del PRI.

En el periodo comprendido entre 1994 y el año 2000, se realizaron reformas que reforzarían la autonomía del Estado significativamente en los ámbitos electoral y judicial. Durante el mismo periodo, el IFE, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) obtuvieron una mayor autonomía (Woldenberg, 2012).

Después de esta serie de sucesos, el siglo XXI iniciaría con la primera alternancia en la presidencia de la República en el año 2000, en la cual Vicente Fox se convirtió en el primer mandatario ajeno al que hasta entonces había sido el partido oficial, marcando con ello un antes y un después en el proceso de democratización del país. Este suceso, también inició un debate marcado por posturas divergentes entre los poderes ejecutivo y legislativo, ya que por primera vez un presidente gobernaría con una mayoría opositora en el Congreso.

Bajo esta situación, ciertos grupos se alzaron en contra de la nueva dinámica reclamando condiciones de ingobernabilidad derivadas del fin de la unilateralidad en el Congreso, lo que en su opinión acrecentaba la posibilidad de una parálisis legislativa ante el riesgo de que los actores involucrados no pudieran alcanzar acuerdos que sacaran adelante las reformas propuestas por el Ejecutivo, como producto de la incompatibilidad ideológica y de intereses. Sin embargo, dicha parálisis nunca se presentó y México inició así un periodo de gobierno sin mayoría absoluta en la Cámara de Diputados que duraría 21 años. En 2018, MORENA obtendría más del 50% de las diputaciones federales y, aunque obtuvo con ello una mayoría simple en dicha cámara, no sería el caso con el Senado. En la actualidad existe cierta falta de consenso sobre si MORENA contó con mayoría en la Cámara de Diputados, debido a que, si bien esa situación le permitía aprobar leyes menores, para la aprobación de reformas constitucionales tuvo que recurrir a sus aliados, así como a la búsqueda de consensos, como los partidos sin mayoría lo han hecho desde 1997.

No cabe duda que el Congreso mexicano ha experimentado desde sus orígenes a la fecha, enormes transformaciones que han ido de la mano con la trayectoria económica, política y social de México. Las distintas reformas que han modificado al Poder Legislativo han tenido como objetivo adaptar el sistema de representación, así como fortalecer al Congreso de la Unión para que pueda desarrollar sus funciones de una manera más acorde con el principio de *checks and balances*.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Para determinar cuestiones como qué legisladores o partidos políticos son los más productivos o disciplinados, qué factores intervienen en el rendimiento parlamentario, o cómo se relacionan el desempeño parlamentario y la disciplina partidista es indispensable dar cuenta de algunos insumos teóricos que han contribuido con esta investigación. Así como exponer claramente las construcciones teóricas a las que se hará referencia.

Para ello, en un primer momento se presenta una revisión de las principales teorías sobre la democracia y la forma en que el desempeño de los legisladores contribuye con ésta. Posteriormente, se exponen las diferentes teorías, así como enfoques y términos utilizados por la literatura, poniendo énfasis en la conceptualización de las principales variables, asociadas al desempeño parlamentario.

De igual forma, en la porción final de este capítulo se abordan las principales teorías, términos, enfoques y variables empleadas en el estudio de la disciplina partidista.

1. Estado democrático

En la actualidad la definición de democracia va más allá de un régimen en donde se celebran elecciones competitivas de manera regular y bajo condiciones de libertad y justicia. Una definición elemental de democracia, es la Schumpeteriana la cual se refiere a ella como un arreglo institucional para alcanzar decisiones políticas en las cuales los individuos adquieren poder de decisión a través de “una lucha competitiva por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1975: 242).

A pesar de que esta definición minimiza elementos clave y pone énfasis en el aspecto electoral, es relevante porque ya plantea que los ciudadanos tienen el poder de ejercer control sobre sus gobiernos y representantes, e incluso removerlos cuando su desempeño no es el deseado, a través del ejercicio de derechos y garantías.

Por su parte, Robert Dahl (1992: 266) agrega características que en su opinión son necesarias para un régimen democrático: la ciudadanía extendida (participación) y el derecho y condiciones para oponerse al gobierno (oposición). Es a partir de estas dos dimensiones que el autor enumera 7 condiciones necesarias: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa. Esta concepción de democracia pone en relieve derechos, instituciones y procesos que deben ser efectivos y no meramente nominales (Dahl, 1992: 267).

Existen en la literatura condiciones adicionales que debe cumplir un régimen para poder calificarlo como democrático. En teoría existen varias formas de dirigir y organizar una democracia. Sin embargo, en la práctica los regímenes democráticos se componen de instituciones formales como tribunales, grupos de interés, partidos políticos y cuerpos legislativos solo por mencionar algunos.

Se puede partir de la definición clásica de democracia: gobierno del pueblo o para el caso de la democracia representativa, gobierno de los representantes del pueblo (Lijphart, 2000: 7). Arend Lijphart retoma las palabras del expresidente de los Estados Unidos Abraham Lincoln al afirmar que “el gobierno es no solo del pueblo sino también para el pueblo” (Lijphart, 2000: 7), en otras palabras, que el gobierno actúa conforme con las preferencias del pueblo.

Esta premisa es importante porque definir a la democracia como “el gobierno del y para el pueblo” plantea un cuestionamiento fundamental: ¿Quién gobierna y a qué intereses responde el gobierno cuando el pueblo este en desacuerdo y haya posturas divergentes? Una respuesta que se le ha dado a través de los siglos a este dilema es, lo que diga la mayoría. A decir Lijphart (2000: 7), esta es la esencia del modelo mayoritario de democracia debido a que la respuesta de la mayoría es simple y directa. En este sentido, un gobierno de la mayoría que actúa conforme a la voluntad de la mayoría es más cercano al ideal democrático de “gobierno del y para el pueblo” que el gobierno dirigido por una minoría.

En un sistema democrático moderno, se tiene el derecho al voto como principal canal de expresión de la voluntad de la mayoría. Sin embargo, el concepto de democracia es muy amplio y su denominación puede variar con base en la preponderancia o pérdida de la misma de algunas de sus características, libertades, derechos, requisitos sociales, políticos y económicos.

A. Democracia Directa

La democracia directa, como su nombre lo indica, es aquella en que los ciudadanos tienen la capacidad de votar directamente para decidir el rumbo que se debe tomar para alcanzar el bien de la sociedad a través de los respectivos procesos de elección. Sin embargo, este tipo de gobierno no está libre de críticas. Aristóteles, se pronunció en contra de la democracia por considerar que en un gobierno de masas los diferentes grupos sociales buscarían su propio beneficio lo que generaría una lucha de clases (Lissidini, 2009: 13-14).

Montesquieu (en Lissidini, 2009: 14) asociaba el concepto de democracia con el de república. Para el autor, el poder residía en el pueblo y la selección de quienes debieran ser gobernantes sería por sorteo; a su vez, la elección de estos tendría que ser mediante la votación de los ciudadanos buscando siempre la igualdad y el bien común.

Para Rousseau (en Rodríguez, 2015: 50), la única forma de que pudiera existir una verdadera democracia era con una mayor cantidad de gobernantes que de gobernados, conformando Estados pequeños en lo que todos se conocieran y se reunieran de manera frecuente para debatir sobre asuntos políticos. Su propuesta plantea un modelo de democracia directa y deliberativa en el cual los ciudadanos se pueden involucrar en asuntos públicos y discutir sobre las decisiones que se deberían de tomar para el mejoramiento de la sociedad.

Es de mayor importancia tomar en cuenta que este tipo de democracia no contemplaba a todos los ciudadanos dentro del debate público para la resolución de problemas que afectaban a la sociedad en general. Los problemas señalados por Aristóteles

y por Rousseau, dan pie al surgimiento de un tipo de democracia en el cual un grupo de gobernantes seleccionados por la sociedad son los encargados de tomar las decisiones sobre los asuntos públicos. A este modelo se le denomina democracia representativa (Rodríguez, 2015: 50).

Existe gran cantidad de teóricos que pueden entrar en la categoría de democracia representativa. Sin embargo, de cara a la definición de este tipo de democracia que es la fundamental para el presente estudio, es importante tomar en cuenta que la corriente liberal comparte semejanzas con este tipo de democracia (Lissidini, 2009: 14) por lo que es un concepto que vale la pena delimitar, aunque sea de forma breve.

B. Democracia Liberal

El concepto de liberalismo en la democracia pone énfasis en las libertades individuales y suma un componente de participación a través del voto y de la elección periódica de representantes. Una democracia liberal, por su parte, concentra dos preceptos fundamentales. Por un lado, la búsqueda de los individuos de mayores libertades civiles, de asociación y de expresión. Y por el otro, la mínima intervención del Estado como forma de contribuir al bienestar social.

Dentro de este modelo de democracia, se incluyen dos subtipos que van asociados al concepto de liberalismo, la democracia social y la económica. La primera se basa en la igualdad, en la cual, los miembros de una sociedad se perciben y se tratan como iguales. Esta concepción, incluye la efectividad de los derechos sociales y la disminución de las desigualdades sociales. La segunda, fue acuñada por Marx (en Rodríguez, 2015: 52) quien la concibió como un modelo de democracia directa, pero agregó aspectos de igualdad, libertad, eliminación del Estado e igualdad entre los ciudadanos, lo que teorizaba, resultaría en una planificación mejor de la economía y por lo tanto, en un mejoramiento social generalizado (Rodríguez, 2015: 52).

Es así, que la definición de democracia ofrecida por Schumpeter (en Lijphart, 2000: 40) cobra mayor sentido, pues la define como un método para designar a los gobernantes, es decir, como una lucha o competencia por el voto del pueblo, quien designa un gobierno representado a través de un líder. Su definición, compara la competencia entre líderes con la competencia de mercado.

Es en este punto donde entran en juego los partidos políticos. Downs (en Rodríguez, 2015: 52), los describe como máquinas que buscan la mayor cantidad de votos posibles a través del desarrollo de políticas que coopten electores para la obtención del poder. Partiendo de esas características, el autor señala que la función social de los partidos políticos se relaciona fuertemente con las motivaciones privadas que deben realizar para poder conservar el poder, obtener beneficios y tener mayor prestigio. Por su parte, los ciudadanos cuentan con los procesos electorales como principal medio de elección del gobernante que, en su consideración, más los beneficie.

En el caso de México, los partidos tienen algunas funciones y atribuciones específicas claramente definidas en el marco legal. Por principio de cuentas, la Constitución los define como:

Entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género (Const. 2016, Artículo 41).

En este sentido, los partidos políticos tienen dos objetivos elementales. El primero es canalizar y transmitir los intereses y demandas de la población para someterlas a consideración durante el proceso de toma de decisiones gubernamentales. El segundo

objetivo es posibilitar la participación de los ciudadanos en el proceso político por medio de la elección de representantes populares que ejercen el poder político (Sistema de Información Legislativa. (n.d.).

Otros objetivos establecidos en la Constitución son los de:

Promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular (Const. 2016, Artículo 41).

C. Democracia Participativa

Como su nombre lo sugiere, este tipo de democracia se centra en la participación de los ciudadanos; sin embargo, por encima de este ideal existe un propósito primordial: los ciudadanos deben ser más activos, informados y racionales tanto para la elección de sus gobernantes como para participar en la toma de decisiones (Rodríguez, 2015: 53). Esta condición no siempre se cumple, pues para ello es necesario que existan condiciones como una cultura política adecuada o incluso una mejor educación política que acompañe al ciudadano en su desarrollo.

La democracia definida por Weber (en Garita, 2011: 286), plantea dos aspectos fundamentales, un sistema que proporciona elecciones periódicas para la alternancia de gobernantes y la participación de la población en la toma de decisiones a través de la elección de sus gobernantes. Estos dos principios se pueden encontrar en definiciones

proporcionadas por otros autores que a su vez añaden cualidades que a su consideración son elementales de la democracia participativa.

Dewey (en Lissidini, 2009: 16), por ejemplo, plantea que la democracia solo es posible en la medida en que los ciudadanos se involucren activamente en el proceso político, para lo cual es necesaria su educación y el reconocimiento de los intereses mutuos como factores de generación de un cambio en los hábitos sociales. McLaughlin (en Rodríguez, 2015: 54), por su parte, pone énfasis en las oportunidades que tienen los ciudadanos y señala que para que exista una democracia participativa deben existir “mínimos y máximos”. Sobre los primeros, la ciudadanía debe ser pasiva ante las leyes, pero activa en el ejercicio de sus derechos políticos. Sobre los segundos, el autor asegura que para que exista una auténtica democracia, todos los ciudadanos deben contar con oportunidades de ser activos, si así lo desean.

Por otro lado, Touraine (en Garita, 2011: 287), concibe a la democracia participativa como la participación de un gran número de actores en problemas sociales, individuales y colectivos con el objetivo de mejorar la toma de decisiones. Sin embargo, llaman la atención las tres dimensiones que postula como complemento a la libertad de los ciudadanos por elegir a sus gobernantes, que son, que los individuos se sientan ciudadanos, el respeto a los derechos fundamentales, y la representatividad de los dirigentes.

O'Donnell (2008) propone una definición similar y asegura mantener a los ciudadanos activos brinda oportunidades de participación en la toma de decisiones. Pero además asegura que para que una democracia se fortalezca es indispensable robustecer el sistema de participación ciudadana, con la finalidad de que esta fomente los procesos de fiscalización y rendición de cuentas de los servidores públicos.

D. Otros tipos de democracia

Además de los elementos fundamentales de democracia que ya se han descrito, tales como las libertades, la igualdad o la participación, existen otras características que presentan algunos tipos de democracia y que, si bien son menos comunes, no son menos importantes.

- **Democracia deliberativa.** Este tipo de democracia pone énfasis en el discurso público, la deliberación, el respeto a la diversidad cultural y los valores liberales. La democracia deliberativa es una concepción de democracia política en la cual se da prioridad a la argumentación razonada llevada a cabo en forma de debates los cuales deben ser imparciales, informados y civiles con el objetivo de alcanzar acuerdos en decisiones políticas (Lijphart, 2000: 66).
- **Democracia consensual.** Un fenómeno común dentro de cualquier régimen de gobierno son los desacuerdos entre gobernantes y gobernados. Para este tipo de democracia principios como la inclusión y el compromiso social no son suficientes, una democracia consensual debe incluir características como, no debe existir un peso predominante en las relaciones del ejecutivo y legislativo, el poder entre coaliciones multipartidarias debe ser compartido, la existencia de múltiples partidos, un gobierno federal descentralizado, legislaturas bicamerales con igualdad de poder, revisiones judiciales de la legislación por parte de cortes supremas, independencia de bancos centrales y una representación proporcional, por mencionar algunas (Lijphart, 2000: 67).
- **Democracia procedimental.** Esta concibe a la democracia como un procedimiento en la toma de decisiones que puede producir formas de vinculación aceptadas entre las partes involucradas cuando estas se den bajo circunstancias de libertades e igualdades políticas. En este sentido, la democracia se define como un procedimiento cuyo elemento central es la justicia, expresada a través de la igualdad y libertades básicas de los ciudadanos para pensar y actuar. Así mismo, también debe existir igualdad en

lo económico, expresada a través de una mayor igualdad de oportunidades para los que tienen menos (Rodríguez, 2015: 56).

- **Democracia Constitucional.** Este tipo de democracia ha sido criticado por carecer de una operacionalización directa de la regla de la mayoría, pues plantea que en la medida que el interés personal tome lugar, será necesario considerar la organización de la constitución política, la cual servirá como regla para que las decisiones colectivas puedan ser realizadas. En otras palabras, una democracia constitucional está relacionada con el respeto a los derechos fundamentales y las normas sustanciales que permiten espacios e instrumentos jurídicos necesarios para obtener el derecho a la libertad que favorezca el desarrollo y realización de la democracia (Rodríguez, 2015: 57).
- **La poliarquía de Robert Dahl (1991).** Este concepto que significa “democracia de muchos” es propuesto por el autor para denominar a las democracias debido a que, desde su perspectiva, el control de las decisiones gubernamentales se encuentra mediado por funcionarios electos. Por tal motivo, se le debe dar prioridad a las libertades como la de expresión, de asociación (política) y acceso a la información; así como también se debe tener derecho al voto y a la libre competencia en elecciones periódicas, justas y libres.

E. Democracia Representativa

En la literatura es posible encontrar una amplia discusión sobre el concepto de representación, lo que ha generado una variedad de definiciones sobre el término, así como distintas propuestas en relación a cómo medir aquello que se está representando y la forma en que rinden cuentas los representantes.

a) La Representación.

El surgimiento de los Estado-nación ha difundido el concepto de representación política, el cual es el núcleo de la democracia representativa. Este tipo de democracia surge como un sistema político, ante la falta de viabilidad que representa la implementación de modelos de toma de decisiones que promueven la deliberación directa de la población. A decir de Robert Dahl (1992), la representación política vino al rescate de la democracia dotándola de instrumentos para ampliarse, arraigarse y sobrevivir.

La representación es un concepto complejo que puede ser entendido de distintas formas. De manera general, surge como un intento por organizar la diversidad de intereses a través de la elección de delegados a los que se les transfiere la responsabilidad de la deliberación, y se les otorga cierta autonomía en relación con sus representados (Burke en García, M., & Alcántara, M., 2021: 2).

Hanna Pitkin (1972) distingue cuatro formas de entender la relación entre representantes y representados:

1. Representación formal. Se refiere al vínculo entre principal y agente, establecido a través de los mecanismos institucionales que producen la autorización para que el agente actúe a nombre del principal; y de control, a través de los cuales los ciudadanos pueden castigar a los representantes que no cumplen con su mandato.
2. Simbólica. Se entiende como la idea de suplir al agente.
3. Descriptiva. Se entiende como la existencia de la semejanza entre ambos (principal y agente).
4. Sustantiva. Se entiende como el deber de los representantes de actuar a favor de los intereses de los representados.

Por su parte Manin (en Quiñones & Guerrero, 2018: 969), enumera cuatro arreglos esenciales para la configuración de la democracia representativa:

1. El nombramiento mediante la elección periódica de aquellos que gobiernan.
2. La independencia de los representantes de los deseos electorales.

3. La libertad para expresar opiniones por parte de los representados sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
4. El debate de las decisiones públicas.

Por lo tanto, la representación implica una relación entre los electores o personas representadas (principales) y los representantes (agentes), en la que los primeros eligen y ejercen control sobre los agentes. Sin embargo, es importante señalar que dicho control no es absoluto, pues solo se puede ejercer cada cierto tiempo. En otras palabras, los ciudadanos eligen a quienes se les ha de confiar la labor de representarlos y esa decisión solo se podrá modificar o confirmar al final de cierto periodo.

Del mismo modo, las democracias modernas reconocen el principio de autonomía de los representantes en lo que respecta a su actuación, lo que significa que estos no se encuentran restringidos al cumplimiento del mandato de los principales (electores). Esta libertad en el ejercicio de la representación, tiene dos consecuencias principales. Por un lado, no ata a los representantes a sus promesas hechas en campaña. Sin embargo, es esencial para el funcionamiento de las democracias debido a que provee a los representantes con libertad de negociación para la búsqueda del bienestar común, por encima del bienestar de un grupo reducido como su electorado.

Lo anterior no significa que los ciudadanos carecen de influencia sobre las acciones de sus representantes fuera de los procesos electorales. Las democracias representativas cuentan con mecanismos que permiten la expresión de las preferencias ciudadanas como pueden ser la opinión pública, las organizaciones de la sociedad civil o los partidos políticos, entre otros (García, M., & Alcántara, M., 2021).

b) Reglas y Actores de la Representación Política.

Algunas de las cuestiones recurrentes para los estudiosos de la representación son las nociones e implicaciones que ésta conlleva y que puede dar pie a diferentes concepciones como (García, M., & Alcántara, M., 2021):

1. La representación jurídica. Se da cuando el representado obedece las órdenes emitidas por el representante.
2. La representación sociológica. Presente cuando el representante comparte características en común con los representados como pueden ser el género, la clase social, la etnia, etc.
3. La representación simbólica. Es cuando la actuación del representante es legitimada mediante la aceptación emocional por parte de la población.
4. La representación política. Acaecida cuando existe la posibilidad de controlar al representante y éste tiene incentivos para actuar con responsabilidad o de lo contrario los electores pueden retirarle su apoyo.

Si bien las tres primeras concepciones se pueden encontrar en otros tipos de regímenes políticos, la representación política se encuentra invariablemente asociada a la democracia electoral porque son las elecciones las que hacen posible la existencia de incentivos para que los representantes respondan a las demandas del electorado (*responsiveness*), rindan cuentas por sus acciones (*accountability*) y sean castigados mediante los procesos de elección (*removability*).

En consecuencia, se puede identificar al proceso de elección como el mecanismo que autoriza a un individuo a actuar en nombre de los representados. Del mismo modo, es un proceso que establece las responsabilidades de los representantes, así como posibilita incorporar los componentes sociológicos, jurídicos y simbólicos de la representación.

Sobre el aspecto normativo, es decir, las reglas electorales para la designación de representantes, los efectos que estas generan en la representación de intereses y el debate sobre el rol de los partidos políticos, Sartori (1976) menciona a la partidocracia integral para referirse al predominio de los partidos políticos para imponer a quienes se ha de votar, mediante la predestinación de candidatos, así como su poder para influir el actuar de los representantes a través de la disciplina. Esto propicia que la representación de los electores sea sustituida por la representación de los partidos.

De igual importancia es la noción de representación sustantiva propuesta por Pitkin (1972) quien pone énfasis en el desempeño y la acción de los representantes. De manera que no solo las características de los representantes y las reglas de representación son relevantes; bajo esta noción el contenido y el desarrollo del principio de representación cobran relevancia de igual forma. Es bajo el paraguas de la representación sustantiva que ha habido avances que han intentado medir empíricamente distintas cuestiones como el tipo de mandato, el rol del representante, la receptividad, la representación de género y la rendición de cuentas (Quiñones & Guerrero, 2018: 967).

F. Representación Parlamentaria en México

Como ya se había establecido, las elecciones son la fuente de legitimada para el ejercicio del poder político. Es importante recalcar este hecho para comprender la representación parlamentaria, pues las elecciones implican que, con su voto cada ciudadano tiene la capacidad de elegir a sus representantes, así como de dotarlos de legitimidad.

En las sociedades modernas, todo cargo de elección popular implica que el ciudadano electo será representante de sectores determinados de la población en ámbitos de gobierno específicos. Estos cargos son temporales por lo que los procesos de elección son fundamentales no solo para hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, sino también para evitar que una persona ostente el poder de manera indefinida.

En el caso de México, los cargos de elección popular en el ámbito de la administración pública son: regidores, síndicos, presidentes municipales, gobernador y presidente de la república. En el ámbito legislativo son: diputados locales y federales, así como senadores de la República (Const., Artículos 36 y 125).

Si bien el titular del Poder Ejecutivo es el cargo de elección popular más sobresaliente, en lo que respecta a representatividad, este recae en una sola persona. En este sentido, los representantes del Poder Legislativo constituyen la mejor forma en que los ciudadanos

pueden ser representados en el nivel máximo del poder. Este principio refuerza la importancia que tienen los procesos de elección dentro de las democracias modernas.

Por su parte, la capacidad legitimadora de los procesos de elección radica en los sistemas electorales, ya que estos determinan la forma en la cual los ciudadanos pueden emitir su voto y el modo en que los votos se convierten en nombramientos de representantes. Es por esto que, los sistemas electorales no solo influyen en el comportamiento de los electores, también tienen influencia sobre la gobernabilidad, el funcionamiento de las instituciones democráticas, los resultados de las elecciones y, por lo tanto, en los partidos políticos (Quiñones & Guerrero, 2018: 967).

a) El Sistema Electoral y de Partidos Políticos

La forma en la que se integra la representación política en el órgano legislativo se rige por los sistemas electorales establecidos en la Constitución, la cual los clasifica en tres tipos:

1. **Sistema de mayoría -relativa o absoluta-**: Este sistema predominante en los países de habla inglesa es el más sencillo pues supone que hay un ganador cuando alguno de los candidatos alcanza al menos el 50% más uno de los votos.
2. **Sistemas de representación proporcional**: Asigna curules a cada partido en proporción al número de votos obtenidos en una región geográfica. El objetivo de este principio es proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas y garantizar su participación en la integración del órgano legislativo según su representatividad. Este método es empleado para asignar 32 senadores en una lista nacional y 200 diputados en 5 listas regionales votadas en 5 circunscripciones plurinominales.
3. **Sistema mixto**: Combina elementos de mayoría relativa y de representación proporcional en la que los representantes electos por el principio de representación proporcional constituyen una forma de equilibrio que busca compensar la

sobrerrepresentación y la subrepresentación que pueda resultar de la elección de legisladores por mayoría.

Es así que, los resultados electorales y la proporcionalidad en que los ciudadanos se ven representados son el resultado directo de los efectos que los sistemas electorales tienen en la incorporación de la representación y la formación de la voluntad política.

De igual forma, Dieter Nohlen asegura que el sistema de partidos es otro factor que influye de forma determinante en la integración de la representación debido a que éste representa “la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos de un Estado” (Nohlen, 1995: 38). Así mismo, plantea que los sistemas de partidos se componen de los siguientes elementos: el número de partidos, su tamaño, la distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, su relación con la sociedad o con grupos sociales y su actitud frente al sistema político (Nohlen, 1995: 38).

En México, las bases para la conformación del sistema de partidos se encuentran establecidas en el artículo 41 de la Constitución del que destacan los siguientes aspectos (Const., Artículo 41):

1. Los partidos políticos son definidos como, “entidades de interés público” lo que los coloca en el espacio público donde los ciudadanos pueden participar políticamente.
2. Señala que los fines de los partidos políticos son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen.
3. Establece el derecho de los partidos políticos de participar en las elecciones federales, estatales y municipales.
4. Plantea las bases para su constitución y registro, así como
5. Las bases para el otorgamiento de prerrogativas en materia de financiamiento público y de los espacios en medios de comunicación.

Por su parte, el artículo 35 de la Constitución señala en su fracción II que:

Es derecho de los ciudadanos poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación (Const., Artículo 35, fracción II).

Vale la pena mencionar que el mismo artículo dota de apertura al sistema de partidos mediante la introducción de la figura de candidatos independientes, los cuales no están exentos de limitaciones pues el artículo establece que éstos deben de competir bajo las mismas reglas que los candidatos afiliados a partidos políticos.

Antes de concluir con el apartado cabe hacer una consideración muy importante. El sistema electoral mexicano es mixto, con énfasis en el principio de mayoría relativa de tal forma que el Congreso General se compone de la siguiente forma:

- **Cámara de Diputados:** de los 500 curules que la conforman, tres quintas partes (300) son elegidos a través del principio de mayoría relativa contra dos quintas partes (200) de diputados electos por principio de representación proporcional.
- **Cámara de Senadores:** de los 128 senadores que la conforman, tres cuartas partes (96) son elegidos por el principio de mayoría relativa (dos cuartas partes son de mayoría relativa y una cuarta parte se asigna a la primera minoría, es decir al segundo lugar de la elección) contra una cuarta parte de representantes electos por el principio de representación proporcional.

En lo que respecta al Poder Legislativo, el sistema electoral mexicano presenta algunas complejidades relevantes. El sistema electoral mixto no permite al votante hacer una libre elección de representación proporcional en estricto sentido ya que, su voto por un candidato de mayoría relativa significará en automático un voto por una lista de candidatos a elegir por el principio de representación proporcional preestablecida por el mismo partido que postula

al candidato original de mayoría relativa, y sobre la cual los ciudadanos no tienen ninguna clase de intervención.

Esta situación es relevante debido a que el principio de representación que se ha descrito en esta porción del trabajo no se cumple a cabalidad durante los procesos electorales. Esto por supuesto no exenta a los legisladores electos por el principio de representación proporcional de desempeñarse como representantes populares, una labor que puede más fácilmente verse reflejada en sus actividades parlamentarias.

2. Transparencia, Rendición de Cuentas y Corrupción

La transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información son elementos clave en cualquier Estado constitucional y democrático. Estos mecanismos al mismo tiempo que contrarrestan el fenómeno de la corrupción en algún grado, favorecen la apertura de canales que vinculan al Estado con diferentes actores sociales, y hacen posible la existencia de condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales.

Al nivel internacional, son muchos los países que han adoptado leyes de transparencia y acceso a la información. Del año 2005 a la fecha son 127 los países que cuentan con disposiciones constitucionales y legales que garantizan el acceso a la información como un derecho humano relevante (OEA, n.d.).

A pesar de que la proliferación de este tipo de leyes puede atribuirse al trabajo de organismos multilaterales, así como a organizaciones no gubernamentales y académicas, lo cierto es que de manera general el punto de partida ha sido el surgimiento de información confiable y oportuna que los gobiernos publican como esfuerzos por fortalecer la credibilidad en ellos, las políticas públicas y la eficiencia de los mercados ante el fenómeno de la globalización económica (Valencia, 2016).

En este contexto, los gobiernos se ven obligados a generar confianza y certidumbre para poder atraer inversión nacional e internacional. Para ello, deben transparentar

información relacionada con sus finanzas, pues el potencial económico de un país está estrechamente relacionado con sus prácticas en materia de transparencia.

Los avances en materia de transparencia y acceso a la información de un país no solo tienen efectos positivos en su desarrollo económico. Estudios del Banco Mundial (citado en Valverde, 2004:242), auguran que los países con instituciones gubernamentales transparentes contribuyen con la generación de un estado de derecho eficiente que protege a los ciudadanos y favorece el desarrollo de instancias externas de rendición de cuentas. Esta relación se debe tal vez a que las reformas estructurales sociales y económicas solo pueden darse con un gobierno transparente, responsable y eficiente que promueva la participación ciudadana.

En su conjunto, un país que cuente con estas condiciones podrá dar respuesta a los desafíos que plantean la democratización, la globalización económica, la rendición de cuentas y en general los desequilibrios sociales.

Para el caso de México, se han implementado acciones asociadas a la transparencia y rendición de cuentas, que han contribuido a la transformación de las prácticas del servicio público, así como de la cultura social ya que estas implican someter el desempeño de los servidores públicos y la gestión gubernamental al escrutinio de la sociedad (Valverde, 2004:236).

Es común que los principios de transparencia y rendición de cuentas sean utilizados de forma indistinta a pesar de que, como se verá más adelante, constituyen conceptos distintos. Puede que esta confusión se deba a que ambos tienen su fundamento en el derecho a la libre asociación y expresión, que son derechos que otorgan a los ciudadanos facultades para organizarse y defender sus intereses ante las acciones gubernamentales (Nacif & Sada, 2004).

Para ello, es necesario que los ciudadanos cuenten con elementos que les permitan conocer y generar una opinión de dichas acciones. En principio, todas las organizaciones de carácter público tienen la obligación de rendir cuentas ante la sociedad, así como de asumir

la responsabilidad de sus acciones. No obstante, los procesos de transparencia y rendición de cuentas se encuentran inevitablemente relacionados con el de la evaluación.

A. Corrupción

Valverde (2004) define a la corrupción como “el uso de recursos públicos (financieros, políticos o legales) para la obtención de ganancias privadas”. Además, es un fenómeno que se encuentra estrechamente vinculado con la falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades.

No es ningún secreto que los funcionarios que ocupan posiciones de mando dentro del sector público ostentan poder e información que pueden ser empleadas de manera discrecional. Cuando es este el caso, la situación puede agravarse ante la ausencia de un sistema de contrapesos al ejercicio del poder del Estado. Cuando esto pasa, la corrupción puede presentarse en tres formas básicas (Valverde, 2004:237):

- El desvío de recursos públicos por parte de funcionarios públicos para su beneficio personal o de personas cercanas. Se basa en la capacidad que tienen los funcionarios para administrar bienes o servicios públicos de manera selectiva, así como de aplicar o exentar a alguien de la aplicación de alguna norma o ley.
- Corrupción administrativa. Es la desviación intencional en los procesos de implantación de normas, regulaciones y trámites para conceder ventaja o atenuar consecuencias y costos a actores públicos o privados. Esto ocurre generalmente a cambio de algún incentivo.
- La “captura” del Estado. Son acciones individuales o colectivas por parte de actores privados para influir sobre procesos de carácter público como formulación o modificación de leyes, normas, regulaciones o políticas públicas para su beneficio a través de pagos o incentivos otorgados a funcionarios de manera irregular. La captura del Estado significa poner a éste al servicio de intereses particulares.

En esta modalidad la corrupción coloca a los intereses privados por encima de los públicos, y genera falta de eficiencia y equidad durante la asignación de recursos públicos. Este modo de corrupción conlleva toda clase de repercusiones negativas. Afecta a los que menos tienen, favorece el desperdicio de recursos y la duplicidad de esfuerzos, socava la confianza de inversionistas y socaba las bases del Estado mismo.

Es así que la transparencia y rendición de cuentas son herramientas que pueden contrarrestar a la corrupción pues no solo la exponen, sino que además permiten tomar las acciones necesarias para reducirla de forma gradual.

A. *Transparencia*

“La transparencia es un deber de los órganos del Estado” (Fierro, 2015:28). Para el caso de México, la obligación de transparencia, así como el derecho de los ciudadanos al libre acceso a la información se encuentra garantizado en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este concepto hace referencia a la información y el flujo de la misma que se pone a disposición del público en general por parte de instituciones políticas y burocráticas. Esto habilita a cualquier individuo interesado a revisar, analizar y en su caso detectar anomalías en cuestiones tan amplias como cuentas y presupuestos gubernamentales, financiamientos de campañas o las labores realizadas por funcionarios públicos.

En contraparte, la falta de transparencia favorece la discrecionalidad, restringe o deforma el acceso a la información y proporciona medios para actividades como la corrupción y el abuso de poder. La transparencia implica que la información se publique sin restricciones o requisitos, que sea de fácil comprensión, confiable, verificable, de calidad y que contenga elementos relevantes y útiles (Valverde, 2004:236). No obstante, surge la duda ¿Qué se debe informar?

La investigadora Ana Fierro (2015:29), señala que el sistema de transparencia se compone de tres elementos.

- Información pública de oficio. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en su artículo 4º que:

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezca en la presente ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y las normatividades aplicables en sus respectivas competencias; sólo podrán ser clasificadas excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley (DOF, 04/05/2015).

- Solicitudes de información. Se basan en la existencia del sistema electrónico Infomex, creado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), con la finalidad de que los ciudadanos puedan solicitar información de organismos federales.
- Informes establecidos en las leyes. Se refiere a los informes que solicitan organismos como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) en el ámbito federal, o para el caso de los órganos de fiscalización estatales pueden ser comparecencias ante los órganos fiscalizadores locales, informes de labores de gobernadores, presidentes municipales o diputados que se rinden directamente ante los ciudadanos.

En lo que respecta al ¿Cómo debe desarrollarse el concepto de transparencia en la práctica? es posible distinguir cuatro elementos que se repiten en la literatura (Casar *et al.*, 2010; Fierro, 2015; Valencia, 2016).

En primer lugar, es indispensable que haya información útil y disponible, esto puede ser a través de los distintos estudios que se realizan, algunos de forma periódica, tales como el de “Métrica de transparencia” que realiza el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) con el fin de conocer cómo se desempeña la transparencia en México.

En lo que respecta a la calidad y utilidad de la información, algunos autores reconocen que la transparencia aún no puede ser considerada una herramienta de trabajo pues no basta con que exista información de acceso público; ésta debe ser útil y comprensible. Por el contrario, la situación más común es encontrar informes poco claros disponibles en los sitios *web* de las dependencias gubernamentales cuyo único objetivo es cumplir con la norma de manera marginal (Fierro, 2015:30).

El tercer elemento son las tecnologías de la información. En la actualidad en México, aún existe un rezago importante en materia de las tecnologías que permitan a algunas instancias de gobierno cumplir con las obligaciones que demanda la Ley de Acceso a la Información. A decir de Valencia (2016), ello debido a la falta de recursos más que a la falta de voluntad.

Sobre este elemento existen numerosas cuestiones que aún deben atenderse y la única solución parece ser que exista una demanda desde la sociedad civil hacia las instancias de gobierno por destinar parte del presupuesto al desarrollo de medios para poner la información a disposición de los interesados.

El último elemento, la participación y colaboración tiene la finalidad de romper con la estructura lineal y unidireccional de los procesos de transparencia. Es decir, que estos procesos no sean únicamente depósitos donde los servidores públicos almacenen información, sino que sea un proceso bilateral en el cual los ciudadanos puedan participar y retroalimentar las decisiones políticas.

En la actualidad, en México existen las consultas populares que, aunque polémicas, no dejan de ser un mecanismo de participación con un poder potencialmente vinculante. De este modo, queda en la sociedad participar e involucrarse en los temas que le influyen de manera directa o indirecta y con ello fomentar una actividad fundamental de la transparencia.

Por lo tanto, un gobierno democrático debe ser transparente con el objetivo de mostrar su funcionamiento y someterlo a escrutinio público. Sin embargo, también debe rendir cuentas. Este proceso a diferencia de la transparencia se enfoca a explicar y justificar las acciones de gobierno. Además, permite castigar a gobernantes y servidores públicos que hagan mal

manejo de recursos públicos. Tanto la transparencia como la rendición de cuentas frenan la corrupción y constituyen elementos con los cuales los ciudadanos pueden ejercer su protestad ante las acciones de sus gobernantes.

B. Rendición de cuentas

Valverde (2004:237), señala que para comprender el principio de rendición de cuentas es conveniente partir del entendido de que en los Estados democráticos los funcionarios públicos son en cierto modo empleados de los ciudadanos. En otras palabras, los ciudadanos y ciudadanas son los jefes y como en cualquier relación obrero patronal, es necesario que los empleados informen a su jefe sobre la labor que desempeñan con la finalidad de que el jefe decida, entre otras cosas si el empleado debe continuar en ese puesto o no.

La rendición de cuentas es el conjunto de normas que establece los procedimientos de control entre un órgano del Estado obligado a informar, explicar y justificar su actuación a una autoridad facultada para analizar y calificar tal actuación, para determinar su adecuación con la norma superior y asegurar el cumplimiento de los derechos y principios constitucionales (Fierro, 2015:31).

Esta definición plantea que existen dos sujetos diferentes: por un lado, los órganos que ejercen una función y por el otro una contraparte que los juzga. Por lo tanto, la transparencia y la rendición de cuentas no son sinónimos. Es decir, puede existir un sistema de transparencia que informe pero que no rinda cuentas como se podría suponer es el caso de un gran número de dependencias de gobierno en México. Organismos como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) encuentran irregularidades en el manejo de recursos públicos pero rara vez son sancionadas.

Por otro lado, en los procesos de rendición de cuentas la responsabilidad es un componente fundamental ya que existen funcionarios que creen que dar un informe anual de labores es equivalente a rendir cuentas. Si bien informar a los ciudadanos es importante, mientras las acciones no sean evaluadas, se hablará de transparencia, no de rendición de cuentas.

La transparencia es apenas un primer paso. Sin embargo, el objetivo de la rendición de cuentas va más allá de cumplir con el derecho de acceso a la información. Más bien, trata sobre el análisis de las acciones, ejercicio de competencias y uso de recursos públicos por parte de los gobernantes (Casar *et al.*, 2010).

Existen distintos procedimientos para rendir cuentas. El principal de estos es la auditoría a la cuenta pública ya que involucra a dos de las máximas autoridades del país, el Poder Ejecutivo -que maneja el 98% del presupuesto- y el Legislativo, que es quien califica la actuación del primero lo que implica imparcialidad en el proceso.

Otros procesos de rendición de cuentas pueden ser los juicios de control de autoridades o los juicios de nulidad, que son procesos en los que se puede demandar a una autoridad la cual es revisada y juzgada por otro poder el cual tiene la capacidad de determinar si su actuación se apega o no a sus competencias o si el ejercicio de recursos fue el adecuado. Una característica adicional de estos procedimientos es que pueden ser promovidos por ciudadanos.

De la rendición de cuentas se deben destacar sus elementos centrales, el control y la fiscalización de los recursos públicos. La fiscalización puede ser entendida como el proceso a través del cual una autoridad vigila el uso de recursos públicos y evalúa las acciones gubernamentales con base en principios de racionalidad y apego a la ley.

El control por su parte, es un elemento de la fiscalización y se expresa a través de diferentes dispositivos conforme al sistema de división de poderes. En este sentido, existen básicamente dos tipos. El control interno se considera preventivo y su función es detectar y corregir fallas dentro de la propia organización que lo aplica. El control externo por su parte, se ejerce desde una dependencia independiente, aunque se basa en información proporcionada por la organización a fiscalizar.

3. Rendición de Cuentas y Transparencia Legislativa. Premisas Para el Análisis

Como ya se mencionó, una democracia deficiente puede ser diferenciada de una consolidada, entre otras cosas, a través de sus prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Casar *et. al.* (2010), señalan que la diferencia entre uno y otro tipo de democracia radica en la diferencia sustantiva que guardan los procedimientos, el contenido y los resultados de las dimensiones de evaluación, de las cuales destacan cuatro: estado de derecho, rendición de cuentas vertical de los gobernantes a los gobernados, rendición de cuentas interinstitucional, así como libertades políticas y civiles.

Por lo tanto, la transparencia no es lo mismo que rendición de cuentas, más bien es un instrumento para alcanzarla. Sin embargo, ante la proliferación de leyes de transparencia y rendición de cuentas en varios países, el paso inmediato es el de cuestionar si existen o no los mecanismos para sancionar a actores políticos específicos o incluso a grupos de éstos, como pueden ser los partidos políticos.

Autores como Casar *et. al.* (2010) y Alarcón (2011) coinciden en que, dentro de las democracias modernas, si bien se supone que los representantes populares deben de rendir cuentas a través de informes periódicos de labores, ese no es el caso, pues dichos eventos suelen tener como prioridad la promoción del mismo representante y no la de transparentar información y rendir cuentas. Así mismo, los autores concuerdan en que la literatura ha pasado por alto la presencia de los partidos políticos y sus propios instrumentos de control sobre los representantes ciudadanos en su calidad de miembros de un grupo específico.

A. ¿A Quién Representan los Representantes?

Una pregunta planteada por Casar *et. al.* (2010: 4) en el marco de la evaluación parlamentaria es ¿a quién están obligados a rendir cuentas los representantes ciudadanos? La respuesta no es sencilla. Valencia (2016: 6-7) señala que existen dos concepciones básicas sobre el fenómeno de la representación política: la que concibe a los parlamentarios como delegados del electorado y la que los concibe como fiduciarios.

En esta concepción, los legisladores “delegados” son aquellos que acatan las preferencias dictadas por los representados, mientras que los legisladores fiduciarios son aquellos que se conducen según lo que consideran es el mejor rumbo de acción para favorecer a la ciudadanía conforme a su propio entendimiento (Valencia, 2016: 7).

Con base en la teoría, se podría esperar que un representante fiduciario que actúa con base en su propio entendimiento puede enfrentar sanciones cuando choca con la línea partidista, las cuales pueden ser severas debido a que en este caso los mecanismos de control son ejercidos por los líderes de los partidos y no por los electores. En cualquier caso, podrán existir conflictos potenciales a los que se enfrentará el legislador.

En cualquier caso, la obligación constitucional del Poder Legislativo es atender los mandatos de la ciudadanía. Sin embargo, su capacidad para lograrlo varía de acuerdo con la cercanía o distancia que mantiene con su electorado y con su partido. (Casar *et. al.*, 2010) Es en estas circunstancias en las que la rendición de cuentas puede ayudar a desempeñar una representación política efectiva. (Tabla 1).

Tabla 1

Tipos de representación de un legislador

	Independiente del partido	Mandato del partido
Independiente del votante	Fiduciario (Burke)	Representación partidista
Mandato del votante	Delegado (Madison)	-

Fuente: (Casar *et. al.*, 2010)

En la Tabla 1, se puede observar que cuando un parlamentario mantiene independencia tanto con sus representados como con su partido se podrá considerar como fiduciario porque de ese modo no tendrá que rendir cuentas ante ninguno hasta las elecciones siguientes. En cambio, el legislador que es independiente de su partido, pero obedece a la voluntad de su electorado desarrolla una representación por mandato.

Por otra parte, se encuentra la representación partidaria que pone el lugar que ocupa un legislador a disposición de la estructura de un partido político, en detrimento de los intereses de los representados, siendo el partido el que controla el mandato del parlamentario mediante su propio sistema de incentivos y sanciones que premian la lealtad y la disciplina partidista (Casar *et. al.*, 2010; Alarcón, 2011).

En este escenario, tanto cuando no existía la posibilidad de reelección inmediata como ahora, los representados solo podían hacer rendir cuentas durante los procesos electorales o a través de acciones más complejas como las movilizaciones y las acciones mediáticas.

Cuando suceden las acciones antes mencionadas, se puede decir que la rendición de cuentas es vertical. Sin embargo, para que este tipo de medidas se puedan ejercer es indispensable que los electores cuenten con la información suficiente para conocer y evaluar el desempeño de su representante, grupo parlamentario o de la legislatura en la que participó. Cuando este tipo de información no se encuentra disponible o es poco clara el derecho al acceso a la información no se cumple lo que entorpece la rendición de cuentas y en un mayor grado contribuye con el debilitamiento democrático (Casar *et. al.*, 2010: 5).

Es por este motivo que garantizar el acceso a la información pública es apenas el primer paso para ejercer una rendición de cuentas efectiva en una democracia contemporánea.

En lo que respecta al modelo horizontal de rendición de cuentas, O'donnell (2007) señala que existe cuando las instituciones estatales que ostentan el derecho y el poder legal -y que además se encuentran fácticamente dispuestas y capacitadas- para emprender acciones que pueden ir desde el control rutinario hasta sanciones legales a acciones u omisiones que pueden ser consideradas ilegales por parte de otras instituciones.

No obstante, el autor asegura que para que exista un control efectivo es necesario que se cumplan algunas condiciones tales como que existan instituciones estatales autorizadas dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y sancionar actos ilegales de otras instituciones. También es indispensable que se cuente con una autoridad legal que cuente con autonomía con respecto a la institución fiscalizada (O'donnell, 2007: 101).

Es posible establecer que, la rendición de cuentas horizontal es efectiva solo cuando diferentes órganos del Estado, con distintas fuentes de legitimidad interactúan con el objetivo de balancear el poder de otros.

4. Desempeño parlamentario

A. Primero Estudios Internacionales

Algunos estudios surgidos a mediados del siglo XX ya se cuestionaban sobre el rendimiento de los parlamentarios. Posteriormente surge el concepto de eficiencia legislativa como una noción vinculada a los individuos y no a grupos específicos de legisladores. Truman (1951) estudia la capacidad de los congresistas estadounidenses para influir en la agenda política. Más tarde Richard Fenno (1978) busca responder la pregunta de ¿cómo afecta la opinión que tiene un electorado sobre un representante electo el comportamiento político de éste? Y concluye que, la clave es ganar la confianza a través de distintas estrategias de las cuales destaca la promoción de la eficiencia legislativa en las campañas políticas de reelección.

Posteriormente surgieron términos como efectividad legislativa (Matthews, 1960), desempeño legislativo (Olson y Nonidez, 1972) productividad legislativa (Cox y Terry, 2008), efectividad legislativa (Miquel y Snyder, 2004), entre otros. Además de la variedad de conceptos surgieron visiones diferentes, pero que tenían algo en común, hacían referencia a la misma cuestión: qué tan buena es la labor de un parlamentario. Es relevante señalar que, a lo que aquí se denomina *desempeño parlamentario*, no cuenta ni con un vocabulario propio o unificado, ni con una evolución clara.

B. Estudios Centrados en Legislación

De manera general, es posible observar que la literatura define el desempeño de los legisladores en torno a aquello que cada estudio considera como el grueso de las tareas que debe desarrollar un congresista, centrandose en la mayoría de ocasiones en la producción

de leyes. En este sentido, es posible describir que existen dos grandes grupos, uno de trabajos que operacionalizan el concepto mediante el conteo de leyes auspiciadas (*sponsoring legislation* [el primer miembro de la Cámara o el Senado en ser incluido entre los posibles numerosos legisladores que presentan un proyecto de ley para su consideración]) por cada legislador y otro grupo que, incluye actividades adicionales como el grado de profesionalización, habilidades de negociación, entre otras.

Con respecto al primer grupo, existen toda una serie de matices y métodos empleados para contabilizar. En un estudio sobre el Senado estadounidense, Matthews, (1960) propone un índice de efectividad legislativa con el objetivo de medir la capacidad de un congresista para negociar la aprobación de una ley propuesta por él mismo. Más tarde, Moore y Thomas (1991) retoman el indicador de Matthews para medir el éxito legislativo también del Senado de Estados Unidos. Retomando una expresión comunmente empleada en el beisbol, ambos estudios hacen sus mediciones con base en el hit average (llamado también en ocasiones *batting average*), la cual es entendida como la proporción de leyes aprobadas entre el número de leyes propuestas por un representante.

Casi al mismo tiempo, Carol Weissert (1991) en su estudio sobre el Congreso estatal de Carolina del Norte, propone que el tipo y contenido de una ley influye para que ésta sea aprobada o no. Por otro lado, para determinar la efectividad de los legisladores, la autora recurre a sondeos de la opinión pública. En su trabajo plantea que cuando un tema contenido en alguna propuesta cobra relevancia, visibilidad y valor, las probabilidades de se convierta en ley aumentan considerablemente. Para determinar la relevancia de un tema, Weissert analizó el contenido de los dos diarios de mayor circulación de Carolina del Norte.

Anderson et al. (2003), emplean mayormente el término éxito legislativo (*Legislative success*) para referirse al grado en que los congresistas consiguen hacer avanzar las leyes a través de las distintas etapas del proceso de aprobación. Además cuestionan el concepto de *hit average* pues aseguran que si un representante propone una ley y ésta es aprobada, su tasa de éxito será del 100%, mientras que si otro legislador propone 10 leyes y 5 son

aprobadas, su tasa de éxito será únicamente del 50%. Por lo tanto, los autores deciden utilizar el número total de leyes propuestas por cada legislador que hayan sido aprobadas.

Años más tarde, Cox y Terry (2008) proponen tomar en cuenta tanto las leyes aprobadas, como las no aprobadas siempre y cuando éstas hayan sido remitidas de una comisión al pleno para su discusión. Además proponen a la experiencia (seniority) y la afiliación (o falta de ella) al partido mayoritario como factores explicativos de una mejor eficiencia parlamentaria.

Adler y Wilkerson (2005) optan por hacer una clasificación de leyes con base en dos criterios, su alcance y su urgencia, haciendo una distinción entre entre leyes obligatorias (urgentes), leyes tribiales (intermedias) y leyes discrecionales (no urgentes). Los autores encontraron que el primer grupo de leyes tuvo la tasa más alta de aprobación con un 55%, seguido de las leyes tribiales con un 22% y las de menor relevancia fueron las menos aprobadas con un 7%.

En una línea muy semejante, Volden y Wiseman (2009) hacen una distinción entre leyes simbólicas, sustantivas y sustantivamente significantes, pero además intentan refinar la operacionalización del éxito legislativo agregando el promedio de efectividad legislativa (legislative effectiveness score) que divide el proceso legislativo en diferentes etapas (introducción, trato n comité, debate en el pleno, aprobadas en el pleno y efectivizadas) y los proyectos suman puntos por cada etapa que superen con éxito; puntaje que será sumado y adjudicado al congresista responsable del proyecto de ley. Los autores concluyen que existen tres factores que pueden predecir la eficiencia parlamentaria: las habilidades innatas, las habilidades obtenidas a través del tiempo y la posición institucional del legislador que propone.

C. Más allá de la función legislativa

Como se mencionó al principio de éste capítulo, la literatura sobre el desempeño parlamentario puede ser dividida en dos grandes grupos, concentrándose el primero en solo

proceso de elaboración de leyes . El segundo grupo, esta compuesto por trabajos que buscan integrar criterios más amplios empleando criterios que podrían calificarse de subjetivos. Un primer trabajo que podría entrar en esta categoría o al menos encontrarse en el límite entre ambos grupos es el de Gregory Wawro (2000) quien empleó la cantidad de leyes auspiciadas y co-auspiciadas para realizar sus mediciones, pero además propuso un concepto que se distancia de otros propuestos en el bloque anterior. Éste fue el *emprendimiento legislativo*, el cual definió como, el conjunto de actividades que lleva a cabo un legislador en relación con la formación de coaliciones entre miembros del parlamento con el objetivo de lograr la aprobación de leyes a través de la combinación de distintos insumos y temas legislativos. Todo esto para influenciar los resultados legislativos (Wawro, 2000: 4).

Inscrito dentro de la rama de la economía, el autor establece cuatro dimensiones al *emprendimiento legislativo*: adquisición de conocimiento en torno a políticas, redacción de propuestas, formación de coaliciones y promoción para la aprobación de leyes. Dado que Wawro encuentra que estos aspectos son costosos en términos de tiempo, riesgos y recursos, una parte de su estudio se enfoca en explicar las motivaciones que tienen los legisladores para orientar sus esfuerzos hacia iniciativas de emprendimiento. Para ello, el autor realiza un análisis de la relación entre los costos de emprendimiento y los objetivos de los diputados que asegura son implementar buenas políticas públicas, obtener la reelección y adquirir influencia.

Un trabajo que entra a cabalidad en la segunda categoría de trabajos, es el de Olson y Nonidez (1972) quienes proponen como indicadores: las leyes introducidas, la intervención en los debates, la posición del partido, las leyes aprobadas, las enmiendas, la especialización, la efectividad y el liberalismo. Los autores concluyen que mientras que el elemento que se relaciona positivamente con el desempeño es la intervención en la Cámara Alta, para la Cámara Baja es la posición del partido.

En su estudio sobre la influencia que tiene la competencia e integridad de los candidatos a congresistas (incumbents) en las elecciones para la Cámara de Representantes

de los EE. UU. Mondak y McCurley (1995), establecieron medidas de competencia, integridad y calidad, basándose en el análisis de contenido realizado a informes hechos por las publicaciones *American Politics* y *Politics in America*. Encontraron que el nivel de integridad de los candidatos tienen influencia directa sobre las puntuaciones relacionadas a las emociones (*feeling thermometer scores*) y la propia decisión de voto.

Más recientemente, Miquel y Snyder (2006) emplearon encuestas de opinión del North Carolina Center for Public Policy Research (NCCPPR) que aplica encuestas tras cada sesión del Congreso a lobistas (*lobbyists*), legisladores y periodistas por considerarlos expertos en el congreso. Se evalúan sus conocimientos generales, participación en el trabajo en comités, habilidad para dirigir el debate, habilidad en áreas específicas, el entusiasmo con el que ejecutan varias de sus responsabilidades legislativas, su habilidad para desestimar la opinión de sus pares y el poder político que ostentan (sea por virtuosismo, atributos personales o edad).

Miquel y Snyder (2006) concluyen que la efectividad legislativa aumenta durante los primeros periodos tras la elección de los representantes debido a la variable aprender haciendo. El segundo factor que más influye es la pertenencia al partido mayoritario. También encontraron que una mayor efectividad se relaciona con los índices más altos de reelección, así como a la permanencia en la función, es decir, los legisladores más eficientes tienden a retirarse más tarde.

Anzia y Berry (2011) hacen un aporte diferente al integrar el efecto de la variable género en el desempeño legislativo. Parten de la idea de que si los votantes son menos proclives a votar por una mujer, a la vez que los arreglos institucionales desincentivan su participación, entonces solo las mujeres políticamente más ambiciosas y con mejor capacitación permanecerán en la competencia.

Si bien como indicador del desempeño los autores emplean el número de leyes auspiciadas, el aporte reside en su segunda variable que es el porcentaje de fondos obtenidos por cada representante para su distrito. En este sentido, encuentran que la obtención de

fondos requiere un conjunto de habilidades y de dedicación que por si solas dan cuenta de la calidad del legislador.

De igual forma, los congresistas que aportan mayores beneficios económicos a sus distritos tienen mayor posibilidad de ser reelectos por lo cual dicha actividad se vuelve prioritaria. Al final Anzia y Berry (2011) comprueban su hipótesis al concluir que los distritos representados por mujeres obtuvieron un 9% más fondos que aquellos representados por hombres, además de que las mujeres auspician (presentan) más leyes que sus colegas hombres.

D. Delimitación del Concepto de Desempeño Parlamentario

Con base en lo anteriormente expuesto, es oportuno delimitar el concepto de desempeño parlamentario con miras a definir a qué se refiere el presente trabajo cuando se habla de desempeño parlamentario.

Como ha sido posible apreciar, la definición de desempeño en el ámbito parlamentario se encuentra estrechamente asociada a la producción de leyes y, en menor medida a las ideas de eficiencia y eficacia. Elling (1979: 383) por ejemplo, define el desempeño parlamentario (*legislative performance*) como la medida en que los representantes cumplen con los compromisos hechos en su *plataforma*, entendida ésta como el conjunto de objetivos formales apoyados por un partido político o candidato individual, y que buscan apelar al público en general con el objetivo último de reunir el apoyo del público en general en una elección o votación sobre algún tema específico.

Everardo Díaz (2004: 52), utiliza el concepto de desempeño legislativo el cual define en términos cuantitativos y basado en la producción legislativa. Por lo que establece que el desempeño legislativo es, el número de proyectos de ley aprobados en un período determinado.

Puente (2009:6) por su parte, emplea el término *eficiencia legislativa* y lo describe como el “uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo

predeterminado”. En este sentido, para el autor el desempeño parlamentario es “la posibilidad de que las legislaturas desempeñen eficientemente sus facultades” y para su estudio las divide en lo que denomina “esferas de desempeño”.

Chávez (2011: 107) Describe a la producción-eficacia legislativa como la cantidad de producción, importancia adjudicada a cada tema (constitucional o legislación secundaria), repercusión (impacto en la opinión pública, medios por su reiteración en la prensa nacional), debate (posiciones entre los grupos parlamentarios) y votación (acuerdo en el pleno).

Edward (2013: 418) usa el ampliamente aceptado concepto de desempeño legislativo (*legislative performance*) pero le atribuye dos significados distintos. El primero es la conocida noción de desempeño basada en resultados, que se refiere a qué tan bien las instituciones legislativas producen resultados (es decir, leyes y políticas) que concuerdan con las preferencias del electorado, el bien público o algún otro estándar de eficacia, eficiencia y producción justa de leyes (*just lawmaking*).

Por otro lado, la dimensión performativa literal de la política legislativa: la coreografía de los eventos legislativos tal como aparecen en su realidad concreta, el fenómeno de la gobernabilidad tal como lo experimentan los practicantes que la practican y los espectadores que la contemplan, etcétera. Podemos llamar a la primera forma de desempeño legislativo basada en resultados ya la segunda, noción basada en actores, la forma performativa de desempeño legislativo.

Para Sergio Bárcena (2018:395), el desempeño es la relevancia, profundidad y nivel de transformación que presentan las iniciativas promovidas por los representantes parlamentarios.

Huamán (2018: 29), utiliza un término que ha cobrado notoriedad en años recientes y que es el que más se apega a la noción del concepto del presente estudio. El autor define el desempeño parlamentario como “las acciones realizadas por los congresistas o parlamentarios en cumplimiento de sus obligaciones y funciones inherentes a su cargo en función a la eficiencia y eficacia” (Huamán, 2018: 29).

Por lo tanto, cuando el presente estudio se refiere al desempeño parlamentario lo que se busca es evaluar y juzgar el trabajo que desarrolla un legislador con base en qué actividades ocupa su tiempo como parlamentario. Se especifica además que el objetivo de la evaluación son los miembros de la Cámara de Diputados, sobre los cuales cabe hacer una puntualización. Los diputados son electos a través de procesos electorales por periodos de tres años y para ello son propuestos en su mayoría por sus respectivos partidos políticos bajo la premisa, si es que existe alguna, de que dichos perfiles conforman “lo mejor” de cada partido. Si bien los candidatos son seleccionados por cada partido esperando que de ganar desempeñen su labor de una forma específica, este no es un criterio definitorio tanto como lo son sus probabilidades de ganar la competencia electoral. En consecuencia, su preparación para desempeñarse como diputados es dejado en un papel secundario.

E. El Poder Legislativo en EE. UU. y América Latina

Antes de abordar la producción académica sobre el fenómeno del desempeño legislativo en latinoamérica, es importante puntualizar algunas distinciones que existen entre el funcionamiento del Poder Legislativo en ésta región y el legislativo estadounidense.

Una gran diferencia es la supremacía que tienen algunos mandatarios latinoamericanos en comparación con su contraparte del norte. Especialmente en los casos de Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Chile y Uruguay la legislación en lo que respecta a cuestiones presupuestarias son de dominio del Poder Ejecutivo. Los mandatarios estadounidenses por su parte, suelen tener gran control en lo relativo a asuntos de defensa y relaciones exteriores (Alemán y Navia en Castro, 2015:19).

Otra diferencia significativa es que, en EE. UU. El presidente depende de los legisladores para introducir sus proyectos en cualquiera de las dos Cámaras, mientras que en el caso de América Latina, todos los titulares del ejecutivo cuentan con la atribución de poder presentar sus propias propuestas exteriores (Alemán y Navia en Castro, 2015:19).

Un trabajo ampliamente citado en los estudios que versan sobre el Poder Legislativo latinoamericano es el de Mainwaring y Shugart (1997), quienes en su estudio sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y la democracia plantean la noción de poderes *proactivos* y *reactivos*, siendo los primeros aquellos que cuentan con mayor control y capacidad para gestionar cambios, mientras que los segundos cuentan con atribuciones para bloquear, enmendar y en consecuencia preservar el *statu quo*.

Shugart y Carey (2009) en su trabajo sobre la importancia del diseño institucional en la democracia y la pérdida de poder de los poderes ejecutivos ante los parlamentos, proponen la existencia de un intercambio (*trade off*) entre las atribuciones constitucionales y políticas de que dispone los presidentes. En consecuencia, los presidentes que cuentan con un apoyo significativo en las asambleas carecen de prerrogativas importantes dentro del proceso legislativo. Tal es el caso de países como Costa Rica, El Salvador, Honduras y México.

En contraste, en los sistemas en que el ejecutivo carecía de apoyos, le fueron provistas mayores atribuciones tales como el poder de veto y la capacidad para emitir decretos, como es el caso de Colombia, Ecuador, Perú, Brasil y Chile.

Gary Cox y Scott Morgenstern (2001), retomaron aspectos de la investigación de Mainwaring y Shugart y determinaron que los parlamentos pueden ser *originarios*, *proactivos* y *reactivos*. Señalan que el el Congreso de los EE. UU. es de tipo proactivo/reactivo, debido a que es el actor principal en el proceso legislativo y asocian el término de *proactivo* con independencia pues el Congreso de aquel país no depende de la rama Ejecutiva para generar, tramitar o aprobar leyes.

Por su parte, las legislaturas latinoamericanas son mayormente de tipo reactivo porque el proceso legislativo tiende a ser asimétrico. Los autores las clasifican de este modo debido a que, una situación común es que sea el presidente el que de el primer paso en la propuesta de proyectos de ley, y sea el Congreso el que acepta, corrige o rechaza las propuestas. Finalmente en función de la acción del Congreso, el Presidente decida si negocia, se impone

a través de las prerrogativas con que cuenta o intenta “sabotear” la capacidad del Congreso para rechazar el proyecto en cuestión.

Se forma semejante Saeigh (2010), propone una clasificación de los Congresos latinoamericanos con base en dos aspectos. El primero valora las facultades legislativas, y el segundo las ubica dentro de el espectro proactivo-reactivo que se describió anteriormente. Además de las facultades legislativas, el autor también valora algunos factores que influyen en el comportamiento y rendimiento de los legisladores. En este sentido, asegura que un aspecto a tener en cuenta es la dinámica entre partidos, pues a diferencia de EE. UU. en latinoamerica son comunes los sistemas multipartidistas.

Sobre esto último, Saeigh asegura que cuando los poderes Ejecutivo y Legislativo son controlados por el mismo partido político, la independencia del segundo disminuye en lo que respecta a la toma de decisiones. En contraste, un sistema de partidos fragmentado puede abrir la posibilidad de brindar mayor independencia al Poder Legislativo, como de transformarlo en un mero agente de veto o “regateo” en lugar de la institución activa y constructiva que debe ser. Por último, destaca que un alto número de partidos puede dificultar alcanzar acuerdos tanto entre legisladores como entre grupos parlamentarios y el presidente (Saeigh, 2010: 59).

Otra diferencia significativa que existe entre las asambleas estadounidenses y latinoamericanas es el fenómeno de la reelección. En este sentido, la tasa de reelección en el Congreso de EE. UU. es aproximadamente del 90% por lo que se puede inferir que los legisladores de aquel país tienen entre sus prioridades ser reelectos y construir sus carreras entorno a su desempeño. Los legisladores latinoamericanos en cambio, tienen una tasa de reelección aproximadamente del 40% en los países en que existe esta posibilidad, con lo que se puede asumir que su prioridad no es necesariamente mantenerse en el legislativo, además de que cuentan con menos años de experiencia en comparación con sus contrapartes estadounidenses (Saeigh, 2010: 62).

Saeigh (2010: 62) también destaca que en América Latina es muy común que los objetivos profesionales de los representantes se enfoquen en agradar a los líderes políticos y no a los electores, pues los objetivos políticos que tengan los legisladores dependen en gran medida de sus líderes. Del mismo modo, Cox y Morgentern (2001: 172) señalan que el tratamiento dado al tema en la región pareciera aceptar como algo normal que en los regímenes latinoamericanos el titular del ejecutivo es el actor central mientras que los congresos son relegados a papeles secundarios.

Los autores advierten que minimizar el rol de los diputados en el proceso legislativo es incorrecto porque su influencia no solo se deriva de facultades proactivas (el poder para introducir iniciativas y definir la agenda), sino además de la capacidad para modificar o incluso bloquear iniciativas originadas en otras instancias. Por lo tanto, los congresos latinoamericanos tienen no solo poder, sino también influencia en el desempeño de los presidentes en la medida en que estos se ven forzados a considerar su relación con los legisladores a la hora de presentar propuestas legislativas (Cox y Morgentern, 2001: 172).

En suma, estas variaciones en la relación Ejecutivo-Legislativo son las principales diferencias entre los gobiernos estadounidenses y latinoamericanos. También cabe destacar que, esta relación es la que diferencia tanto a los parlamentos antes mencionados, como a los europeos. Para el caso de los EE. UU. los poderes Ejecutivo y Legislativo, se encuentran separados. En cambio, en Europa, estos poderes se encuentran unidos. Pero el caso latinoamericano, no parece pertenecer a ninguna de las dos categorías anteriores; más bien se ubica en el continuo que se forma entre ellas, lo que ha necesitado del planteamiento de nuevos esquemas y modelos de comprensión.

F. Estudios Sobre desempeño legislativo en América Latina

A continuación se presentan algunas de las principales contribuciones académicas que tratan sobre el trabajo que desempeñan los legisladores en América Latina. Cabe

recordar que el término que hace referencia puede variar; sin embargo todos hacen referencia al mismo fenómeno.

Un primer trabajo que vale la pena mencionar es el de Díaz y Taylor (1999) sobre la actuación del Congreso Hondureño en el cual plantean el supuesto de que la actuación de aquel órgano legislativo es marginal. Los autores encontraron que si bien el mayor porcentaje de leyes se originó en el Ejecutivo, esto no significa necesariamente que el trabajo de la asamblea sea nulo o que se enfoque exclusivamente a temas de poca relevancia, pues del total de proyectos legislativos presentados, entre el 30% y el 42% fueron introducidos por el propio Congreso.

Si bien su estudio analiza la totalidad de las leyes producidas y no el trabajo individual de cada representante, la investigación arroja dos resultados relevantes. El primero de ellos es que, a pesar de que la oposición presentó la misma cantidad de proyectos que la el grupo favorable al gobierno, sólo el 4.2% de sus proyectos fueron validados como ley. En segundo lugar, los autores descubrieron que ciertos diputados con acceso a los mecanismos de mayor influencia en el proceso legislativo (p. ej. presidentes de comisiones) poseen mayores atribuciones y oportunidades para promover, retrasar o bloquear iniciativas de forma selectiva.

Más tarde, Alemán y Calvo (2008), compararon los mecanismo que influyen favorablemente en el proceso de aprobación de leyes de diferentes orígenes. En su estudio sobre el congreso argentino que consideró un periodo de 18 años (1983-2001), los autores hicieron la distinción entre *éxito legislativo* y *productividad legislativa*. El primero, lo definieron como la tasa de aprobación de proyectos introducidos por el presidente, un diputado o un senador. El segundo concepto, es descrito como el número total de proyectos que se transformaron efectivamente en ley.

Además de estas variables dependientes, el estudio contempló factores adicionales como: la afiliación partidaria, la proximidad a las elecciones, posición institucional del legisaldor, características propias del legislador, características propias de la ley y

particularidades del contexto. Una variable explicativa que incluyeron fue el número y/o la diversidad de auspiciantes que tenían las leyes, es decir, el número de legisladores que presentaban dicha propuesta.

Posteriormente, los autores realizaron un análisis estadístico para determinar si existían relaciones significativas entre los factores antes señalados y las variables dependientes. En este sentido, concluyeron que en efecto la probabilidad de que una ley sea aprobada aumenta cuando: el legislador pertenece al partido mayoritario, al mismo partido que el ejecutivo o a un partido minoritario, provincial e ideológicamente moderado. Con respecto a la variable explicativa número y/o diversidad de auspiciantes, se encontró que a mayor variedad en el origen partidario de una propuesta, mayor posibilidad de que la ley sea validada.

Sobre los aspectos institucionales y de contexto, determinaron que una ley tenía posibilidades significativamente mayores de pasar si esta era introducida en el Senado. Por el contrario, las posibilidades de una ley de pasar decrecían si dicha propuesta era introducida durante periodos electorales. Por otra parte, los mejores índices de desempeño los obtuvieron los miembros considerados como los más importantes, es decir, los de mayor antigüedad, los que encabezaron los comités o los miembros pertenecientes a los comités considerados como de mayor relevancia. Por último, encontraron que las mujeres tenían las menores probabilidades para hacer pasar iniciativas legislativas.

Calvo y Tow (2009) por su parte, centraron sus esfuerzos sobre las ventajas competitivas con las que cuentan los líderes del Congreso argentino para hacer pasar sus propuestas de ley. Dos variables clave fueron establecidas: el capital institucional, que deriva de una postura de autoridad al interior de una comisión, y el capital político, que se desprende de una posición de autoridad dentro de su bloque (grupo de legisladores formado a partir de afinidades políticas y/o partidarias). Además se tomó en cuenta a la ley en sí misma como una tercera variable que podría ayudar a explicar el aumento o disminución de las probabilidades de éxito.

Los autores concluyeron que existen tres tipos de proyectos que tienen la mayor probabilidad de ser bloqueados antes de salir de las comisiones: lo que no consiguen atraer el interés de los miembros de la comisión, los que no corresponden a las preferencias del votante promedio del bloque mayoritario y los que tienen altas posibilidades de generar división al interior del bloque mayoritario.

G. *El Desempeño Legislativo en México*

Un primer trabajo que ha sido ampliamente citado por los estudiosos en la materia es el de Luis Carlos Ugalde (2003) titulado *Desempeño Legislativo en México*. El objetivo general de su investigación fue analizar los factores que aumentaban la influencia del Congreso en México a través de la evaluación de enfoques para medir el desempeño legislativo. Su método de investigación fue de tipo cualitativo pues empleó un método deductivo de diseño correlacional y descriptivo de corte transversal.

Para el desarrollo de su trabajo el autor destaca la importancia de la *influencia* como una condición indispensable para la evaluación del desempeño parlamentario. Al respecto, asegura que:

Uno de los principales criterios para evaluar el desempeño de un Congreso es su grado de influencia en el proceso político y legislativo de un país. Y dentro de las ramas en las cuales los poderes legislativos tienen voz y voto son la fiscalización del Ejecutivo, así como en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto y los ingresos del gobierno (Ugalde, 2003: 178).

Si bien la *influencia* es señalada como un factor fundamental del desempeño parlamentario, el autor también asegura que:

Influencia legislativa no es sinónimo de buenas leyes para el desarrollo del país. Un Congreso puede ser muy influyente sin que sus decisiones tengan un impacto positivo para la población. Con frecuencia, algunas disposiciones buscan proteger a los grupos más desfavorecidos en el corto plazo, pero a costa de frenar la creación de

empleos, districionar la asignación de recursos y a la larga pueden ser políticas que perjudiquen a los grupos a los que originalmente se buscaba favorecer (Ugalde, 2003: 182).

Tomando esto en cuenta, el autor propone a la productividad como un concepto adicional que debe ser empleado en la evaluación del desempeño parlamentario. Al respecto, señala que:

La productividad legislativa es otro concepto usado como indicador del desempeño del Congreso. Presenta la ventaja de cuantificar el ritmo de actividad legislativa; sin embargo, su inconveniente radica en cómo comparar “peras con manzanas” pues lo mismo cuenta para ese indicador una ley secundaria aprobada por una mayoría absoluta que una reforma constitucional de alto impacto aprobado por mayoría calificada (Ugalde, 2003: 182).

Ugalde resalta una desventaja más de los indicadores de la productividad. Al respecto, menciona que estos no suelen medir la calidad y congruencia de las iniciativas legislativas aprobadas. No obstante, asegura que medir la productividad da como resultado información útil para indagar el ritmo y la fuente de la actividad del Congreso (Ugalde, 2003: 182). Así mismo, señala que para medir la producción legislativa es necesario reiterar que ésta:

... no puede ser medida solo por el número de iniciativas aprobadas, pues en muchas ocasiones los cambios constitucionales y legales se refieren a cuestiones menores, de sintaxis, y no de transformaciones de fondo del *status quo*. Incluso, no todas las iniciativas son necesariamente mejores que el estado actual de las leyes que pretende reformar. En este sentido, en lo relacionado con el proceso legislativo, que constituye solo un aspecto entre otros más para evaluar el desempeño del Congreso, sería más adecuado evaluar la productividad midiendo todas las iniciativas sometidas al voto del pleno del Congreso que incluyen las aprobadas y rechazadas. Con ello el indicador sería un cociente de iniciativas votadas entre las iniciativas presentadas. Siguiendo esta fórmula se podría observar cuántos asuntos desahogó el Congreso y cuantos dejó pendientes (Ugalde, 2003: 182).

Si bien se reconoce que este indicador es importante e incluso necesario de medir porque se centra en la función más preponderante del quehacer parlamentario, es de la mayor importancia señalar que se enfoca en solo una de las varias funciones que deben realizar los representantes. En consecuencia, cualquier estudio que busque medir el desempeño parlamentario necesitará de indicadores complementarios para considerar que la evaluación se realizó desde una perspectiva general.

Además de los indicadores que ya se mencionaron, Ugalde (2003) propone indicadores alternativos para medir el desempeño legislativo: eficiencia, influencia, transparencia, apoyo popular y congruencia política. Su propuesta se basa en la construcción de un índice integral que mide las diferentes vertientes del trabajo de los congresos.

Ugalde concluye que “en opinión de los ciudadanos, analistas y electores, el Congreso Mexicano ha carecido de profesionalismo, la calidad técnica y la productividad para ejercer sus funciones” (Ugalde, 2003: 175). Además advierte que se ha de ser cauteloso con los resultados que obtiene en razón de que los parlamentarios del mundo deben desarrollar múltiples funciones las cuales generalmente no son tomadas en cuenta a la hora de medir su desempeño, funcionamiento, rendimiento, tasa de éxito, etc. En esta situación solo se contemplan algunas de sus funciones en detrimento de las otras como por ejemplo la función de representación.

Otra posibilidad sería guiarse por los números que conlleva la actividad parlamentaria, los cuales no consideran el impacto ni la calidad de la productividad legislativa. Por ello, Ugalde (2003) menciona que es importante evaluar el desempeño del Congreso a través de varias dimensiones con la finalidad de evitar juicios simplistas (Ugalde, 2003: 175).

Castro (2015), en su estudio sobre el desempeño en las legislaturas con bajo nivel de profesionalización buscó determinar los factores que permiten identificar cuáles parlamentarios desarrollan mejor su labor legislativa, cuáles fueron los más productivos y qué factores explicaron el mejor rendimiento en parlamentos con bajo nivel de

profesionalización. Para ello, estableció una metodología de tipo cuantitativa, empleando un método deductivo y de diseño correlacional, descriptivo de tipo transversal.

Entre sus principales hallazgos se encontró que existen parlamentarios que no desarrollaron verdaderas carreras legislativas por lo cual, se cuestiona cómo se debería entender su desempeño si el aspecto de mayor relevancia fuera la experiencia en el cargo. También, señala que es relevante diferenciar entre el estudio de la eficiencia legislativa desde una perspectiva de producción de iniciativas de ley y una de aprobación de leyes. Al respecto, concluye que el desempeño legislativo debe ser evaluado desde la productividad legislativa y en función del éxito legislativo.

Puente y Cerna (2017) elaboraron un estudio sobre el desempeño parlamentario y las comisiones legislativas sobre género en América Latina. Como objetivos, establecieron describir y comparar el desempeño parlamentario en las comisiones legislativas latinoamericanas, poniendo atención a las comisiones de género y medio ambiente.

Para este trabajo, los autores utilizaron un método deductivo con diseño correlacional, descriptivo de enfoque cualitativo. Como parte de los resultados, les fue posible identificar similitudes y diferencias entre las actividades de las comisiones antes mencionadas; así como su influencia en el proceso de elaboración de políticas públicas en Argentina, Paraguay, Colombia, Costa Rica y México.

Además concluyeron que la capacidad de las comisiones analizadas fue reducida, por lo que la sola creación de comisiones sobre asuntos específicos no es suficiente, se necesita que éstas tengan altos niveles de especialización y efectividad al interior del Congreso. Para lograr esto, los autores aseguran que es necesario dotarlas de mayor autonomía presupuestal, de decisión y de mayores capacidades políticas.

Los anteriores han sido trabajos que han realizado aportaciones al estudio del Poder Legislativo en México y más aún en el campo del desempeño legislativo y sus contribuciones no deben ser minimizadas. Por otro lado, a continuación se exponen algunos trabajos que

presentan características más homogéneas en cuanto a sus planteamientos teóricos y metodologías y cuyo impacto en el presente estudio ha sido mayor.

Un primer trabajo en analizar el desempeño legislativo y la disciplina partidista en México es el de Everardo Díaz (2005). Su estudio se centró en el problema del gobierno sin mayoría pero prestando especial atención a la forma en la que se resuelve la producción legislativa en un contexto de partidos con altos niveles de disciplina y centralización. Para lograr esto, el autor utilizó una metodología de tipo cuantitativa pues empleó un método deductivo de diseño correlacional y descriptivo de corte transversal.

Para llevar a cabo su análisis, Díaz (2005: 50) construyó una base de datos con las votaciones que se realizaron en la Cámara de Diputados en el periodo 2000-2003 a partir de la información que se encontraba disponible en la Gaceta Parlamentaria de la propia Cámara. Con respecto al desempeño legislativo, su intención fue determinarlo para cada partido político con base en tres variables: tema, origen e importancia de la iniciativa. Para analizar el grado de cohesión y disciplina partidista utilizó cinco indicadores: tasa de aprobación de proyectos, el índice de Rice, índice de Jones con una modificación, índice de ausencias y el índice de cohesión legislativa.

El autor pudo concluir que, para el caso de México, los ciclos de cooperación asociados al desempeño parlamentario son mayores durante los primeros tres años del Poder Ejecutivo federal, en especial durante el primer año de gobierno. También confirmó que en general, los partidos políticos mexicanos son altamente disciplinados, en especial el partido o los partidos de la coalición que se encuentre en el gobierno. Otra conclusión relevante fue que como su estudio se realizó en un contexto de gobierno sin mayoría, si bien la aprobación de legislación fue más complicada, en general no encontró indicaciones de un estado crítico de ingobernabilidad o parálisis legislativa.

Además señaló que, la alta disciplina de los partidos políticos no representó un gran obstáculo para el desempeño de los legisladores, e incluso es muy posible que haya acelerado el proceso de negociación. Sobre esto último, sí destacó que existe en el

Legislativo mexicano una falta de cultura de la negociación y cooperación entre las fuerzas políticas pues todos los acuerdos son alcanzados en negociaiciones previas o en procesos ajenos al de deliveración. Por último, asegura que existe un descenso en el nivel de cooperación conforme se aproximen las elecciones para renovar al titular del Ejecutivo federal, debido al incremento en la confrontación política entre los partidos con posibilidades de acceder a dicho puesto. Sin embargo, con todo y este proceso de reducción de la productividad parlamentaria, señala que o existen indicios de parálisis legislativa o ingobernabilidad durante este periodo (Díaz, 2006: 62).

Khemvirg Puente (2009), en su trabajo sobre la productividad parlamentaria de las comisiones del Senado mexicano destacó la importancia que tienen estos órganos por ser los instrumentos operadores de la actividad política y legislativa del parlamento. El autor describió cuál era la actividad que desempeñaban las comisiones ordinarias del Senado a partir de cinco esferas de desempeño parlamentario en un esfuerzo por dejar a un lado la idea de que el Congreso tiene la única misión de legislar y por medirse su productividad con base en el número de leyes o dictámenes aprobados. En este sentido, señala que:

Para describir las actividades de una legislatura no basta con señalar el número de actos formalizados por el pleno o por las comisiones. Es necesario, ampliar la mirada e intentar ordenar el complejo sistema parlamentario a través de esferas de desempeño que ayuden a describir y explicar el papel del Poder Legislativo en las democracias modernas. La creación de leyes ha sido la función más conocida de una asamblea legislativa, pero ella no se reduce a la capacidad de acción parlamentaria (Puente, 2009: 19).

Para su estudio, Puente (2009) hace mediciones de estadística descriptiva y aclara que su trabajo no busca medir la productividad legislativa pues como lo dejó claro, no se trata de una competencia en la producción de leyes. Tampoco es su objetivo deslificar otros trabajos sobre el tema; más bien, asegura que su estudio:

...señala la posibilidad de que las legislaturas ejerzan todas las funciones para las que han sido diseñadas ... también se intentará cuantificar, pues eso no descalifica a los estudios anteriores... La legislatura pues, no es una fábrica de zapatos que mida su productividad por el número de artículos (Puente, 2009: 6).

Al igual que Puente (2009), Béjar y Bárcena (2016) también centraron su trabajo en el desempeño legislativo de las comisiones pero esta vez se centraron en la Cámara de Diputados. Para ello plantearon la pregunta de cómo se aborda la cuestión de construir coaliciones para lograr la aprobación de iniciativas determinando que la eficiencia del trabajo en comisiones no es independiente de lo dispuesto por las dirigencias partidistas (coordinadores y su círculo más cercano), en gran parte por el control de la carrera de los legisladores que tienen los líderes.

Para analizar el desempeño parlamentario los autores proponen tres variables fundamentales: coordinación (procuración de la información y su discusión entre los distintos actores), persuasión (de los “indecisos” promoviendo el intercambio de votos por recursos focalizados a objetivos específicos) y movilización (sustitución de los disidentes o críticos intransigentes de los acuerdos pactados).

Con respecto a su metodología de investigación, propusieron un método de captura y evaluación de la eficiencia parlamentaria basado no solo en el número de iniciativas dictaminadas en un plazo de tiempo determinado, sino también el número y tipo de sesiones requeridas para sacar adelante su aprobación final. Con esto en mente, los autores hicieron la revisión de 122 comisiones permanentes de la Cámara de Diputados correspondientes a las LVIII (2000-2003), la LIX (2003-2006) y la LX (2006-2009) legislaturas. Posteriormente elaboraron una base de datos a partir de las iniciativas turnadas y dictaminadas por cada comisión, para después clasificar las reuniones y actividades realizadas en cada una con base en su programa anual e informes semestrales de labores.

A manera de conclusión, los autores aseguran que las tres variables, coordinar, persuadir y movilizar, son significativas en el proceso de hacer que una iniciativa avance en

su paso por las comisiones permanentes. En su conjunto, estas tres medidas, constituyen herramientas que tienen los legisladores para negociar y sacar adelante el trabajo legislativo.

En suma todos los trabajos antes descritos, tienen algunas cosas en común. En primer lugar es posible observar que así como no existe un término único para referirse a la labor que desarrollan los legisladores, así tampoco existe una única metodología para analizar su trabajo. Otro aspecto en común es que la mayoría de esfuerzos se centran en analizar funciones específicas del trabajo parlamentario ante lo cual hay una variedad de justificaciones que van desde la falta de información confiable hasta considerar las funciones legislativas como algo demasiado extenso.

5. *El proceso Legislativo en México*

Como se señaló en el apartado previo, el Poder Legislativo en México es ejercido en el ámbito federal por el Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y de Senadores donde se expresa de mejor manera la pluralidad democrática, debido a que en ellas convergen las principales corrientes ideológicas y políticas del país. Aquí, se presentan de manera breve las normas a través de las cuales se determinan y encausan las decisiones legislativas, determinan la organización y funcionamiento de cada una de las cámaras, y regulan la interacción procesal entre cámaras y entre los distintos poderes.

En primer lugar, se considera conveniente puntualizar algunos términos elementales de la presente investigación, con la finalidad de tener una mejor comprensión de lo que se está hablando cuando se mencionan los siguientes conceptos.

A. *Los Diputados*

Los diputados y diputadas son ciudadanos y ciudadanas electos cada tres años para representar sectores geográficos del país. La Constitución, en su artículo 55 (Const. 2012, Artículo 55) establece una serie de requisitos que debe cumplir una persona para poder acceder a este cargo. Si bien son bastantes, algunos de los que más llaman la atención son:

ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, tener 21 años cumplidos al día de la elección; ser originario o vecino del estado con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección; no estar en servicio activo en el Ejército Federal, entre muchos otros.

Por su parte, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Const. 2016, Artículo 108) establece que las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Congreso de la Unión son servidores públicos. Su labor es la de brindar un servicio de “utilidad social y por lo general manejan recursos públicos” (diccionariojuridico.mx). Aunque no se establece de forma textual, se entiende que su labor no debe estar enfocada a generar beneficios para grupos privados o para sí mismos más allá del salario que perciben por su trabajo. Por lo tanto, se puede decir que los Diputados son representantes ciudadanos cuya labor debe estar enfocada hacia el bien común.

B. La Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, más comúnmente llamada Cámara de Diputados es una parte del Poder Legislativo federal mexicano el cual está conformado por una asamblea bicameral en la que la de Diputados conforma la cámara baja y el Senado de la República representa a la cámara alta.

Se encuentra integrada por 500 diputados, de los cuales 300 son electos por principio de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales del país, y 200 son electos por el sistema de representación proporcional (plurinominales). Su elección se llevará al cabo cada tres años y en la actualidad se pueden reelegir hasta por cuatro periodos consecutivos siempre y cuando la postulación sea por el mismo partido, o cualquiera de los partidos que pertenezcan a su coalición (Cámara de Diputados, n.d.).

En lo que respecta al proceso legislativo, este se encuentra previsto en los artículos 71 y 72 constitucionales. Es importante destacar que existen procesos semejantes al nivel

estatal para cada una de las entidades federativas. De este modo, el Congreso General tiene como función principal para los diputados y senadores la relativa a legislar, la cual implica la presentación de propuestas para crear, derogar, reformar o abrogar disposiciones de carácter jurídico que se estiman necesarias para mejorar las condiciones generales de la sociedad.

No obstante, esta función no concluye con la sola presentación de iniciativas. Por el contrario, da inicio a una serie de actividades relativas a la producción legislativa como son el estudio, la discusión y la resolución, las cuales tienen lugar en comisiones, lo que permite al pleno de la Asamblea pronunciarse a favor o en contra de las propuestas sometidas a deliberación, contando con elementos técnicos suficientes para que la decisión que se adopte sea, en la medida de lo posible, la más adecuada.

Esta sección, tiene el objetivo de exponer los diversos elementos clave que intervienen en el procedimiento de la actividad legislativa, con la intención de aportar elementos para su mejor entendimiento, comprensión y seguimiento con miras a plantear una estrategia metodológica adecuada que permita un mejor estudio del desempeño de la labor parlamentaria.

Para cumplir con los objetivos establecidos al principio de la investigación, es paso elemental es identificar las funciones parlamentarias que deben desempeñar los legisladores. En este sentido, la cantidad, nombre y descripción de las funciones varía con base en la fuente que se consulte. Por lo tanto, es indispensable hacer una revisión del marco legal.

En México, el Poder Legislativo se deposita en el Congreso General, el cual es un órgano bicameral cuya principal función es la de crear, modificar y derogar normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales del sistema normativo que se encuentre vigente (Sistema de Información Legislativa, s.f.b). Es este mismo sistema el que determina cuáles son las funciones que deben realizar los representantes como parte de su trabajo parlamentario. En este sentido, el quehacer parlamentario Federal se rige por:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

3. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
4. Los Reglamentos del Senado de la República y la Cámara de Diputados.
5. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
6. Los Acuerdos de los Órganos de Gobierno.
7. Normatividad interna varia de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

Por orden jerárquico, la Constitución representa la principal fuente de información en lo que respecta a las obligaciones parlamentarias. Los artículos que determinan las actividades que deben desempeñar los legisladores se explican más adelante.

C. Las Funciones Parlamentarias

Si se analiza el marco normativo que rige al Congreso mexicano, es posible observar el uso indistinto de dos términos que podrían parecer sinónimos, pero que al analizarlos con detenimiento presentan algunas diferencias significativas, estos son *atribuciones* y *funciones*. Si bien se podría decir que las funciones entran dentro de la categoría de atribuciones, no lo son necesariamente. Un ejemplo de atribuciones del Poder Legislativo se podría mencionar la creación de nuevas entidades federativas o el fungir como colegio electoral ante la ausencia del presidente, entre otras Art. 73).

En este sentido, el Congreso tiene la capacidad de realizar actos que generen circunstancias particulares, individuales o concretas encaminados a ejecutar alguna ley; dirimir una controversia; declarar la existencia de un deber o derecho; verificar, analizar o controlar la actividad de gobierno; establecer y percibir contribuciones; determinar los objetivos de la política nacional, así como medios e instrumentos para alcanzarlos; entre otros (De La Llave & Thalía, 1997: 215). Por lo tanto, las atribuciones pueden ser entendidas como facultades o competencias para poder llevar a cabo una acción en caso de ser necesario y existen algunas que raramente son ejercidas por las Cámaras que conforman el Poder Legislativo mexicano.

Por otro lado, cuando se habla de funciones se hace referencia a una actividad que se realiza de forma regular dentro de un sistema de elementos. De La Llave y Thalía (1997) señalan que por función parlamentaria se entiende “la acción propia del Congreso ..., que se traduce en sus facultades para realizar actos de distinta naturaleza y que, por denominarse Poder “Legislativo”, éstos no tienen por qué ser exclusivamente legislativos” (De La Llave & Thalía, 1997: 215).

Por consiguiente, el Congreso mexicano se encarga de realizar actividades legislativas, de control, administrativas, representativas, jurisdiccionales, deliberativas, presupuestales, de dirección política, profesionalizantes, divulgativas y electorales (Sistema de Información Legislativa, s. f.c; Puente, 2009; Béjar y Bárcena, 2016). Lo anterior son las atribuciones y actividades que debe desempeñar el Legislativo mexicano conforme a lo establecido en las leyes y reglamentos. No obstante, es de gran importancia mencionar que en la práctica estas actividades suelen traslaparse constantemente. Es decir que, una actividad administrativa puede ser al mismo tiempo una actividad de control, y una de control puede ser a la vez jurisdiccional, así como una legislativa puede ser de control o representativa, etc. Esta situación cobra especial relevancia a la hora de intentar medir el desempeño como se verá más adelante.

En línea con lo que plantean De La Llave y Thalía (1997), sería fácil señalar que las labores relacionadas con el proceso de legislar son las que consumen la mayor parte del tiempo de los congresistas. Esta noción ha sido reforzada por los efectos que esta función tiene en la sociedad, y la atención que se le ha puesto en la literatura académica (Bárcena & Hernández, 2019). Sin embargo, la labor parlamentaria involucra desempeñar una gran cantidad de funciones por parte de los legisladores. Estas actividades van desde la ya mencionada producción y modificación de leyes hasta la atención de necesidades ciudadanas. Suponer que la función de legislar es la única labor importante de los congresistas significa ignorar las potencialidades de una institución política creada para

representar, controlar, opinar y legitimar el sistema político en que se desempeña (Puentes, 2009).

Adicionalmente, para el desarrollo de sus múltiples actividades, los legisladores se apoyan en la estructura organizacional que les permite descargar las tareas en subgrupos de parlamentarios con tareas definidas reglamentaria y constitucionalmente. Es por esto que, las comisiones legislativas forman una parte vital del desempeño legislativo al funcionar como instrumento operador de la actividad política y legislativa del parlamento.

Como se puede apreciar las labores parlamentarias no son del todo claras por lo que a continuación se ofrece una definición de las mismas:

- a) **Función legislativa.** El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios (Berlín, 1998: 561) describe al proceso legislativo desde una perspectiva jurídica positivista normativista, como los pasos-fases establecidos en la constitución-Ley fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley. Para el caso de México, este proceso se encuentra conformado, en primer lugar, por el marco jurídico que le da sustento, y en segundo lugar por una serie de etapas que lo componen. Del mismo modo, se encuentra relacionada con el procesamiento legislativo ordinario, en particular de iniciativas, dictámenes y puntos de acuerdo, así como la producción de propuestas legislativas.

En la literatura se reconoce, en concordancia con lo que establece el Senado de la República (2022), que el proceso legislativo se compone de las siguientes etapas:

- o **Iniciativa.** La Constitución Federal precisa que prácticamente cualquier ciudadano puede presentar iniciativas. Sin embargo, esta labor es más comúnmente realizada por el presidente de la República, así como por Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados. Este primer momento del proceso se encuentra reconocido en los artículos 71 y 122 de la Constitución Mexicana, base primera, fracción V, inciso ñ, así como en el 55 del Reglamento Interior del Congreso General.

De este modo, el o los titulares de la iniciativa cuentan con la atribución de presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que las materias reservadas al presidente de la República. Así mismo, todas las iniciativas pueden presentarse en cualquiera de las dos Cámaras de manera indistinta, conformando el paso inmediato siguiente, el pasar la iniciativa a comisiones. Esta regla tiene dos excepciones, cuando las iniciativas se tratan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos destinados a la Cámara de Diputados, y cuando versan sobre el reclutamiento de tropas en cuyo caso van al Senado.

- **Discusión y aprobación de la Cámara de Origen.** Esta parte del proceso se encuentra regulada en los artículos 72 de la Constitución Mexicana y del 95 al 134 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En ellos se establece que, una vez recibido el proyecto por una de las Cámaras, el presidente de la misma lo turnará a una comisión, a la cual le corresponderá el estudio en razón de la materia de la iniciativa legislativa, misma que será publicada en la Gaceta Parlamentaria.

Corresponderá entonces a la comisión en cuestión discutir y dictaminar la iniciativa presentada. Todo dictamen de comisión deberá contener una parte donde se expongan las razones en que se fundamenta y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. De la misma forma, para que un dictamen sea válido, deberá presentarse firmado por la mayoría de los Diputados que integran la comisión. En caso de existir disenso de la mayoría, el o los disidentes podrán presentar su voto particular por escrito.

Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general, es decir, en su conjunto y después en lo particular, en cada uno de sus artículos. Esta discusión se da alternadamente con argumentos a favor y en contra, iniciando por el inscrito en contra. Una vez agotada la discusión, el Pleno votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados en un solo acto. En caso de ser aprobado por la

Comisión, la iniciativa será remitida para su votación ante el pleno del Cámara en que fue presentado.

- **Cámara revisora.** Es la cámara donde no fue presentada la iniciativa y en esta etapa del proceso su labor es la de recibir la minuta de dictamen con el proyecto de decreto para llevar al cabo el mismo procedimiento de análisis, dictamen, discusión y aprobación que se realizó en la cámara de origen. En este punto pueden presentarse tres situaciones, a saber:
 - Que la cámara revisora apruebe sin modificaciones el proyecto.
 - Que el proyecto o decreto se deseche en su totalidad.
 - Que el proyecto o decreto sea modificado o adicionado. En este caso, la discusión en la cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado, modificado o adicionado por la cámara revisora. Si las modificaciones hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votantes presentes de la cámara de origen, el proyecto procederá a la siguiente etapa del proceso.
- **Votación.** Existen tres tipos de votaciones:
 - Nominales. Primero, cuando se pregunte si ha o no ha lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el proyecto o cada proposición de las que formen el artículo; y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia cámara y sea apoyado por otros cinco.
 - Económicas. Las demás votaciones serán económicas y se practicará poniéndose de pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que desapruében. Cuando la diferencia entre los que aprueban y los que reprueban no excediese los tres votos, se tomará como votación nominal.

- Por cédulas. Las votaciones para elegir personas se harán bajo esta modalidad en la cual se entregarán al presidente de la cámara y éste las depositará, sin leerlas, en una urna que al efecto se colocará en la mesa. Posteriormente, los secretarios sacarán cada una y las leerán en voz alta para que otro secretario anote los nombres de las personas que en ella aparecieren y el número de votos que corresponda a cada uno.
- **Sanción.** Se le da este nombre a la aceptación de una iniciativa por parte del titular del Poder Ejecutivo, el cual cuenta con la facultad de negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso, conocida como derecho de veto.
- **Publicación.** Es el acto por el cual la ley una vez aprobada y sancionada, se da a conocer a quienes deberán cumplirla, mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y los diarios o gacetas oficiales de los estados. Junto con la sanción y la promulgación, el presidente debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio para dar a conocer la nueva ley a los ciudadanos.

Si bien el proceso antes descrito puede presentar variaciones en función de las decisiones procesales de la actividad legislativa, se puede establecer de manera general que este es el proceso que deben atravesar todas las iniciativas que logran ser aprobadas. No obstante, a pesar de que esta es la principal labor de los legisladores, cuando se trata de medir su desempeño, es indispensable hacerlo desde una perspectiva más amplia, como se verá a continuación.

b) **Función de representación.** En estricto sentido, esta función se ejerce toda vez que los legisladores son electos por voto popular ya sea de manera directa (mayoría relativa) o indirecta (representación proporcional). Sin embargo, en la práctica se aprecia mejor cuando se analiza la proporción de cargos que tienen mayor influencia en la vida parlamentaria que ocupa el primer grupo (mayoría relativa o representación proporcional) contra los que ocupa el segundo.

- c) **Función de fiscalización.** También llamada de control o supervisión, es la actividad que desempeña la legislatura para ejercer control a las tareas del gobierno, y se ejerce mediante los mecanismos de control tales como las comisiones especializadas.
- d) **Función de profesionalización.** Esta función se ejerce a través del reclutamiento político partidario, y la socialización parlamentaria que se construye como la interacción entre legisladores, la cual les permite informarse de la actividad política, la práctica parlamentaria y las negociaciones políticas, además del entrenamiento adquirido en la diplomacia parlamentaria.
- e) **Función de opinión/participación.** Esta se presenta a partir del debate político generado en el espacio público y canalizado a través de los mecanismos idóneos para la difusión de las actividades y de las posturas políticas de los partidos representados en Congreso, así como de las actividades relacionadas con el parlamento abierto y la participación ciudadana.

6. Disciplina Partidista

A raíz de los procesos de democratización que se vivieron en México y en otros países de centro y Sudamérica, ha surgido un interés por parte de los investigadores por estudiar los fenómenos relacionados con la consolidación democrática, la institucionalización y la gobernabilidad. Dentro de estos trabajos surgen los que tienen por objeto de estudio a los partidos políticos y, más específicamente, aquellos que abordan los temas de cohesión y disciplina partidista.

Han sido diferentes los términos empleados para referirse a la disciplina partidista. Unidad, cohesión, coherencia y lealtad son algunos de los primeros conceptos en ser empleados para referirse a cuestiones que pudieran parecer idénticas pero que con los avances en la materia han ido diferenciándose hasta alcanzar cierto consenso en la utilización del término disciplina (Nacif, 2014:6).

Una confusión que persiste al día de hoy es la que existe entre los conceptos Disciplina y cohesión. Son tres los principales motivos de esta situación. El primero es que ambas definiciones comparten características asociadas al comportamiento tanto individual como colectivo de los miembros de un grupo. El segundo motivo, es que ambos tratan del comportamiento, lo que resulta confuso a la hora de establecer medidas de análisis que busquen explicar el sentido de la acción de los legisladores. El último motivo es la falta de especificidad en las unidades de análisis pues dado que los estudios se llevan al cabo en asambleas parlamentarias o cámaras legislativas, suele haber varias semejanzas en su composición y funcionamiento (Ruiz y García, 2001).

A pesar de la ambigüedad, es posible reconocer que existe una mayor relación entre disciplina, unidad y cohesión parlamentaria, pues comparten cierta interdependencia. La unidad es un resultado de la cohesión y la disciplina. Por su parte, la cohesión es usualmente definida como el resultado de intereses comunes, y la disciplina es el resultado del control ejercido por el liderazgo de un partido sobre los demás miembros.

La lealtad, por su parte, hace referencia al comportamiento, pero solo cuando éste depende de las decisiones del propio individuo, mientras que la coherencia es mayormente empleada para referirse a las ideas y posturas compartidas entre los miembros de un partido sobre determinados temas (Valencia, 2005:15).

Para Sartori (1994:207), el concepto de disciplina abarca una combinación de todos los elementos anteriores, en donde además se suma el grado de imposición de un partido. El autor distingue entre cuatro tipos de disciplina. La disciplina obligatoria es la que se dicta desde el centro del partido. La espontánea, también llamada cohesión es la que se basa en la convicción o creencia de los miembros de un partido. La Racional que es la que resulta del interés propio. La disciplina por difusión es la que resulta de la necesidad de unirse con otros partidos.

Ozbudun (1970) por su parte, también hace una diferenciación entre cohesión y disciplina, y concluye que esta última es un acto que involucra obligaciones y castigos para

los miembros que no acaten las resoluciones del partido. La cohesión por otro lado, la define como un acto espontáneo que manifiesta la unidad del grupo. Por lo tanto, la disciplina es un fenómeno que se presenta cuando un partido tiene baja cohesión (Owens,2003).

Para el caso de los estudios realizados en México, parece que existe una definición compartida de ambos términos. En este sentido, la cohesión es comúnmente definida como el sentido mayoritario del voto de un partido o grupo parlamentario, mientras que la disciplina es la obediencia por parte de los miembros de un partido a las instrucciones de su líder o líderes (Casar, 2000; Nacif, 2001; Morgenstern, 2001; Ugalde, 2002; Valencia, 2005).

Para los fines de la presente investigación, la disciplina partidista o también llamada disciplina parlamentaria, se entenderá como la capacidad que tiene la dirigencia de un partido político por imponer una tendencia de comportamiento determinada sobre los miembros de su grupo. En este contexto, sería entendible sugerir que existe una relación entre los legisladores que se apegan con mayor frecuencia a las directrices de su partido político y los que tienen mayor probabilidad de obtener apoyos, prebendas, un mayor protagonismo general en el desarrollo de la vida parlamentaria o incluso futuras candidaturas. A este comportamiento, como se explicará más adelante, se le conoce como disciplina partidista.

Como se expondrá más adelante, todo análisis de desempeño parlamentario se inscribe dentro de las prácticas asociadas a la transparencia y rendición de cuentas, para las cuales a su vez se considera indispensable incorporar la noción de Estado democrático de derecho, el cual evita que los actores que ostentan poder político hagan uso de la ley mediante criterios discrecionales o a su libre consideración.

O'Donnell (2008:94) plantea que, en un régimen de este tipo, nadie puede ser *legibus solutus*, es decir, que nadie puede estar por encima de la ley o fuera de la legalidad debido a que el Estado obliga a las autoridades a sujetarse a los procesos institucionales de control de sus acciones. En consecuencia, un aspecto fundamental para el correcto funcionamiento de un Estado democrático es la existencia de un sistema de rendición de cuentas, que permita

el escrutinio del ejercicio público de las autoridades, así como sanciones y en su caso remociones (Casar *et. al.*, 2019:2).

Por su parte, a la hora de establecer la relación que tiene la disciplina partidista con el desempeño parlamentario es necesario analizar las variables explicativas que llevan a los miembros de un partido o grupo parlamentario a cooperar o no con las decisiones tomadas por el liderazgo de sus partidos.

Las explicaciones son múltiples y pueden variar dependiendo del país en que se desarrolle el fenómeno. Sin embargo, para el caso mexicano la disciplina ha sido estudiada principalmente a través de la experiencia de los diputados del Partido Revolucionario Institucional, los cuales obedecían las instrucciones del partido debido al gran control que éste ejercía sobre el futuro de sus carreras políticas, así como la monopolización del mercado electoral y la ausencia de reelección inmediata (Nacif, 2001).

Un aspecto que llama la atención sobre los legisladores mexicanos es que, a más de dos decenios de la desaparición o atenuación de algunos de los factores antes mencionados, aquellos continúan siendo relativamente disciplinados (Valencia, 2005).

En lo que respecta al cómo se ha estudiado el comportamiento de los miembros de los partidos políticos en México, ello se ha realizado a partir de las votaciones nominales (Casar, 2000; Mena, 2001; Valencia, 2005). Más aún, mediante un método para calificar la disciplina como lo es índice de Rice, se determinó que los niveles de disciplina entre los años 1997 y 2000 fueron considerablemente altos, con un porcentaje máximo de 99% y un mínimo de 91%.

Casar (2000) encontró que, además de no haber variaciones en los índices de disciplina entre partidos, tampoco hubo una disminución en los niveles de eficiencia legislativa, así como en la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo. De acuerdo con la autora, la explicación de este fenómeno se encuentra en las reglas electorales, el sistema de financiamiento, las reglas internas de los partidos, las reglas internas del Congreso y el liderazgo de los partidos.

Por su parte, Nacif (2002) plantea cuatro elementos. Los líderes de los partidos políticos y el sistema de incentivos y castigos que controlan, los legisladores que monitorean el llamado “contrato entre principal y agente” para las dirigencias y la ahora extinta cláusula de no reelección inmediata.

En una línea semejante, Béjar (2002) asegura que el diseño institucional es el responsable del comportamiento de los legisladores, debido a que dichos mecanismos controlan la designación de candidaturas y la certeza sobre el futuro político en el largo plazo. Otros factores que señaló como responsables de la disciplina son la prohibición de candidaturas independientes, las sanciones para quien decida abandonar un partido, la inequitativa distribución del financiamiento público y las facultades extraordinarias investidas en los líderes de los partidos políticos establecidas en el marco legal, pensadas para agilizar y mejorar el trabajo legislativo en general.

Tomando en cuenta las experiencias anteriores es posible señalar que el estudio de la disciplina partidista en México señala a los factores estructurales establecidos en la Constitución y los reglamentos que rigen la composición interna del Congreso y los partidos como los responsables directos del comportamiento de los legisladores.

A pesar de que la relación entre disciplina y factores estructurales se encuentra reiteradamente establecida en la literatura, los estudiosos han pasado por alto el fenómeno de la institucionalización del Poder Legislativo, el cual constituye el fortalecimiento de las condiciones y la libertad de ejercer todas las funciones parlamentarias.

En suma, se puede concluir que los Diputados, son servidores públicos que alcanzan un puesto dentro de una determinada legislatura a través de los partidos políticos en la mayoría de los casos. En consecuencia, adquieren la responsabilidad de rendir cuentas a tres actores principalmente. En primer lugar, deben servir a su país y privilegiar el bien común; en segundo lugar, deben servir a su distrito, más allá de quienes conforman su electorado; esto, por supuesto, excluyendo a los diputados que fueron electos mediante el mecanismo

de representación proporcional (plurinominales). Por último, deben rendir cuentas al partido que los ayudó a alcanzar el cargo en los casos que así haya sido.

La forma que tienen los legisladores de responder a los grupos antes señalados es mediante su trabajo; es decir, a través de la realización de las distintas acciones que conforman el proceso legislativo. Por tanto, su desempeño como diputados está estrechamente relacionado con el número de actividades legislativas que realiza, la preponderancia que éstas tienen en una legislatura determinada y las intenciones personales que cada miembro tenga para continuar desempeñándose como miembro de un partido político.

De modo que, los partidos políticos tienen un papel importante dentro del proceso legislativo. El marco legal les proporciona atribuciones para ejercer cierto nivel de control sobre sus miembros como mecanismo para favorecer los trabajos legislativos y así evitar una posible parálisis.

Por su parte, el mismo marco legal determina la forma en que se deben distribuir los cargos durante las legislaturas. Sin embargo, el lugar o lugares que ocupa un miembro de la Cámara de Diputados durante una legislatura, es determinado en mayor medida por las prerrogativas que recibe de la dirigencia de su partido y por las acciones del mismo diputado. No todos los cargos tienen la misma preponderancia en las legislaturas. Existen puestos que implican un mayor número de toma de decisiones importantes, mayor manejo de recursos, mayor carga de trabajo, etc.

Sin importar el o los cargos que se ocupen, un diputado siempre debe cumplir con las labores que le fueron encomendadas. Por ejemplo, pertenecer a una comisión menos sustantiva no exenta al legislador de asistir, participar en las discusiones, elaboración de dictámenes, etc.

D. Factores Estructurales de la Disciplina Partidista

Como se verá más adelante, son varios los autores que señalan la existencia de factores estructurales, a los cuales se refieren como el conjunto de reglas formales bajo las que se

rigen las acciones individuales de los actores. Dichas reglas intervienen tanto en la disciplina como en el desempeño de los legisladores, en la medida en que favorecen u obstruyen las labores de los legisladores y de los partidos.

Dentro estas reglas se encuentran: las reglas electorales, las reglas internas del Congreso y las reglas internas de los partidos, debido a que cada uno afecta de manera distinta el comportamiento de los legisladores con base en el sistema electoral, así como el nivel de influencia en asuntos internos y el control de los recursos con que cuentan los líderes de cada partido.

B. Reglas electorales

En algunos sistemas electorales, los legisladores tienen el control de sus destinos políticos; sin embargo, en sistemas como el mexicano, las reglas electorales alteran la relación entre legisladores y líderes políticos, quienes en mayor o menor medida determinan la selección de candidatos, la asignación de recursos para el financiamiento de los partidos, la reelección, y la rendición de cuentas, solo por mencionar algunos.

Los sistemas electorales son los mecanismos mediante los cuales se lleva al cabo la selección de representantes, sean locales o nacionales, y en los cuales se combina una amplia tipología de procesos, los cuales pueden otorgar el control de la selección de candidatos a las personas o los partidos dependiendo de las reglas bajo las cuales opere dicho sistema.

A pesar de que los sistemas electorales son muy variados, es posible distinguir dos grandes tipos, los proporcionales y los mayoritarios. En los sistemas proporcionales el triunfo de un proceso electoral es compartido de acuerdo con un porcentaje y con base en listas presentadas al votante con los nombres de los candidatos y los partidos representantes de circunscripciones que abarcan amplias extensiones territoriales y distritales. Por su parte, los sistemas mayoritarios son aquellos en los que existen distritos electorales y donde el ganador del proceso por un distrito resulta el único representante como ganador absoluto.

Estos sistemas, en combinación con otros mecanismos de elección producen efectos en el comportamiento de los legisladores y los partidos políticos.

- **Sistemas mayoritarios:** En este tipo de sistema el peso recae sobre la persona, es decir sobre el candidato, ya que la elección se realiza en distritos de un solo representante, quien suele emanar de la misma comunidad que los elige o en determinados casos, si las reglas así lo establecen, debe probar un mínimo de arraigo al distrito. Esta situación genera mayores compromisos con el electorado, lo que a su vez, provoca que el comportamiento de los representantes tienda a favorecer a sus electores por encima de los partidos.

Otro factor propio de este tipo de sistemas que influye tanto en la disciplina parlamentaria de los partidos como en el desempeño de los legisladores, es la existencia de reglas que favorezcan la rendición de cuentas por parte de los representantes hacia sus electores. Una de las principales consecuencias de la implantación de estas medidas es una mayor individualización del legislador. Para el caso de América Latina, esta tendencia ha sido ampliamente favorecida por múltiples reformas políticas tales como la residencia obligatoria, la rendición de cuentas, y el derecho a la reelección. De igual modo, estas reformas prevén el conflicto que se pudiera presentar entre las dirigencias partidistas y las aspiraciones individuales de los legisladores cuando estos últimos dependan más de su responsabilidad individual que de la partidista (Carey, 2001).

- **Sistemas de representación proporcional:** Como se mencionó con anterioridad, este tipo de sistemas favorecen la cooperación con base en el sistema de listas, el cual puede ser cerrado o abierto. El primero produce votos de manera colectiva ya que se elige a los candidatos en un orden establecido por el partido. Por su parte, las listas abiertas producen candidatos individuales y, en consecuencia, electores personales debido a que, al no existir un orden predeterminado, se deja a los votantes expresar una o más preferencias marcando nombres en las listas (Morgenstern, 2001)

Morgenstern (2001), asegura que un sistema cerrado puede favorecer la cohesión partidista debido a que en él se presentan pocas posibilidades de manipulación del voto sobre las listas; es decir, los electores tendrán que votar por el partido o por el símbolo antes que por un individuo. Por su parte, en una situación de listas abiertas, los nombres pueden llegar a influir, situación que favorece el clientelismo y los votos personales.

C. *Reelección*

La reelección no es más que la “posibilidad jurídica que tiene un individuo que haya desempeñado el cargo de legislador para contender nuevamente por el mismo puesto al finalizar el periodo de su ejercicio” (Sistema de Información Legislativa, 2014). Para el caso de México, esta figura es especialmente relevante pues, a pesar de que ha sido contemplada desde las reformas electorales de 2014, no ha sido sino hasta el año 2021 cuando se presentaron las primeras reelecciones de legisladores.

En lo que respecta a la literatura, la reelección es una regla electoral que representa un incentivo para los legisladores y sus carreras, debido a que altera la relación entre representantes y los líderes políticos al interior de las asambleas.

Morgenstern (2001:10) establece que existe una cierta naturaleza ambiciosa en los legisladores, situación que invariablemente los dirige a promover sus carreras, lo que los coloca en un dilema: Si votan con el partido perderán apoyo personal y el partido ganaría con la cooperación. Por otro lado, si votan en contra del partido, esta acción favorecerá a los votantes con la posibilidad de no favorecer al partido.

El comportamiento del legislador dependerá desde luego de sus ambiciones y de la posibilidad de acceder a los cargos. Cuando un legislador opta por competir por la reelección, la lealtad hacia el partido puede quedar en un segundo plano dado que la posibilidad de extender su estancia en el Congreso dependerá más del electorado. Sin embargo, el peso del electorado puede reducirse cuando el representante compite en un nivel intrapartidario,

pues la posibilidad de conservar su cargo disminuye en la medida en que el partido intervenga en el proceso de selección de candidatos.

En suma, las reglas electorales influyen tanto en la disciplina y cohesión partidistas como en el desempeño de los legisladores debido a que intervienen de manera indirecta en el comportamiento y la tendencia de voto de los diputados. Del mismo modo, otorgan capacidades a los liderazgos políticos para ejercer cierto grado de control o influencia sobre las carreras de los representantes, lo que influye en las decisiones que éstos toman.

D. Reglas Internas de los Partidos Políticos

Al interior de cada partido político existen un conjunto de normas, formales e informales, que determinan la manera en la cual interactúan sus miembros. De las anteriores, son las reglas formales y la estructura organizativa los factores tangibles que pueden canalizar, limitar las luchas internas e incluso la competencia intrapartidaria. En otras palabras, son estas reglas las que definen las formas de participación y competencia de los legisladores, al tener cierto control sobre las candidaturas, los recursos y la formulación de políticas.

Es evidente que los líderes de los distintos partidos políticos cuentan con grandes atribuciones, lo que resulta en una gran capacidad de control. No obstante, la libertad de maniobra de los líderes depende de la manera en que se controlan los recursos por parte de los distintos miembros. Un partido donde existan diferentes facciones altamente organizadas contará con recursos dispersos debido a la baja cohesión. Por otra parte, un partido con grupos internos débilmente organizados tendrá una mayor concentración de los recursos en la élite dominante y en consecuencia, una mayor cohesión (Panebianco, 1994).

Valencia (2005), considera que, a pesar de que la mayoría de los reglamentos que rigen a los partidos políticos son considerados de interés público, la idea en general es que a mayor apertura por parte de una organización, es decir, entre menos barreras existan entre miembros y no miembros, menores serán los vínculos entre el partido y sus militantes lo que

los hará más proclives a adoptar posiciones individuales. Por el contrario, cuanto más marcados sean los límites entre unos y otros, las posibilidades que tienen los miembros de obtener algún beneficio disminuye, debido a que el desequilibrio resultará del juego de poder a favor del líder. De este modo, los partidos que emergen y participan en el gobierno tienden a ofrecer una mayor apertura, pues la necesidad de votos motiva la admisión y participación de nuevos miembros.

En contraste, si el partido es relevante y competitivo en la mayoría de su puestos de elección, tendrá una tendencia a cerrar sus procedimientos de participación y admisión. Por ello, el derecho de los miembros a votar y ser votados se concedería sólo a aquellos que cumplan tales criterios, como cierta antigüedad, pago de cuotas, etc.

Aunque existen diferencias significativas entre diferentes partidos en lo que respecta a sus métodos de selección de candidatos, no todos los partidos practican métodos exclusivos; generalmente la asignación de candidaturas depende de las circunstancias políticas y de competencias en las que se localizan.

E. Reglas Internas del Congreso

Mientras que las reglas electorales influyen en el comportamiento de los legisladores, las reglas internas del Congreso los dotan de ciertas atribuciones, lo que garantiza una organización centralizada del gobierno interno de las asambleas. Esta situación, provoca que el comportamiento de los representantes sea predecible con base en las recomendaciones hechas por los líderes de partidos. En consecuencia, las atribuciones otorgadas a los líderes refuerzan la cohesión entre los miembros de los grupos parlamentarios y pueden influenciar su sentido del voto.

Antes de continuar, vale la pena puntualizar qué son los líderes legislativos. De acuerdo con Prats i Catalá (2000:249) los líderes legislativos son aquellos que fomentan la disciplina al ser los guardianes del proceso legislativo, ya que se encargan de agilizar, demorar o incluso bloquear decisiones políticas; son constructores de coaliciones para

conseguir la aprobación de leyes y otras resoluciones parlamentarias; son negociadores que influyen en el contenido y la calidad de la legislación; son comunicadores y formadores de opinión; portavoces de minorías; facilitadores de la participación de los distintos intereses sociales en el proceso político general y monitores del proceso de implantación de las políticas públicas por el Poder Ejecutivo.

De ahí que, tanto la interacción entre legisladores como su desempeño se verá mediado por los líderes del grupo al que pertenezcan.

Es claro que, en casi todas las legislaturas, existen miembros que gozan de prerrogativas especiales de procedimientos. En este sentido, los mecanismos más comunes que favorecen la cooperación entre los miembros de un grupo parlamentario son: el patronazgo y la instalación de comisiones por parte del líder de bancada; la oficina de comisiones en los sistemas parlamentarios; las votaciones nominales, el manejo del voto de parte de los líderes de partido; la competencia entre el partido ganador y el perdedor, así como el tamaño de la mayoría entre otros.

Si bien es posible que las reglas electorales fomenten la indisciplina al interior de los partidos, las reglas internas del Congreso corrigen tales desviaciones. Al medir la cohesión partidista mediante el índice de Rice, Limongi y Figueiredo (2000) encontraron que, en Brasil, siete de los partidos más grandes registraban altos niveles de cohesión que variaban entre el 75.7% y el 96%.

Al igual que los líderes cuentan con atribuciones legales que les permiten facilitar la cooperación, los grupos parlamentarios también pueden prevenir las “ineficiencias electorales”. Así como las reglas electorales pueden fomentar la indisciplina, las sanciones y recompensas administradas por los líderes de los partidos en el Congreso son suficientes para contrarrestar la tendencia a la fragmentación y producir grupos legislativos con altos niveles de unidad durante las votaciones (Ames, 2000).

Los legisladores entonces, se verán dirigidos a ajustar sus decisiones a las diferentes situaciones que enfrente su partido. Un partido posee una gama de recursos que van desde

el monopolio de la representación, hasta la administración de subvenciones financieras. De ahí que exista la creencia de que las bancadas de la fracción parlamentaria son propiedad del líder (Nacif, 2001).

La oportunidad de un legislador de organizar fracciones parlamentarias independientes de la dirigencia central del partido, se verán reducidas en la medida en que aquella controla y distribuye los incentivos y estímulos políticos relacionados con las expectativas de nominaciones en futuras elecciones, el financiamiento de las campañas y el nombramiento a puestos en comisiones, entre otras.

Existen principalmente dos tipos de incentivos: los selectivos, que otorgan recursos materiales y estatus a sus miembros, y los colectivos, que se relacionan con la identidad, solidaridad e ideología de un partido (Panebianco, 1994). Este planteamiento intenta comprender el ejercicio vertical y horizontal del poder que da lugar a la formación de intercambios entre líderes y legisladores, orientándolos hacia la captación de beneficios cuya distribución fomenta o desmotiva ciertas acciones.

De esta manera, las sanciones se refieren al retiro de apoyo político, la segregación del grupo o la expulsión del partido (Ugalde, 2002). Por este motivo, los legisladores difícilmente asumirán el papel de desertores, porque los obstáculos institucionales son muy costosos para quien desea enfrenar al partido.

Sin embargo, a pesar de las sanciones, los partidos suelen tolerar un nivel de desacuerdo con la línea establecida por el partido sin llegar a sancionar, pues la imposición por parte de los líderes resultaría en detrimento de la legitimidad de la unidad del partido y, eventualmente, la del gobierno.

En lo que respecta a las votaciones, la fuerza de un partido dependerá de cuán importante sea la recomendación del voto que sus líderes hacen a los legisladores. Cuando las votaciones no son competitivas, significa que los partidos se encuentran de acuerdo y el resultado de éstas es predecible, probablemente porque los líderes de los partidos alcanzaron un acuerdo. Si es este el caso, la disciplina no es tan importante debido a que el

riesgo de desacuerdo es bajo. Por otro lado, cuando las votaciones son competitivas, los grupos responden a la recomendación de los líderes si el resultado es crucial (Ames, 2000).

7. Factores Partidistas de la Disciplina Partidista

Como se expuso anteriormente, existen reglas que dictan la pauta del comportamiento de los legisladores. Sin embargo, éstos mantienen otros vínculos que se relacionan con las reglas informales en las cuales los actores individuales y colectivos se identifican con respecto a las posturas ideológicas de un partido, las ambiciones políticas proyectadas y la capacidad del partido para dirigir a sus miembros en periodos electorales.

A. Afinidad Ideológica

Este concepto hace referencia al sistema común de ideas, valores y creencias que existe entre los miembros de un grupo político, en este caso un partido, y tiene la función de guiar el comportamiento político de forma colectiva (Morgenstern, 2001). Esta guía colectiva facilita el acuerdo entre los miembros de un mismo grupo reduciendo así la disciplina que se tendría que ejercer, aumentando con ello la cohesión porque un partido “ideológico” tiene como consecuencia un partido unificado en mayor o menor medida.

Del mismo modo, la falta de afinidad ideológica puede presentarse al interior de facciones o grupos políticos teniendo como consecuencia fricciones internas en detrimento de la unidad del partido. Un partido fraccionado por conflictos ideológicos tendrá como resultado el debilitamiento del liderazgo y eventualmente de las coaliciones gubernamentales.

Ruiz y García (2001) aseguran que países con altos niveles de coherencia ideológica como Chile o Argentina suelen tener bajos niveles de conflictos de este tipo, a diferencia de algunos partidos de Ecuador, Guatemala y Venezuela.

Los autores señalan que esto se debe al perfil ideológico de los partidos, a la edad del grupo político y al grado de desarrollo económico de los países. En este sentido, los partidos más coherentes se ubican a la izquierda del espectro ideológico, mientras que la incoherencia

se localiza entre los partidos de derecha. Ruiz y García (2001), explican que esto se debe en parte a que mientras que los partidos de derecha en la mayoría de los países de la región gozaron de ciertas prerrogativas que favorecen el clientelismo, los partidos e izquierda han tenido un impacto menor debido, por un lado, a las prohibiciones establecidas por algunos regímenes autoritarios, y por otro, a su resistencia a participar en elecciones que debilitó su capacidad competitiva y los ubicó como partidos de oposición que carecían de las prerrogativas características de los partidos de derecha.

Otro factor que determina la afinidad ideológica es la edad de un partido político. Aquellos partidos con mayor trayectoria suelen adquirir una estructura ideológica más fuerte que aquellos de reciente creación, debido a que es casi seguro que sus miembros cuenten con mayor experiencia legislativa.

Por último, vale la pena mencionar que, en lo que respecta a la aceptación de reclamos ciudadanos, la ideología juega un papel preponderante. De acuerdo con Gilljam *et al.* (2012), los parlamentarios de derecha suelen presentar una aceptación a la protesta significativamente menor a los de izquierda. Esto resulta relevante debido a los lazos que existen y las responsabilidades inherentes entre electores y representantes.

B. Lazos clientelares y geográficos

Valencia (2005:32) menciona que el establecimiento de vínculos clientelares depende de las exigencias del electorado, de las preferencias comunes de políticas y de la influencia de la dirigencia de los partidos en el Congreso. En este sentido, los diputados tenderán a diferir del partido cuando los intereses de sus representantes difieran de la postura del partido. En consecuencia, los legisladores necesitarán llevar al cabo acciones que favorezcan a sus votantes a cambio de permanecer en el cargo. Es por esto que, el dominio electoral es una variable que influye en la autonomía y, por lo tanto, en el desempeño y comportamiento del diputado.

Para el caso de América Latina, es posible observar diferentes incentivos para el clientelismo entre los diferentes países. De manera general, el clientelismo fue inducido por grupos que apoyaron a los militares y que se beneficiaron del acceso a recursos y privilegios estatales. En contraste, el clientelismo fue menor entre los actores que eran excluidos de los círculos de poder y quienes en consecuencia concentraron sus esfuerzos en el activismo de oposición. De ahí que, los miembros de los partidos de oposición también tengan motivos para ser más disciplinados.

Por su parte, los vínculos creados a través de recursos clientelares pueden reforzarse o debilitarse dependiendo del área geográfica de control. A decir de Valencia (2005), el factor geográfico depende de la distribución de los miembros pertenecientes a una agrupación política y la cual incluye desde agrupaciones étnicas, religiosas, culturales, hasta rurales y urbanas.

C. Liderazgo de Partido

El liderazgo que tenga un partido se encuentra estrechamente relacionado con la existencia de un centro de decisión capaz de unificar los distintos subgrupos y establecer compromisos. En este sentido, sus relaciones con grupos de apoyo, con su facción parlamentaria y con el ciclo electoral son algunos de los factores que influyen en la disciplina partidista y el comportamiento legislativo.

Para Panebianco (1994), todos los partidos se encuentran vinculados con una variedad de grupos, asociaciones y organizaciones que contribuyen con recursos, los cuales se pueden intercambiar por beneficios. La fuerza de estos grupos dependerá de la capacidad de control de los beneficios otorgados por la organización política. Esta situación genera tres relaciones:

- 1) El partido controla la o las organizaciones cuando existe una fuerza de dependencia de ésta(s) con respecto al partido; por ejemplo, cuando la asociación carece de recursos para intercambiar.

- 2) Cuando el partido y las asociaciones que tienen ventajas equivalentes, las segundas son un componente de la coalición dominante del partido, y en consecuencia, el intercambio es equilibrado; por ejemplo, los partidos en el gobierno tienen más posibilidades de desarrollar relaciones de intercambio equilibrado (como los sectores del PRI).
- 3) El partido necesita de los recursos del grupo, cuando se producen intercambios desiguales en favor de las asociaciones.

Además de esto, la necesidad de un gobierno exitoso, pueden responsabilizar a los partidos para alcanzar acuerdos en torno a una agenda y con ello asegurar el apoyo de la mayoría de los miembros. No obstante, los comportamientos variarán en función de la posición del partido y de los incentivos ofrecidos en las épocas electorales.

Del mismo modo, pueden existir motivaciones electorales. En este sentido, en la medida en que se acerque la temporada electoral, los intereses de las facciones por ocupar escaños para sus propios miembros se incrementarán en detrimento de la vida partidista.

En este contexto, la o las facciones del partido en el poder puede adoptar un comportamiento defensivo al cerrar filas después de las elecciones para obtener ventaja de los beneficios presidenciales. Es normal que, al inicio de cada periodo, las facciones demanden beneficios, puesto que su voto contribuye a la victoria, lo cual brinda unidad al interior del partido. Por el contrario, cuando el periodo llega a su fin, sobre todo en países sin reelección presidencial, el presidente en turno carecerá de beneficios que ofrecer y entonces se podría iniciar una lucha al interior del partido por la renovación de la dirigencia (Morgenstern, 2000).

En lo que respecta a los partidos de oposición, la disciplina tenderá a disminuir al no haber incentivos que mantengan la línea a su interior. Sin embargo, al igual que los partidos en el poder, la disciplina tenderá a aumentar en la medida en que se aproximen tiempos electorales, pues la preocupación por ganar creará un incentivo de valor agregado para cooperar. Para concluir, se podría establecer que el liderazgo de un partido depende de la

libertad de maniobra de los líderes y las condiciones de la organización para resistir la
indisciplina.

Capítulo III

Marco Metodológico

1. Medición del desempeño legislativo

A. *Antecedentes de Medición del Desempeño Legislativo*

Como ya se ha establecido, existe una dificultad para evaluar el desempeño legislativo debido a su complejidad. Esto, sumado a que los esfuerzos en esta materia podrían considerarse relativamente recientes, especialmente en América Latina. Vale la pena mencionar que son varios los trabajos que de manera directa o indirecta abordan la medición del desempeño parlamentario. Aquí se rescatan apenas algunos por considerar que sus métodos de investigación son pertinentes para el objeto de estudio del presente trabajo.

Algunos de los primeros intentos por clasificar y medir el trabajo de los parlamentarios se publicaron en los años setenta. Blondel *et al.* (1970) fueron pioneros en advertir la complejidad analítica que implica el estudio de los procesos internos de un Congreso. Establecieron que el camino más viable para comparar asambleas era a través de conocer los productos jurídicos que generaban.

De ese modo, en un trabajo previo de Lowi (citado en Blondel *et al.*, 1970) estableció una escala de relevancia para clasificar las iniciativas de los parlamentos de Reino Unido, Irlanda, Francia, Suecia e India, en una escala del uno al diez, basándose en la extensión del documento, pues infirieron que las propuestas de mayor extensión eran más relevantes. Los autores encontraron que la mayoría de las iniciativas tenían un puntaje menor o igual a 4. No menos importante fue el hallazgo que indicaba que las iniciativas presentadas en asambleas pertenecientes a regímenes autoritarios eran aprobadas con mayor facilidad.

Otro aspecto relevante del trabajo antes citado, es que Lowi observó que las propuestas más ambiciosas en términos de pretender crear, eliminar o modificar un mayor número de artículos, conllevaban inevitablemente fuertes confrontaciones entre los representantes debido a la negociación que involucraba a una mayor cantidad de actores.

Otro esfuerzo por medir el desempeño de los legisladores fue el de Di Palma (1976, citado en Bárcena, 2019), quien analizó el parlamento italiano entre 1948 y 1972 debido a los altos niveles de producción y aprobación de leyes que caracterizaron al periodo de posguerra. Este periodo se distinguió por una marcada dispersión decisional causada por la división social y el conjunto de reglas formales e informales bajo las cuales funcionaba el parlamento.

Para su estudio, Di Palma realizó una clasificación de iniciativas de acuerdo con dos criterios. En primer lugar, el nivel de agregación; esto partiendo de la idea de que los proyectos podían estar dirigidos hacia distintos sectores de población, sean nacional, regional, local o a un grupo o sector social específico. En segundo lugar, el impacto esperado de las iniciativas, para lo cual dividió las iniciativas en benéficas (cuando reparten recursos o privilegios), mixtas (otorgan beneficios a algunos y privan a otros) y privativas (imponen restricciones económicas, jurídicas o políticas).

Posteriormente, el autor pidió a un grupo de 11 jueces que codificaran una muestra de 200 iniciativas presentadas por los legisladores y 200 presentadas por el gobierno. La información recabada arrojó que la mayor parte de las propuestas estuvieron dirigidas a segmentos específicos de la sociedad y que la mayoría tenía como meta beneficiar a su población objetivo. Con esto, Di Palma pudo establecer que la asamblea italiana había sido considerablemente productiva, pero de leyes superficiales, ante lo cual concluyó que esto se debió a que legislar con un escaso nivel agregativo y de forma conservadora genera menores costos durante el proceso de negociación y era más fácilmente aprobada ante la falta de coaliciones partidistas sólidas, lo que en última instancia proveyó de la estabilidad necesaria al gobierno.

Dos decenios más tarde, David Mayhew (1991) retomó la medición de iniciativas mediante una metodología basada en el barrido de datos en diarios de circulación nacional para analizar propuestas legislativas de la cámara de representantes estadounidense, entre 1940 y 1990, con la finalidad de clasificarlas con base en su trascendencia.

Para ese fin, el autor clasificó como relevantes las propuestas que se presentaban como logros legislativos trascendentales según los comentarios y opiniones periodísticas de los principales diarios (New York Times y Washington Post). En un segundo momento, considerando la posibilidad de que algunas iniciativas no hubieran recibido la atención que merecían durante el periodo de discusión o aprobación, el autor llevó al cabo una recopilación de información en los anuarios del Congreso con el fin de registrar la relevancia retrospectiva de las iniciativas. Tras su análisis, concluyó que los periodos de gobierno dividido no redujeron la generación de propuestas relevantes.

Años más tarde, Howell *et al.* (2000), advirtieron que el trabajo de Mayhew no consideraba que un proyecto legislativo podría atraer la atención mediática por factores que no necesariamente estaban relacionados con su relevancia, además de que se percataron que Mayhew había empleado un análisis estadístico equivocado. Howell *et al.* (2000) corrigieron esto utilizando regresiones Poisson y haciendo una nueva división que clasificaba a las iniciativas en trascendentales, importantes, ordinarias y menores, tras lo cual encontraron que la condición de gobierno dividido sí reducía la producción de leyes de gran alcance (Hollowell *et al.*, 2000: 312).

En 2005, Adler y Wilkerson (2005, citado en Bárcena, 2019) aseguraron que tanto Mayhew como Howell *et al.*, habían cometido el mismo error al considerar la relevancia como una variable de control y no como la variable que debe ser explicada. Es así que, su propuesta de clasificación de iniciativas se basó en dos nociones. La primera, que todas las asambleas procesan proyectos que tienen implicaciones políticas y económicas diferenciables. La segunda, que se debe tener en cuenta la presión que causa la urgencia bajo la cual una asamblea procesa las iniciativas.

Tomando en cuenta esas consideraciones, los dos autores desarrollaron un indicador bidimensional que clasificaba las propuestas con base en el grado esperado de afectación sobre la población y en la urgencia de su procesamiento. Para la primera, se consideraron como triviales las iniciativas que se concentraran en aspectos particulares, distritales, o

simbólicos. Por otro lado, se clasificaron como relevantes las iniciativas que buscaban transformar estructuras jurídicas de derechos y libertades, y las que buscaban cambios de efecto nacional. Para la segunda dimensión, consideraron como apremiantes las propuestas relativas a funciones sustantivas de la asamblea, que afectaban el funcionamiento del gobierno, como podían ser los proyectos de presupuesto.

Adler y Wilkerson (2005, citado en Bárcena, 2019), concluyeron que los proyectos más urgentes tuvieron una tasa de aprobación más alta, mientras que los relevantes fueron los que tuvieron menor posibilidad de llegar más lejos en su procesamiento. Del mismo modo, encontraron que, para estos últimos las probabilidades de aprobación incrementaban con base en variables como la experiencia legislativa o la moderación ideológica.

B. Medición del desempeño legislativo en América Latina

Debido a la forma en que se ha desarrollado la democracia en Latinoamérica, el estudio de los órganos legislativos es mucho más reciente comparado con el de otros países, principalmente Estados Unidos y algunos europeos. Los primeros trabajos en esta materia, surgen de la necesidad de explorar nuevas líneas de investigación que expliquen el papel que tienen los congresos y sus miembros en los diferentes procesos de transición, al pasar de actores secundarios dependientes de las figuras presidenciales, a entidades con capacidad de influir en todos los ámbitos de sus respectivos países.

Un primer trabajo encaminado sobre esta línea de investigación, fue el de Taylor-Robinson y Díaz (1999) quienes se propusieron determinar si el Congreso de Honduras continuaba teniendo una actuación marginal posterior a su largo historial militar. De este modo, los autores plantearon que esta cuestión podía ser abordada desde la perspectiva de la clasificación de las iniciativas presentadas por aquel órgano legislativo, pues señalaron que, si éste continuaba siendo marginal sus miembros reservarían la introducción de iniciativas relevantes al presidente.

Para su estudio, los autores retomaron la clasificación de DiPalma y dividieron las iniciativas por nivel de agregación y sus efectos esperados. Es así que, encontraron que los representantes hondureños, especialmente los miembros del partido en el gobierno, habían presentado propuestas destinadas a grupos pequeños, en contraste con el Ejecutivo, quien había presentado el mayor porcentaje de leyes sustantivas, lo que bastó para concluir que el Congreso hondureño había mantenido un carácter marginal durante los años de transición democrática.

Por su parte, a principios del siglo XXI, Lanzaro *et al.* (2000) hicieron un hallazgo semejante. Encontraron que, en efecto los legisladores uruguayos habían producido predominantemente leyes de baja y media importancia. No obstante, los autores descubrieron que las leyes de mayor importancia se presentaban y aprobaban al inicio de los periodos legislativos y su relevancia iba decreciendo hacia el final de los mismos.

Un aporte que llama la atención de este trabajo, es el método de clasificación. Lanzaro *et al.* (2000), construyeron un índice sumatorio basado en tres criterios: el contenido, el trámite y la repercusión de las leyes sobre la opinión pública. Así mismo, tomaron en cuenta la posición central que ocupaba la figura presidencial en el proceso legislativo propio del contexto latinoamericano, por lo que los autores clasificaron como relevantes todas las iniciativas presentadas por el presidente. Aquí vale la pena aclarar que su índice fue propuesto para clasificar leyes aprobadas y no iniciativas, como en otros casos.

Es así que, al igual que en trabajos previos, se consideraron como importantes las leyes que introducían cambios sustantivos y no solo formales. En lo que respecta al trámite, se clasificaron como trascendentales aquellas leyes que generaban un intenso debate parlamentario, debido a que enfatizaban las diferencias al interior y al exterior de los partidos políticos. Por ello, fueron consideradas como relevantes las leyes en las que hicieran uso de la palabra representantes de al menos dos sectores de cada uno de los tres grandes partidos durante el proceso deliberativo. También fueron calificadas como importantes las leyes cuya

aprobación había generado votaciones divididas y aquellas que tuvieron al menos dos menciones en los diarios *Búsqueda*, *El Observador* y *La República*.

Al final, los autores plantearon cinco indicadores: origen de la iniciativa, tipo de cambio propuesto, actividad en tribuna, votación y seguimiento en prensa. Con ellos, construyeron un índice donde puntuaron con “1” cada uno de los criterios si la ley en cuestión fuera relevante y “0” si fuera de baja importancia. De este modo, una ley proveniente del Poder Ejecutivo que hubiera generado una fuerte discusión, con votación dividida y mención en los diarios podía alcanzar un posible puntaje de “5”, mientras que si carecía de alguno de esos elementos su puntuación sería de 4.

Con esto, la suma de los cinco indicadores permitió establecer una escala entre 0 y 5. Esta escala fue posteriormente resumida en tres categorías de análisis. Las leyes de baja importancia eran las que obtenían calificaciones entre 0 y 1, las de mediana importancia 2 y 3, y las más relevantes eran las que obtenían calificaciones entre 4 y 5.

C. El Estudio del Desempeño Legislativo en México

En México, los primeros intentos por medir o evaluar el desempeño de los legisladores, datan de los años noventa y basan sus propuestas metodológicas en el número total de leyes aprobadas. Estos primeros trabajos, requirieron ser analizados a partir de métodos diferentes a los que había disponibles hasta entonces debido al contexto de régimen hegemónico (Alarcón, 2011).

Adicionalmente, el cambio democrático que se presentó a finales del siglo XX exigió una mayor producción de leyes, lo que se tradujo en una mayor cantidad de iniciativas y una mayor demanda en la participación de los miembros del Congreso encargados no solo de procesar las propuestas, sino de atender las distintas demandas sociales. Al mismo tiempo, el aumento en la pluralidad y la necesidad de cooperar, ha exigido a los legisladores, desarrollar más y mejores capacidades de negociación para alcanzar los acuerdos necesarios para poder atender las necesidades del país. Ante esta situación, autores como

Nacif (2006), Ugalde (2003), Dworak (2013), Puente (2009), Bárcena (2019), Casar (1999), entre otros, han puesto en relieve la necesidad de desarrollar suministros metodológicos que permitan evaluar objetivamente el desempeño del Congreso mexicano.

En 2001, Luis González (2001) retomó el trabajo de Taylor-Robinson y Díaz para dimensionar las iniciativas de acuerdo con cuatro categorías: la base territorial del proyecto (influencia nacional, regional o local), el nivel de sectorización (afectación nacional, regional o grupal), el efecto esperado (beneficio privativo, neutral o mixto) y el contenido de las iniciativas (económico, político, social, medioambiental y seguridad). Su propuesta, no pretendía conformar un índice que articulara diferentes indicadores o categorías en una sola calificación, sino que pretendió analizar las iniciativas en cada una de las dimensiones antes señaladas, de manera individual.

Dentro de sus principales hallazgos, destaca que el autor encontró que más del 97% de las iniciativas proponían cambios con efectos al nivel nacional, y recalcó el comportamiento de una gran parte de los diputados por legislar con miras a todo el país y no solo para sus distritos. No obstante, reconoce que los legisladores se valieron de su trabajo en comisiones como un medio para apelar a su electorado.

Por su parte, Puente (2005) estudió el papel del Senado mexicano en su función de contrapeso ante el Poder Ejecutivo entre los años 2000 y 2003. Para ello, analizó las iniciativas enviadas por el presidente al Senado, clasificando los proyectos de acuerdo con su relevancia y las consecuencias esperadas.

En cuanto al método de investigación, el autor retomó instrumentos de trabajos previos como los de DiPalma (1976 citado en Puente, 2005), Mayhew (1991 citado en Puente, 2005), Adler y Wilkerson (2005 citado en Puente, 2005), Taylor-Robinson y Díaz (1999 citado en Puente, 2005) y Lanzaro *et al.* (2000 citado en Puente, 2005), estableciendo categorías de análisis para las iniciativas de manera individual de la siguiente forma: La cantidad de población afectada, la cobertura que recibieron en la prensa, la publicidad que les dio el gobierno, consecuencias económicas esperadas y la confrontación partidista que produjeron.

Posteriormente, basándose en el índice propuesto por Lanzaro *et al.* (2000) estableció una escala del 0 al 4 para calificar las iniciativas dentro de cada indicador. La suma de los puntajes obtenidos dio como resultado un índice que le permitió clasificar los proyectos dentro de cuatro categorías: cruciales, relevantes, ordinarios y menores. Con esta herramienta, el autor encontró que cerca de una cuarta parte de los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo eran cruciales y relevantes. Del mismo modo, su investigación arrojó que las iniciativas que obtuvieron mayor puntaje, es decir, las que proponían grandes cambios, tendían a ser modificadas o bloqueadas por el Senado, a diferencia de las iniciativas ordinarias o menores, las cuales solían ser aprobadas sin mayor problema.

Dentro de esta misma línea de clasificación de iniciativas, han existido trabajos semejantes como los de Espinoza y Miguel (2007) o el de Luis González (2001, citado en Bárcena, 2019). Este último trabajo, a diferencia de otros, no propuso un instrumento con la intención de crear un índice que articulara diferentes categorías o indicadores; más bien planteó analizar las propuestas de ley de manera individual mediante cuatro categorías obteniendo resultados no menos relevantes.

Paralelamente a los esfuerzos enfocados a medir el desempeño de los legisladores con base en la clasificación de iniciativas, han surgido estudios que, aprovechando el aumento de información disponible sobre ambas cámaras del Congreso mexicano, estudian el trabajo que se lleva al cabo a su interior por considerarlas determinantes para poder, no solo comprender, sino evaluar el desempeño de los legisladores de una forma más completa.

En una aproximación más reciente, Puente (2009) evalúa el desempeño del Senado mexicano a través del trabajo realizado en cinco comisiones: equidad y género (LVIII Legislatura), desarrollo social (LVII Legislatura), hacienda y crédito público (LVIII Legislatura), relaciones exteriores (LIX Legislatura) y derechos humanos (LIX Legislatura). Para ello se basa en los trabajos de Pakenham (1970 citado en Puente, 2009: 3), Leston-Bandeira (2004, citado en Puente, 2009: 3), Norton (1993, citado en Puente, 2009: 3) y Wang (2005, citado en Puente, 2009: 3).

El autor divide las labores que realizan los legisladores en cinco categorías que posteriormente convierte en índices empíricos contruidos a partir de los conceptos en que se basan las consecuencias del desempeño de los representantes en su papel de miembros de una colectividad y no de forma individual. Las cinco categorías propuestas por Puente, también llamadas esferas del desempeño parlamentario son: legitimación, legislación, profesionalización, supervisión y opinión.

Posteriormente, realiza una descripción cuantitativa del impacto de cada una de las esferas a partir del número de actividades que desarrolla cada comisión durante toda una legislatura. A pesar de que el autor realizó hallazgos diferenciados que variaban de una comisión a otra, le fue posible observar que no todas las comisiones tienen la tarea de legislar en la misma medida. Por ejemplo, la comisión de Equidad de Género destinó el 43% de sus actividades a funciones de legitimación, mientras que la comisión de Desarrollo Social destinó un porcentaje semejante a labores de opinión (43%).

De manera particular, el trabajo de Puente manifiesta la relevancia de las comisiones como grupos en los que se descarga una parte significativa del trabajo de los parlamentarios, dado que se infiere que su desempeño decaería significativamente si se esperara que todos los legisladores cumplieran con todas sus funciones en igual medida.

Al igual que Puente, Béjar y Bárcena (2016) plantean a las comisiones como su objeto de estudio debido a la importancia capital que tienen estas dentro del proceso legislativo. Es así que, los autores aseguran que las comisiones permanentes ejercen control (negativo o positivo) sobre la agenda legislativa e impulsan la negociación de iniciativas a través de tres actividades: coordinando la procuración de información, persuadiendo a los legisladores de votar en un sentido determinado y movilizand (sustituyendo) a los disidentes que obstaculicen el proceso. Como categoría de análisis adicional, los autores incluyen el perfil de los presidentes de cada comisión debido a que cada presidente tiene bajo su responsabilidad la conducción de las actividades antes mencionadas.

Para la realización de su estudio, los autores elaboraron una base de datos de las iniciativas turnadas y dictaminadas por cada comisión; posteriormente clasificaron las reuniones y las actividades realizadas con base en el modelo previamente planteado (coordinación, persuasión y movilización) y, por último, seleccionaron los antecedentes profesionales y políticos de los presidentes de cada comisión.

Con respecto a la función de coordinación, los autores observaron que las actividades encaminadas a esta función son determinantes entre las comisiones más eficientes y las menos eficiente, a pesar de mostrar un comportamiento inverso entre el primer y el segundo grupo. Es decir, cuando la coordinación es alta en uno, será baja en otro y viceversa. Sobre las actividades encaminadas a persuadir, encontraron que son mucho menores a las relacionadas con coordinación, ante lo cual concluyen que, en México la construcción de mayorías para aprobar proyectos de gran alcance descansa menos en esta labor y más en la capacidad de los coordinadores para impartir disciplina en sus bancadas a través del marco normativo preestablecido.

Por su parte, el rubro movilización, relacionado con remoción y sustituciones de los miembros disidentes de una comisión, encontraron que no es una labor significativa entre las comisiones más y menos eficientes. Ello, de nueva cuenta, apuntaría a que los líderes utilizan sus recursos para designar a los miembros de las comisiones con el fin de movilizar el voto. Por último, en lo que respecta a los presidentes de las comisiones, Béjar y Bárcena (2016:126) concluyeron que el elemento diferenciador de las comisiones más y menos eficientes es la experiencia obtenida por dicho actor a lo largo de su carrera política en cargos de administración pública federal. En opinión de los autores, esto se debe a que desarrollan la capacidad de advertir problemas potenciales con el Poder Ejecutivo.

2. Método de investigación y justificación

El conocimiento generado parte del deseo por describir e interpretar los fenómenos de interés para los investigadores. Sus resultados son acumulativos y todos los análisis de datos

que se generan con cada estudio nuevo son nutridos de los anteriores en el mismo modo en que pueden aportar a futuras investigaciones en su disciplina (Masseroni *et al.*, 2016: 15). El presente, al igual todos los trabajos que analizan la realidad sociopolítica, encuentra su propósito en generar conocimiento acerca del sistema de relaciones políticas y sociales de un espacio determinado, en condiciones específicas del desarrollo histórico en las cuales se producen las interacciones de los sujetos políticos y sociales.

Como lo señalan Masseroni *et al.* (2016: 15), el análisis de las prácticas sociales de individuos y grupos, en ciertas condiciones históricas, tradicionalmente ha despertado el interés de los investigadores por los procesos que desarrollan grupos de individuos, más que el que desarrollan los individuos aislados. En consecuencia, es común encontrar trabajos sobre grupos como los votantes de un determinado país, los migrantes de una región, las mujeres de una edad determinada, etc.

Si bien, el interés es por los grupos, para realizar estas investigaciones es necesario obtener los datos de los individuos que los conforman. Posteriormente, esos datos se deben agregar con la finalidad de construir variables que permitan describir el comportamiento de los conjuntos o grupos. La existencia de datos agregados, así como el acceso a ellos suelen ser una enorme ventaja para los investigadores, porque en la mayoría de los casos, los investigadores llevan a cabo su labor con recursos limitados y la obtención de datos individuales puede exceder las posibilidades económicas del investigador. Por ello un aspecto esencial de toda investigación es identificar las distintas fuentes de datos, la accesibilidad y la fiabilidad de los mismos (Masseroni *et al.*, 2016: 16).

En lo relacionado a los métodos de investigación, siempre existe la disyuntiva entre usar métodos cuantitativos y cualitativos. A pesar de que con anterioridad estos métodos se consideraban opuestos, en la actualidad son más bien considerados complementarios.

No obstante, la distinción más obvia entre ambos es que los métodos cuantitativos producen datos numéricos y los cualitativos resultan en información o descripciones de situaciones, eventos, gentes, acciones recíprocas, comportamientos observados, citas

directas de los individuos analizados, entre otras semejantes. Así mismo, en la investigación cuantitativa se recogen y analizan datos cuantitativos, mientras que en la cualitativa se evita la cuantificación y los registros se realizan mediante narración, observación o entrevistas (Cadena-Iñiguez, 2017: 1606).

Ambos métodos requieren de intencionalidad y sistematización de la información. Para el caso de los cuantitativos, el uso de instrumentos guía la investigación, mientras que en los cualitativos son los procesos los que guían. En los métodos cuantitativos, los datos se pueden acumular y comparar para obtener datos comunes, mientras que los cualitativos pueden abarcar todo el espectro de una población, además son personalizados (Cadena-Iñiguez, 2017: 1609).

Por otra parte, en términos generales la validez se refiere al grado en que un instrumento puede medir la variable que pretende medir, y puede tener diferentes tipos de evidencia (Cadena-Iñiguez, 2017: 1609):

- **Validez de contenido:** el grado en que un instrumento refleja un dominio específico de contenido de lo que se mide.
- **Validez de criterio:** establece la validez de un instrumento de medición comparándola con algún criterio externo.
- **Validez del constructo:** el grado en que una medición se relaciona consistentemente con otras mediciones con base en las hipótesis derivadas de la teoría y que conciernen a los conceptos o constructo.

Masseroni *et al.* (2016), también señalan que una investigación debe buscar la validez interna, ante todo; es decir, la confianza en los resultados pues si esta condición no se cumple difícilmente se podrá hablar de un experimento verdadero. No obstante, aunque en menor medida, también es de suma importancia cuidar la validez externa, por la cual se debe entender qué tan generalizables son los resultados de un experimento a otras situaciones no experimentales, poblaciones y sujetos.

Con respecto a la utilización de métodos cuantitativos, Farnsworth & Fleming (1975) lo plantean en un trabajo de investigación de la siguiente manera. Los autores estadounidenses partieron de cuestionarse ¿qué legislatura ha creado la mayor cantidad de leyes? Para el caso de los Estados Unidos, aseguran que la respuesta puede parecer obvia. El prolífico Congreso número 89 (1965-66) que promulgó la mayor parte de la “Gran Sociedad” de Lyndon Johnson; o el Congreso 73 (1933-34) que sucedió a la gran depresión y que incluyó los famosos primeros cien días (*first hundred days*) del llamado “nuevo trato” (*new deal*) del Presidente Franklin Roosevelt; o tal vez el Sexagésimo tercer Congreso (1913-14) del Presidente Woodrow Wilson que marcó la culminación legislativa del movimiento progresista.

En este sentido, aseguran que estas son todas respuestas válidas si se parte de lo que establece una gran parte de la literatura. Sin embargo, hacen este planteamiento para establecer que no siempre existe una explicación clara acerca de la relación entre calidad y cantidad en los resultados parlamentarios. Además de que esta cuestión es comúnmente ignorada (Farnsworth & Fleming, 1975: 265).

Lo que es común, es la tendencia de asumir que los Congresos (legislaturas para el caso de México) se distinguen por el gran número de leyes “importantes” aprobadas o por la sola cantidad de leyes promulgadas.

El alcance del estudio se encuentra restringido en algunos aspectos. En primero lugar su índice de productividad tiene un claro enfoque cuantitativo, no cualitativo. Con ello, no se sugiere que una legislatura (*Congress*) se pueda medir mejor simplemente mediante el conteo de leyes promulgadas, pero sí se sugiere que el propuesto índice cuantitativo es un punto de partida lógico, así como parte integral de cualquier estudio comprensivo y comparativo del desempeño parlamentario (Farnsworth & Fleming, 1975: 267).

Por lo tanto, el presente trabajo de investigación es de naturaleza cuantitativa, de tipo descriptiva y correlacional. Además, se inscribe dentro de la visión que estima que el factor determinante no es el número de casos analizados, sino las observaciones, mismas que

dependen de la unidad de análisis seleccionada (Eckstein, en Castro, 2015: 60). Así mismo, se denomina estudio descriptivo correlacional porque lo que se busca es determinar la relación que existe entre dos variables.

Del mismo modo, se trata de un estudio transversal, debido a que analiza un lapso de tiempo específico y relativamente corto contrario a los estudios longitudinales que involucran el seguimiento a través de periodos de tiempo extensos como el estudio de Alemán y Calvo (2008), que analizó datos recabados durante 18 años. Este tipo de estudios también se consideran útiles para determinar la prevalencia en el tiempo de una condición (Cvetkovic-Vega, 2021) como lo puede ser la disciplina partidista. Otra ventaja de emplear un corte de tipo transversal para el estudio tanto del desempeño parlamentario como de la disciplina partidista es que, éste puede evaluar la asociación entre dos o más variables, siendo una estrategia importante para la explorar asociaciones condición (Cvetkovic-Vega, 2021: 179).

Para la selección del método de investigación se han considerado dos criterios primordiales. El primero se relaciona con la posición epistemológica adoptada por esta investigación, la cual considera que tanto los individuos como los grupos a los que pertenecen (partidos políticos), son comparables entre sí, en principio, tomando en cuenta que presentan rasgos medibles y cuya variación es independiente. El segundo criterio se basa en la pregunta de investigación ¿existe una relación significativa entre el desempeño parlamentario y la disciplina partidista? Que busca ir más allá de lo descriptivo con la finalidad de determinar si existe correlación entre los dos objetos de estudio.

Con respecto a esto último, cabe mencionar que si bien emplear técnicas de estadística descriptiva puede arrojar coeficientes que indiquen algún grado de relación estadística, esto no conlleva *per se* que exista una relación. La correlación, al igual que la causalidad son el resultado de consideraciones teóricas (Gujarati, en Castro, 2016: 61). Por ello, los dos primeros capítulos han tenido por objetivo sentar las bases teóricas de las que se deducen expectativas que se ponen a prueba más adelante.

Vale la pena destacar que los trabajos que abordan el funcionamiento legislativo y su relación con la disciplina partidista se han enfrentado a múltiples obstáculos para acceder a información confiable y completa. Esta situación ha llevado a los trabajos en esta materia a presentar diferencias importantes en cuanto a conceptos, criterios y metodologías, lo que representa un desafío para realizar ejercicios comparativos con indicadores estandarizados.

De aquí en adelante, se aborda la recolección, medición y el tratamiento que se les dio a los datos aplicando las nociones teóricas antes definidas y tomando en cuenta la particularidad de los objetos de estudio de modo que las interpretaciones sean lógicas. Al final se espera que la evidencia empírica, los resultados del análisis estadístico y la teoría se conjuguen para permitir evaluar el desempeño de las legislaturas, así como la relación que guarda con la disciplina partidista.

A. Método Descriptivo Correlacional

La presente investigación emplea el método denominado descriptivo correlacional como (Ugalde, 2003; Díaz, 2005; Castro, 2015) autores, porque la investigación cuantitativa se compone de dos etapas: la descriptiva y la correlacional.

a) Análisis Descriptivo

Como su nombre lo indica, este método busca describir sistemáticamente situaciones o acontecimientos. Aunque anteriormente, en los estudios sobre desempeño parlamentario se han utilizado las descripciones para probar hipótesis y poner a prueba explicaciones, se podría decir que esto no es del todo correcto ya que, si bien aquí no se desacredita ese método en particular, estos fines no son característicos de los análisis descriptivos. Las etapas de este tipo de análisis son (Monje, 2011: 100):

- Definir en términos claros y específicos qué características se desean describir.
- Expresar cómo van a ser realizadas las observaciones; cómo se seleccionaron los sujetos de forma que conformen una muestra adecuada de la población; qué técnicas

de observación se van a utilizar, y por último si se someterán a una prueba antes o después de su obtención.

- Recolectar los datos.
- Informar apropiadamente los resultados.

b) Análisis Correlacional

Este tipo de análisis tienen el objetivo de determinar el grado de asociación o concomitancia que existe entre dos o más factores, con base en la variación que existe entre ellos. La existencia y fuerza de esta covariación es normalmente determinada a través de procesos estadísticos por medio de coeficientes de correlación. Es importante reiterar que dicha covariación no significa que exista causalidad entre los factores o variables. Algunas de las principales características de este tipo de estudios son (Monje, 2011: 101):

- Funciona para situaciones complejas en que no es posible el control experimental, pero se requiere de relacionar variables.
- Permite medir e interrelacionar múltiples variables al mismo tiempo en situaciones de observación natural.
- Permite identificar asociaciones entre variables siempre y cuando se introduzcan los controles estadísticos apropiados.
- Es menos riguroso que una investigación experimental porque no es posible la manipulación de variables independientes, ni el control riguroso por lo que no conduce directamente a la identificación de causa-efecto.

Etapas del análisis correlacional (Monje, 2011: 102):

- Definición del problema
- Revisión de la literatura
- Determinar el diseño operacional: Identificación de variables, selección de sujetos, determinación de instrumentos, elección de técnicas de correlación.

- Recolección de datos
- Análisis de los datos por medio de técnicas adecuadas.

B. Selección de Funciones Parlamentarias

Cuando se trata de evaluar las labores parlamentarias, existen una mayoría de trabajos que se reducen a considerar el arreglo institucional con el que desarrollan sus funciones, empleando el número de iniciativas dictaminadas como dato más relevante. En lo que concierne al sistema de partidos, solo se ha destacado la necesidad de construir coaliciones mayoritarias para lograr la aprobación de las iniciativas (Béjar & Bárcena, 2016:112). Del mismo modo, se han ignorado las actividades que realizan las comisiones.

Por otro lado, ya que, a partir del año 2000 México ha contado predominantemente con gobiernos sin una mayoría en el Congreso, es posible observar que la literatura establece que esta ausencia es un elemento central cuando se trata de abordar el trabajo de los legisladores. Sumando a esto, existen dificultades generadas por la creciente influencia de los gobernadores y otros liderazgos subnacionales sobre las carreras políticas de los representantes. Esto último, se ha presentado como consecuencia de dos factores. El primero es la alta competitividad alcanzada en los comicios en gran parte del territorio nacional y la segunda es la implantación de un federalismo fiscal cada vez más exigente en su solicitud de recursos para los estados y los municipios (Díaz-Cayeros, 2004; Merino, 2010, citado en Bárcena & Hernández, 2019).

Establecido lo anterior a continuación, se describen las actividades que desempeñan los legisladores a partir de las funciones básicas que deben realizar según lo estipula el marco legal y normativo. Cabe resaltar que la clasificación que se presenta a continuación no es de ninguna manera exhaustiva o restrictiva; se trata de una aproximación a una clasificación de las labores parlamentarias con la intención de dejar a un lado la estrecha visión de que el Congreso tiene la única función de legislar y, en consecuencia, deba medirse su desempeño exclusivamente a través del número de iniciativas aprobadas.

Para la selección de las funciones que se analizaron se tomó como base el modelo de Puente (2009), el cual a su vez es una actualización de un modelo propuesto por Robert Packenham (en Puente, 2009:3), el originalmente contempla tres grupos de funciones: legitimación, decisional y profesionalización. Puente por su parte, desagrega dichos grupos y propone cinco *esferas de desempeño parlamentario* con la intención de presentar de una forma más clara las actividades de los órganos parlamentarios.

Entonces, el modelo de Puente plantea que una legislatura ejerce sus funciones a través de cinco esferas, aquí llamadas grupos de funciones parlamentarias: Legitimación, Legislación, Profesionalización, Supervisión y Opinión (Puente, 2009: 4). Adicionalmente, un aspecto clave retomado de la propuesta de Puente, es su proceso de transformación de las categorías antes señaladas, en índices empíricos contruidos con base en consecuencias surgidas del ejercicio del legislador en cuanto a su condición de miembro de una colectividad y no en cuanto a su desempeño personal.

Un modelo semejante al propuesto por Puente es el de Richard Schobess (2022) quien plantea un método mixto y señala que es posible medir cuantitativa y cualitativamente las funciones parlamentarias en la medida en que se tenga acceso a la información necesaria. Para el caso de México, el acceso a la información cualitativa que propone Schobess resulta difícil de obtener pues se basa en la colaboración de un grupo significativo de legisladores y su disposición de proporcionar información suficiente y confiable acerca del desempeño de otros miembros. Sin embargo, es el apartado cuantitativo el que representa un complemento importante para la selección de los grupos de funciones parlamentarias.

Si bien Schobess (2022) únicamente mide los tres grupos de funciones sustantivas del desempeño parlamentario (legislación, representación y control), es la desagregación de los grupos en indicadores los que representan un aporte significativo en los esfuerzos por medir la labor de los congresistas. La propuesta de Schobess (2022) se ilustra en la Tabla 2

Tabla 2

Operacionalización del desempeño parlamentario con respecto a los indicadores formales de actividad parlamentaria.

Aspectos del desempeño parlamentario	Indicador
Actividad de representación	Frecuencia del discurso Duración del discurso Preguntas plenarias
Actividad de control	Preguntas plenarias Preguntas en comité Preguntas escritas
Actividad legislativa	Iniciativas individuales Resoluciones

Fuente: Schobess (2022: 10).

Con base en lo anterior, en primer lugar, se hizo una selección de funciones. Del grupo de labores establecidas en el marco regulatorio (actividades legislativas, de control, administrativas, representativas, jurisdiccionales, deliberativas, presupuestales, de dirección política, profesionalizantes, divulgativas y electorales) se seleccionaron 5 grupos de funciones con base en el criterio de consecuencias para el sistema político (Puente, 2009: 4).

Por lo que, la propuesta que aquí se presenta establece que la labor parlamentaria se ejerce a través de cinco funciones: legislación, representación, fiscalización, profesionalización y generación de opinión pública. Adicionalmente, se consideró incluir la función de legitimación pues es fundamental para mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad (Puente, 2009: 4). No obstante, los legisladores la ejercen con el simple hecho de reunirse periódicamente a discutir asuntos de la agenda pública nacional, sostener debates y sesiones, sancionar

formalmente las decisiones legislativas e incluso con su participación en la resolución de conflictos políticos (Puente, 2009:5).

Las funciones seleccionadas conforman dos grupos, el primero incluye las tres funciones sustantivas que deben desempeñar los legisladores según lo establecido por la Constitución, es decir, legislar (Nacif, 2001; Ugalde, 2003), representar y fiscalizar (Puente, 2009; Béjar & Bárcena, 2016). El segundo grupo, consta de las funciones no sustantivas, las cuales se han definido con base en los trabajos de Puente (2009) y Schobess (2022) y son las funciones de profesionalización y generación de opinión pública. Como ya se mencionó, cada una de estas funciones se desagregó en indicadores compuestos por actividades cuantificables que desempeñan los diputados como se detalla a continuación.

C. Estrategia metodológica

Como ya se ha mencionado el número de labores o funciones que deben desempeñar los legisladores varia con base en el país y la fuente que de qué se trate. Para su análisis, se ha optado por retomar las funciones utilizadas anteriormente por autores como Puente (2009), Béjar & Bárcena (2016) y Schobess (2022). En este sentido, las funciones seleccionadas se describen a continuación:

- a) **Función legislativa.** Para analizar esta función, la que se podría catalogar como la función predominante dentro del quehacer legislativo, se optó por retomar parcialmente una propuesta metodológica desarrollada por Richard Schobess (2022), la cual se fundamenta en una metodología que evalúa el desempeño de las labores legislativas yendo más allá del clásico método de contar iniciativas. Para el autor, esta función se ejerce a través de todas las gestiones realizadas que giran en torno al proceso de producción y modificación de leyes, que puedan cuantificarse de una u otra forma. Para el caso mexicano existen tres actividades relacionadas entre sí que pueden desempeñar los legisladores y que se pudieron cuantificar gracias a la

información disponible en la Gaceta Parlamentaria perteneciente a la Cámara de Diputados.

- **Presentación de iniciativas:** El número de iniciativas presentadas por cada legislador.
- **Presentación de proposiciones:** El número de proposiciones presentadas.
- **Elaboración de dictámenes:** Dado que los dictámenes se elaboran en comisión, esta actividad se refiere al número de dictámenes en los que participó cada legislador en su calidad de miembro de una o más comisiones. Se tomaron en cuenta todos los dictámenes ya fueran de nueva ley, reformas constitucionales, reformas a leyes existentes, decretos o de puntos de acuerdo.

Del mismo modo, se contaron todos los dictámenes emitidos por las comisiones independientemente de la cámara de origen, debido a que los asuntos turnados a dichos órganos implican necesariamente la realización de labores legislativas, tales como la recepción, discusión y dictaminación de las distintas propuestas.

Si bien el número de dictámenes en los que participó un diputado no representa mucho en sí mismo, ayuda a establecer un parámetro para conocer la carga de trabajo legislativo con que contaron los miembros de las distintas comisiones.

- b) ***Función representativa.*** El concepto de representación es muy amplio y la literatura ofrece distintas aproximaciones al respecto. Para los propósitos del presente estudio sería pertinente iniciar estableciendo que para su medición la representación parlamentaria es mejor entendida como una legitimación derivada no de tipo monárquico, sino de tipo democrático; en consecuencia, los legisladores son elegidos para conformar un órgano multitarea y autónomo cuyas acciones involucran posiciones divergentes procurando el bien de la mayoría de la sociedad por encima de voces o intereses particulares.

En lo que respecta a las capacidades del Congreso, se puede señalar que junto con el Ejecutivo, aquel se encuentra legitimado como representante de la nación. Esta

cualidad surge del consentimiento que otorgan los ciudadanos a los representantes a través de la elección directa (legisladores de mayoría relativa) y en menor medida de la elección indirecta (legisladores de representación proporcional). Por lo tanto, “la representación es una situación en la cual uno o varios individuos ejercen funciones de Estado en nombre de otros que detentan de hecho la mayor fuerza” (Duguit, 1926:51).

En consecuencia, en un entorno democrático y plural respetuoso de la separación de funciones, los legisladores -a efecto de ejercer sus funciones de manera eficiente- tienen el derecho de adoptar decisiones, a veces deliberadas, para formar parte de un órgano autónomo e independiente de decisión; no estar sujetos a intereses particulares y respetar la libertad de opinión de todos los ciudadanos.

Para Valdés (2021), el principio de representación se cumple con la sola elección de los diputados, ya sea de manera directa a través del principio de mayoría relativa o indirecta mediante el de representación proporcional. En este aspecto, la complejidad del sistema electoral mexicano plantea algunos desafíos para calificar esta función.

Sin embargo, para Schobess (2022), la función de representación se puede ejercer mediante las actividades relacionadas con la deliberación y el debate, una acción que es más comúnmente realizada al interior de las comisiones. En este sentido, el autor sugiere que existen tres actividades que asociadas a la representación que pueden ser cuantificadas.

- **Preguntas plenarias:** Son el número de preguntas realizadas ante el pleno en las ocasiones en que se hizo uso de la palabra. Se contaron únicamente las preguntas con un sentido inquisitivo y se descartaron aquellas de naturaleza retórica. Un ejemplo de las preguntas que se contaron es el siguiente:

¿Cómo se están distribuyendo los mil millones de pesos reasignados a los consulados de México en los Estados Unidos? (Pregunta del diputado Felipe Reyes Álvarez al ministro Jacobo Pardo, ex director general de Protección a

mexicanos en el Exterior. Decimotercera reunión ordinaria de la comisión de asuntos migratorios realizada el 22 de marzo de 2017. Página 2.)

- **Uso de la palabra en comisiones:** Se cuentan el número de intervenciones hechas por los diputados durante las sesiones de las comisiones a las que pertenecen. Estas actividades cuentan como actividades de representación debido a la gran cantidad de intervenciones que contienen solicitudes y peticiones enfocadas a atender alguna necesidad de la sociedad civil (Béjar & Bárcena, 2016). Estas fueron extraídas de las actas de reunión de cada una de las comisiones ordinarias debido a que casi todos los diputados participan en al menos una de ellas, a diferencia de las comisiones especiales, Bicamerales, de investigación, así como de los grupos de amistad, de trabajo y comités.

Un desafío propio de esta labor en particular fue que las actas contienen las intervenciones de todas las personas que hicieron uso de la palabra en la reunión en cuestión. Esto incluye a diputados y ciudadanos invitados que no pertenecen a la comisión. Para establecer a los diputados que forman parte de las distintas comisiones se revisaron las listas de integrantes, así como los pases de asistencia de las actas de reunión, debido a que es normal que las comisiones presenten cambios en cuanto a su conformación a lo largo de desarrollo de la legislatura. Del mismo modo, es relativamente común que las listas de integrantes presenten irregularidades en los datos publicados.

- **Preguntas hechas en comisión:** Al igual que las preguntas realizadas durante el pleno, se contaron el número de cuestionamientos realizados por los diputados, pero durante las sesiones de las comisiones ordinarias.
- c) ***Función de fiscalización o de control.*** En el caso particular de México, el Congreso debe cumplir por mandato constitucional (Artículo 74) una función de control a través de la revisión de la cuenta pública o también llamada fiscalización. Para llevar al cabo tan importante labor, el Congreso mexicano se apoya en la Auditoría Superior de la

Federación (ASF), con la intención de evaluar los resultados de la gestión financiera, verificar el cumplimiento de los objetivos planteados en los programas y comprobar si ha existido apego a los criterios establecidos por el presupuesto.

Si bien es pertinente reconocer que, bajo el filtro del concepto de corrupción, la fiscalización puede cobrar un matiz complejo y sensible, es indudable que el poder de fiscalizar constituye un recurso fundamental para que cualquier gobierno pueda hacer un mejor uso de los recursos que tiene a su disposición y con ello generar, a su vez, recursos de orden político al presentar una mejor imagen ante la sociedad, que cada vez valora más la transparencia y la rendición de cuentas (Tiscareño, 2016).

La antes mencionada fiscalización a la Cuenta Pública que lleva al cabo la ASF, se realiza al término de cada ejercicio fiscal, teniendo un carácter externo e independiente y, por lo tanto, autónomo de cualquier otra forma de control o fiscalización. Es por ello que, el estudio de un órgano como la ASF implicaría un cuerpo teórico y metodológico distinto.

A pesar de esto, las acciones de fiscalización no son completamente externas a la Cámara de Diputados. Para el caso de dicho órgano, la función de fiscalizar recae principalmente en dos instancias. En primer lugar, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (CVASF), la cual es responsable de coordinar la labor conjunta que desempeñan esta y la ASF.

No obstante, existen acciones asociadas a la función de control que pueden desempeñar la mayoría de los legisladores sin tener que pertenecer a estos órganos especializados. De manera semejante a la actividad de representación, existen labores que son asociadas al control debido a que su propósito es el de fiscalizar algunas acciones (Schobess, 2022). Para el presente trabajo se optó por contabilizar los siguientes criterios:

- **Uso de la palabra:** Cuenta la cantidad de ocasiones en que un diputado hizo uso de la palabra durante las sesiones del pleno. Esta información se encontró

en el apartado correspondiente (Intervenciones en el pleno) del sitio *web* oficial de las legislaturas LXIII y LXIV.

- **Longitud del discurso:** Cuenta el número de palabras que componen las intervenciones individuales de los diputados durante las sesiones en el pleno y se recuperaron de la misma base de datos.
 - **Preguntas plenarias:** Es la misma actividad empleada anteriormente en la función de representación, la cual sirve una doble función por sus cualidades tanto en el debate y la deliberación como su uso fiscalizante. Se reitera que son el número de preguntas realizadas ante el pleno en las ocasiones en que se hizo uso de la palabra y se contabilizan únicamente las preguntas con un sentido inquisitivo y se descartaron aquellas de naturaleza retórica.
- d) ***Función de profesionalización.*** Al igual que las actividades legislativas, representativa o de control, la profesionalización legislativa ha sido por sí misma un fenómeno recurrente dentro de los estudios legislativos. En consecuencia, existen diferentes definiciones, así como métodos para su estudio. En la literatura que trata este fenómeno desde el Congreso mexicano es posible rescatar que se ha definido la profesionalización legislativa desde dos ámbitos, el administrativo y el legislativo. Para el primer caso, el objetivo de la profesionalización -al menos en principio- reside en que los puestos sean ocupados por quienes posean las mejores aptitudes profesionales. Es así como, la profesionalización se refiere al conjunto de conocimientos, experiencias e incentivos que producen la actualización, promoción y retribución, todas ellas vinculadas a la productividad y antigüedad sintetizadas a través de méritos y desempeño (Méndez, 2000).

Para el rubro legislativo, Valencia (2009, p.70) señala que la profesionalización es un concepto ambiguo debido a la naturaleza compleja del cargo de los legisladores, y contrario a la concepción anterior, plantea que la representación difícilmente puede estar vinculada con el mérito y el desempeño. Más aún, dicha naturaleza favorece la

escasez de información para su estudio, así como sesgos potenciales derivados de los intereses que involucra la selección de perfiles para cargos que requieren de habilidades que no siempre son meramente académicas o siquiera comprobables en algunos casos.

Como ya se ha mencionado, asumir que la labor de los legisladores se limita a una función como puede ser la de producir y modificar leyes o ser representante de la voz popular es ignorar la capacidad real del legislativo. Las funciones que desempeñan los legisladores ponen de manifiesto la complejidad de su labor, la cual puede dificultarse para aquellos que carezcan de capacidades técnicas, formación y experiencia, destinándolos a una potencial participación menor o pasiva en la que su desempeño se limitaría a seguir el actuar de la mayoría, fallando así con su trabajo de representantes, legisladores y contrapesos efectivos.

Para su estudio, la profesionalización legislativa suele subdividirse en elementos cuantificables cuya definición y número varía dependiendo del objetivo del trabajo en cuestión. Para el presente caso, se busca la elaboración de un índice de profesionalización legislativa individual considerando aspectos de índices de profesionalización, del contexto mexicano actual, así como metodologías empleadas por otros estudiosos de la materia.

Para el diseño de este índice, se incorporan cuatro variables: grado de escolaridad, trayectoria en el sector público (Patrón & Camacho, 2018), trayectoria legislativa y cargos legislativos (Valencia, 2009). A continuación, se describen cada una de las variables. Cabe destacar que la información se obtuvo de las fichas curriculares disponibles en el Sistema de Información Legislativa perteneciente a la Secretaría de Gobernación, así como el “Listado alfabético de Diputados Proprietarios con licencias aprobadas.

- **Grado de escolaridad:** Se refiere a la mayor formación académica concluida de cada uno de los diputados. Si bien la cantidad de títulos de un individuo no

garantizan su calidad integral, es posible establecer que un mayor número de años de escolaridad resulta en una mayor capacitación para realizar labores más complejas como la legislativa. Por otro lado, una formación universitaria y de posgrado favorece la ampliación de habilidades necesarias para un legislador, tales como la capacidad de negociación o elaboración de propuestas, particularmente si dicha formación es en área de las ciencias sociales.

Para su cuantificación, las categorías que se utilizaron para medir el grado de escolaridad son las siguientes: sin estudios (0), primaria (1), secundaria (2), preparatoria o bachillerato (3), carrera técnica/comercial (4), pasante/carrera trunca (5), licenciatura (6), maestría/especialidad/posgrado (7), dos o más maestrías o especialidades (8) y doctorado (9).

- **Trayectoria en el sector público o trayectoria administrativa:** Si bien la formación académica es importante para el desarrollo del conocimiento y habilidades de un legislador, es innegable la contribución que representa la experiencia laboral para la profesionalización de los individuos. Para el caso de los diputados, esto se debe a que la experiencia previa ocupando cargos en los distintos ámbitos de gobierno facilita un mejor entendimiento de la administración pública.

Es por lo anterior, que esta variable cuantifica el número de años que los diputados se han desempeñado en la administración pública municipal, estatal y federal.

- **Trayectoria legislativa:** Semejante a la variable anterior, se considera que la experiencia obtenida por los legisladores al ocupar cargos legislativos -como pueden ser diputaciones locales o federales- contribuyen a la mejora de aptitudes para desempeñar una mejor labor parlamentaria. Esto a través de la obtención y ampliación de herramientas y conocimientos, así como de un mejor entendimiento del proceso legislativo y mayores habilidades de negociación.

Por lo tanto, esta variable cuantifica el número de años que los legisladores se han desempeñado en diputaciones federales o senadurías previo al periodo que se analice. Para esta actividad se hicieron dos consideraciones. La primera es que cuando los periodos de separación del cargo son iguales o menores a tres meses, se cuenta el año completo por no considerar que este tiempo es significativo para afectar la experiencia adquirida por el legislador en el tiempo restante. En segundo lugar, se excluyeron los periodos que un legislador cumplió como suplente sin toma de protesta, pues se entiende que, si bien cuenta con el estatus de diputado, no se desempeñó en labores parlamentarias durante ese periodo.

- **Cargos legislativos:** Como ya se mencionó, existe un aspecto fundamental en la profesionalización legislativa que vincula las variables anteriores y es lo que se refiere a la obtención o ampliación de aptitudes que favorezcan el desempeño de más y mejores funciones legislativas. Por otra parte, es preciso que todos los diputados desempeñen un cargo al interior de al menos una comisión. Es común, que los miembros con mayor experiencia y trayectoria legislativa ocupen los cargos más importantes al interior de las comisiones, y los demás cargos se vayan distribuyendo conforme a esta misma lógica, es decir, a menor experiencia, menor influencia en el proceso de toma de decisiones.

Tomando esto en cuenta, la presente variable busca cuantificar los cargos que ocupa cada diputado conforme a los siguientes criterios: presidente (3), secretario (2) e integrante (1) de comisiones y comités. Dentro de la mesa directiva, se codificarán presidente (3), vicepresidente (2) y secretario (1). Por último, para los miembros de la Junta de Coordinación Política se codificarán presidentes (2) y miembros (1).

En este sentido, se hizo una sola codificación por cada legislador tomando en cuenta el cargo máximo que ocupó durante el periodo en cuestión.

- e) **Función de opinión/participación.** Esta última función parlamentaria se encuentra relacionada con la opinión que tiene la ciudadanía sobre el trabajo de los legisladores.

Esto establece un vínculo entre ciudadanía y diputados, siendo estos últimos los que deben realizar labores encaminadas a difundir entre la ciudadanía, información sobre las labores que desempeñan sus representantes.

Las actividades que pueden realizar los diputados con el fin de influir en la opinión de los ciudadanos se encuentran muy vigiladas, debido a que los legisladores pueden incurrir en actividades de promoción de su imagen, especialmente desde que entró en vigor la reelección consecutiva. Por ello, los propios diputados han acordado que existan actividades y canales específicos para difundir el conocimiento sobre su labor, sin incurrir en acciones que busquen un fin electoral de forma extemporánea.

De acuerdo con Puente, y como lo establece la propia Cámara de Diputados, esta última categoría se mide “a partir del debate político generado en el espacio público” (Puente en Bejar [coord], 2009:109), pero más importante aún, a través de la difusión de dichas actividades, las posturas de sus participantes y los resultados emanados de estos trabajos. Las actividades de generación de opinión más comunes llevadas al cabo por los diputados son: Foros de consulta ciudadana, reuniones con grupos de interés o de presión, giras de trabajo y publicación de documentos de divulgación, ya sea de la labor parlamentaria o de investigación y estudios especializados.

Un primer obstáculo surge en lo que respecta a la realización de foros de consulta ciudadana, debido a que la Cámara de Diputados desempeña esta actividad a través de una comisión especial de Participación Ciudadana. Si bien esta comisión realiza actividades de vinculación entre diputados y la sociedad civil, generación de propuestas, promoción de la participación, entre otras, la participación por parte de los legisladores se encuentra limitada a un grupo reducido, lo que es un claro ejemplo de la relatividad legislativa, es decir, no todos los diputados pueden participar de todas las actividades.

Para el cumplimiento de la labor de difusión de información, la Cámara de Diputados cuenta con distintos órganos. Dos de los que publica la propia Cámara son El Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria, los cuales contienen información sobre las sesiones sostenidas en el pleno, así como diversas actividades legislativas.

Otras actividades de opinión como la realización de actividades de investigación, estudios especializados y publicación de documentos relacionados se cumplen a través de distintos órganos tales como el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados.

Es importante señalar que, si bien la Cámara de Diputados cumple con sus labores de generación de opinión a través de estos últimos dos órganos, no son todas realizadas por los propios legisladores, por lo cual no pueden ser atribuidas a ellos de forma directa.

Tomando en cuenta lo anterior, para el estudio de esta función, la presente investigación se centra en las actividades que involucran a todos los legisladores, las cuales son dos, los debates y las giras de trabajo.

- **Debates:** Los debates programados constituyen una actividad predominante dentro del quehacer parlamentario. Los debates son las discusiones que se mantienen durante las sesiones en el pleno. Para el caso de la Cámara de Diputados, se cuenta con un Diario de Debates, el cual es:
el órgano oficial del Congreso en el que se publica de manera fiel y puntual el desarrollo de las sesiones plenarias. Contiene la fecha y lugar en que se verifica la sesión, el sumario, el nombre de quien preside, la copia fiel del acta de la sesión anterior, las discusiones en el orden en que se desarrollen y la inserción de todos

los documentos a los que se les dé lectura (Portal de transparencia Cámara de Diputados).

Por ello, para conocer los debates en los cuales ha participado un legislador, se consultó este Diario y se contó la cantidad de intervenciones que realizó cada legislador durante las sesiones plenarias. Es decir, para conocer las actividades relacionadas con el debate, se emplea la misma actividad que en las funciones representativa y de control.

- **Giras de trabajo:** Son viajes oficiales realizados por los diputados a uno o más lugares, cuyos objetivos pueden ser la difusión de información, supervisión, invitación a otros agentes a participar de ciertos proyectos, entre otros. Para su estudio, se tomaron como unidad de medida las giras de trabajo, así como los viajes oficiales de carácter nacional e internacional realizadas por los diputados, en lo individual o como parte de una delegación.

Para conocer dichas actividades, se revisaron los informes de viajes registrados por la Dirección de Servicio a Diputados, así como los programas de actividades e informes de las comisiones ordinarias y especiales.

Si bien son varias las labores que deben desempeñar los parlamentarios, no existe un número mínimo de cada una de ellas que deba realizar cada diputado por lo que una sola ocurrencia en cada una de sus labores bastaría en principio para considerar que dicha labor fue satisfecha. Sin embargo, como el desempeño parlamentario uno de los objetos de estudio del presente trabajo, se infiere que a mayor número de ocurrencias por actividad, mayor trabajo de gestión, negociación y más asuntos atendidos como ha sido planteado anteriormente (Puente, 2009: 10; Béjar & Bárcena, 2016: 119). En consecuencia, se considera que a mayor número de ocurrencias, mayor desempeño. No obstante, en cuanto a los mínimos, el único número que podría representar un desempeño deficiente es el cero, es decir, que no haya realizado ninguna actividad.

3. Disciplina Partidista

De acuerdo con González (2010), en la literatura que aborda el tema de la disciplina partidista existe una tendencia a proponer distintas maneras de definir a los partidos políticos para explicar el comportamiento de los diputados. Se podría decir que en términos conceptuales existen dos grupos de análisis: el primero hace una distinción entre disciplina y cohesión partidista y, el segundo, que trata ambos conceptos indistintamente (Ozbudun, 1970; Bowler *et al.*)

Es así que, para algunos autores la disciplina es el resultado de las relaciones verticales de poder en el interior de los partidos, impuestas desde los niveles superiores y enmarcada por una estructura de incentivos y sanciones. Por otro lado, la cohesión refleja el grado de coordinación que existe entre los diputados de cara a las exigencias impuestas por la competencia electoral, pero sin la necesidad de la implantación de medidas disciplinarias (Laver & Shepsle, 1999:29).

Así, la apelación a la disciplina se da cuando la cohesión es baja y no es necesaria cuando ésta es alta (Heller & Mershon, 2002). Por tanto, se puede suponer que cuando la cohesión es débil, es cuando la disciplina puede ayudar a mantener la unidad del partido (Lacina, 2009:4). Para el segundo grupo de autores, lo anterior resulta indistinto ya que ellos consideran la disciplina y la cohesión como sinónimos.

Por su parte, para poder abordar el tema de la disciplina partidista, Sánchez y Cuevas (2017), consideran que es pertinente mencionar que ésta se basa en la autodisciplina, que es la que los integrantes de un grupo parlamentario se imponen a sí mismos, y la *heterodisciplina*, que es aquella que es impartida por los dirigentes de los partidos políticos. De acuerdo con Sartori (1999), cuando la segunda opción supera a la primera, la asamblea se transforma en una mera caja de resonancia de las decisiones tomadas al exterior de la misma. Es en esta situación, cuando una Cámara debe garantizar el equilibrio entre los mecanismos institucionales que favorecen la disciplina partidista y los que aseguran que los

representantes de los ciudadanos respondan a las demandas de su electorado (*responsiveness*) y asuman la responsabilidad (*accountability*) por sus acciones (Béjar, 2002).

Otra situación distinta es que lo antes señalado se consiga debido a que en el núcleo de los parlamentos suele imperar una estructura jerárquica rígida que descansa en la subordinación del legislador a su jefe de bancada y de éste a su vez, a la de su partido y a su líder (Aragón, 2008:138). Es así que, la disciplina partidista en la Cámara es entendida como el acatamiento de los miembros de un partido (independientemente de sus preferencias individuales) a las instrucciones o a la influencia de su líder (Bowler *et al.*, 1999).

A. El Caso de los Estados Unidos

De forma semejante a lo ocurrido con el desempeño parlamentario, es posible encontrar algunos antecedentes del estudio de la disciplina partidista latinoamericana en la literatura estadounidense. Esto se le puede atribuir principalmente a dos factores, el primero es que EE. UU. se encontró exento del fenómeno de los regímenes autoritarios que se mantuvo presente durante buena parte del siglo XX en América Latina, lo que no entorpeció la labor investigativa cuyo objeto de estudio era el Congreso estadounidense. En segundo lugar, algunos de los primeros estudios sobre disciplina partidista se originaron en el Reino Unido, una nación con una amplia tradición parlamentaria y cuya literatura influenció ampliamente los trabajos estadounidenses (Nacif, 2002).

Al examinar el número y porcentaje de proyectos de ley presentados y aprobados por las legislaturas estatales estadounidenses en 1990 y 1991, Gray y Lowery (1995) teorizaron que las poblaciones de grupos de interés podrían afectar negativamente la productividad legislativa al nivel estatal, debido a que la abundancia de estos grupos puede frustrar la capacidad de construir coaliciones ganadoras duraderas. Además de medir el gobierno unificado o dividido, controlan una serie de otros factores institucionales y políticos. Encuentran que el gobierno dividido tiene un impacto levemente negativo, aunque

estadísticamente insignificante, en la productividad legislativa en todos los estados. De acuerdo con su teoría, su principal hallazgo es que el número reducido de grupos de interés en un estado reduce la capacidad de una legislatura para promulgar legislación, independientemente del control del partido. En estados con sistemas densos de grupos de interés, es difícil construir coaliciones ganadoras; cuantos más jugadores hay, menos importante es cada jugador individual y más probable es que haya un conflicto entre los jugadores, lo que lleva a una obstrucción legislativa.

De forma semejante, Bowling y Ferguson (2001) argumentan que los grupos de interés y el control de los partidos pueden afectar la productividad legislativa en las entidades estadounidenses. A pesar de que emplean un diseño semejante al de Gray y Lowery, dividen su análisis entre ocho áreas de políticas de alto impacto y bajo conflicto (por ejemplo, agricultura, desarrollo, salud, economía, etc.), evaluando la productividad de las legislaturas estatales durante la sesión legislativa de 1993-1994. Los autores, aseguran que el fenómeno de gobierno dividido importa en aquellas áreas políticas que clasifican como de alto conflicto (*high conflict policy areas*) como lo son la inseguridad, la educación y el bienestar. No obstante, a diferencia de Gray y Lowery, Bowling y Ferguson (2001) miden la productividad legislativa como una variable dicotómica, codificando como 1 todos los proyectos que finalmente se convierten en ley y 0 para todos los demás proyectos de ley presentados. De igual modo, clasifican la variable independiente clave, gobierno dividido, de dos formas alternativas: gobierno dividido simple (*simple divided government*), cuando el partido en el poder se opone a ambas cámaras de la legislatura, y gobierno dividido compuesto, cuando las dos cámaras de la legislatura se dividen a lo largo de líneas partidistas.

La distinción que los autores hacen sobre la condición de gobierno dividido es relevante debido a que encuentran que los estados con un gobierno dividido compuesto tienen una probabilidad mucho menor de aprobar leyes en áreas de políticas de alto conflicto que aquellas legislaturas con un gobierno de partido unificado. En resumen, encuentran que es mucho más probable que un gobierno dividido compuesto cree un estancamiento

legislativo y que un gobierno dividido simple tiene poco impacto en la productividad legislativa. Es así que, su estudio muestra que la proliferación de grupos de interés, alternativamente, tiene un efecto positivo y negativo en la probabilidad de productividad legislativa, dependiendo del área de política.

Continuando con los determinantes del desempeño legislativo, el análisis transversal de Squire (1998) reúne dato del primer año de tres periodos legislativos (1989, 1991 y 1993), midiendo la eficiencia legislativa de dos maneras distintas, las promulgaciones legislativas (*legislative enactments*) por día y el porcentaje de proyectos de ley promulgados (*bills enacted*) en una sesión. Las variables explicativas del estudio incluyen la profesionalización legislativa, la rotación de miembros legislativos, las disposiciones de transferencia (*carryover provisions*) y las limitaciones para presentar iniciativas (*limitations on bill introduction*). A pesar de una justificación de que los niveles más bajos de rotación de miembros deberían estar asociados con mayores niveles de eficiencia legislativa, Squire encuentra que la relación no alcanza la significación estadística. En contraste, encuentra que el profesionalismo legislativo tiene un efecto negativo en la productividad legislativa, que las limitaciones en la presentación de proyectos de ley están asociadas con niveles más altos de productividad y que las provisiones de transferencia conducen a niveles más bajos de productividad.

Tratando de explicar cómo se modela la producción legislativa, de igual forma en el contexto estadounidense, Rogers (2005) estudia ambas cámaras, y encuentra que no todas las formas de gobierno dividido son iguales en lo que respecta al volumen de legislación en aquel país. Al analizar la productividad legislativa en 23 estados en años impares desde 1981 a 1993, Rogers encuentra que el control de partido dividido en una legislatura estatal (semejante al gobierno dividido compuesto planteado por Bowling y Ferguson) tiene un impacto estadísticamente significativo y negativo en la producción legislativa, al contrario que el gobierno dividido interprofesional (similar al gobierno dividido simple de Bowling y Ferguson). Al igual que Mayhew (1991), Rogers no encontró ningún efecto negativo de un

gobierno de rama dividido (*divided branch government*) al nivel nacional. La falta de hallazgos se puede deber al hecho de que cuando se trata de dar cuenta de la productividad legislativa, el partido del gobernador puede que solo sea importante en los pocos estados donde tiene funciones legislativas. De este modo, la diferencia entre gobierno dividido simple y compuesto es un control importante en los análisis empíricos de la productividad legislativa al interior de los estados. Sin embargo, como sugiere Rogers (2005), “los académicos y comentaristas deberían buscar en otra parte fuentes de estancamiento, al menos cuando el estancamiento se mide por el volumen bruto de legislación” (Rogers, 2005: 227).

B. Estudios de Disciplina Partidista en México

Actualmente no existe una literatura abundante sobre los estudios de desempeño legislativo y disciplina o cohesión partidista, que aborden el caso mexicano. Esto puede deberse, al menos parcialmente, a que el estudio de este tema podría haber resultado poco relevante durante el prolongado periodo donde el partido oficial controlaba al Poder Legislativo desde la presidencia.

De acuerdo con Casar (2000:183) y Casar y Marván (2001:9), mientras que en otros países como Estados Unidos o España los estudios sobre desempeño y disciplina parlamentaria han sido tema de investigación durante decenios, en México son relativamente recientes. Hasta hace un par de decenios, los estudios sobre el papel del Congreso y el funcionamiento del sistema político eran prácticamente inexistentes. Fue únicamente a través de las transformaciones políticas ocurridas en México a partir de los años ochenta que los analistas comenzaron a centrar su atención en el estudio sistemático de la función legislativa.

Para el caso mexicano, los primeros estudios del Poder Legislativo centraban sus esfuerzos en estudiar la relación que existía entre éste y el Poder ejecutivo, por encima de analizar su funcionamiento interno o el comportamiento de las bancadas de los distintos partidos. Esto, se pudo haber debido a la falta de información disponible, o a la imposibilidad de contar con información detallada y confiable de lo que acontecía al interior de las Cámaras.

En cualquier caso, ha sido posible observar dos indicadores recurrentes empleados desde las primeras investigaciones: por un lado, el número y origen de las iniciativas, y por el otro, su tasa de aprobación.

En la actualidad, gracias a los avances tecnológicos que se han ido implantando gradualmente al interior de ambas Cámaras, se ha podido agilizar y publicar las votaciones nominales, así como llevar registro y publicar los asuntos discutidos en el pleno. De manera general, algunos trabajos que han aprovechado esta situación son el de Carrillo y Lujambio (1998), el cual analiza la aprobación presupuestal en el marco del gobierno dividido en 1997; el de Mena (2001), que estudia la disciplina del Partido Acción Nacional (PAN) durante las 57 y 58 legislaturas; y los de Casar (2000), Lujambio (2000) y Ugalde (2002) que abordan el tema de la conformación de coaliciones y la cohesión partidista durante las 57 (Casar y Lujambio) y 58 (Ugalde) Legislaturas.

En el caso del trabajo de Lujambio, el autor se centra en el dilema de la cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y retoma el argumento de Linz, para asegurar que cuando un partido o grupo de partidos afines tienen sus miras en ocupar la presidencia, la idea de cooperar con el presidente en turno es apreciada como poco rentable en términos políticos, lo que acerca a las asambleas a la parálisis institucional (Lujambio, 2000:263). Para poner a prueba esta hipótesis, el autor analizó 138 votaciones del pleno en casi dos periodos ordinarios (excluyó los periodos extraordinarios) de la 58 legislatura, hasta abril de 1999. De las votaciones analizadas, 133 resultaron en la aprobación de algún asunto, revisión o ley. Dejó a un lado variables como el tema de las votaciones debido a la falta de datos adecuados, pues a la fecha de realizado dicho estudio la implantación del sistema electrónico de voto estaba recién comenzando.

A pesar de las limitaciones, Lujambio hizo algunos hallazgos significativos. Calculando el grado de disciplina de las bancadas de los cinco partidos presentes en la Cámara de Diputados, estimó que el 63.04% de las votaciones el PAN tuvo una cohesión de 100%, por 90.58% del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y 64.49% del Partido de la Revolución

Democrática (PRD). Más aún, el PAN únicamente votó el 12.32% de las ocasiones por debajo del 90% de grado de cohesión; el PRI nunca votó por debajo de ese límite de cohesión, y el PRD tuvo casi el mismo porcentaje de votaciones por debajo del grado de cohesión de 90% que el PAN (Lujambio, 2000:266).

De este modo, un argumento central es que la disciplina partidista beneficia al sistema político ya que ayuda a evitar el bloqueo institucional mediante la obtención de los votos necesarios para la aprobación de iniciativas (Mainwaring y Scully, 1995; Béjar, 2002; Holgado, 2016). No obstante, esta disciplina también puede resultar perjudicial, ya que tiene la capacidad de desplazar los intereses colectivos de los electores en beneficio de los partidos mediante la conformación de mayorías que controlen sistemáticamente a la aprobación de propuestas.

Es así que, surge la pregunta ¿cómo puede un grupo legislativo conseguir disciplinar a sus diputados en un sistema parlamentario? Para responder a este cuestionamiento, resulta necesario poner en relieve algunas reflexiones que se han abordado desde distintas perspectivas.

- **Diseño normativo y sistema electoral.** Se parte de la idea de que los sistemas parlamentarios favorecen la constitución de partidos más disciplinados que los presidenciales (Ozbudun, 1970). De igual modo, las listas cerradas o limitadas generan una dependencia en los diputados con sus partidos, ya que los electores no tienen capacidad de influir en su composición y los representantes no se ven obligados a ganarse el puesto ante ellos (Carey, 2007). Por otra parte, Stratmann y Baur (2002), aseguran que los representantes elegidos a través de los sistemas proporcionales son menos propensos a reaccionar a las medidas disciplinarias. Así mismo, el diseño normativo que rige el comportamiento de los legisladores, posibilita a los dirigentes controlar ampliamente las actividades de los aquellos.
- **Control de los mecanismos de nominación.** Así como los líderes de los partidos políticos controlan los medios para premiar o castigar a sus diputados, también tienen

el poder de controlar la selección de los candidatos a competir en procesos electorales (Holgado, 2016). Ello, deja poco lugar a duda sobre la contribución de esta situación a mantener la disciplina partidista dentro de los sistemas parlamentarios.

- **La constante rotación de cargos.** De acuerdo con Nacif (2000), esta situación favorece una mayor intervención de los dirigentes partidistas en el proceso de selección de candidatos, desplazando así el poder e influencia de los votantes.
- **Situaciones coyunturales.** Si es la propia coyuntura la que determina los temas que integrarán la agenda política, entonces corresponde a los portavoces de los diferentes grupos parlamentarios determinar las iniciativas que se debatirán y votarán en las comisiones y el pleno (Sánchez & Aldeguer, 2018).

De este modo, surgen algunas cuestiones tales como ¿por qué y en qué condiciones podrían resultar relevantes otros factores institucionales? Así mismo, vale la pena cuestionar si más allá del control del partido ¿podrían algunos factores institucionales mitigar o mejorar el efecto del control partidario, sea éste dividido o unificado, sobre la legislatura y su consecuente desempeño? En este sentido, se podría establecer que la investigación que mide la productividad legislativa del Congreso debería, idealmente, controlar varios factores que pueden conducir a una mayor aprobación de proyectos de ley o a una parálisis legislativa. Dentro de estos factores podemos mencionar a los déficits presupuestarios, el impulso temprano en un periodo presidencial, el estado de ánimo del público (Mayhew, 1991), el efecto del bicameralismo (para el caso de Estados Unidos) (Krehbiel, 1996), el faccionalismo legislativo intrapartidista (Coleman, 1999), el poder presidencial y los cambios de gobierno (Dodd y Schrufnagel, 2009), las preferencias ideológicas de masas y las innovaciones tecnológicas (Grant y Kelly, 2008). En suma, estos factores, aunque reconocen y controlan los efectos que pueden incidir en la productividad legislativa, comparten una misma deficiencia, ya que solo han estudiado una sola institución legislativa, el Congreso.

Por otra parte, los estudiosos del tema legislativo también han tratado de evaluar el impacto que tiene el control de los partidos políticos sobre la productividad legislativa. Desde

luego, esta línea de investigación es considerablemente menos extensa que los estudios de productividad legislativa y se ha desarrollado principalmente en Estados Unidos, donde existe una gran variación institucional entre los 50 estados, cualidad que ha sido aprovechada por algunos autores para reevaluar los hallazgos de Mayhew y sus críticos.

C. Medición de la Disciplina Partidista

Hasta este momento, el fenómeno de la disciplina partidista se ha estudiado, casi en su totalidad, a partir del análisis de la dirección del voto mayoritario de cada partido frente al conjunto de legisladores que se alejan de esa tendencia. Si bien este método permite vincular a la disciplina partidista con factores explicativos propios de las votaciones tales como el tema o tipo de votación, también limita la cantidad de características individuales de los legisladores y de las iniciativas con los que se pudiera vincular.

En la actualidad, dentro del universo de trabajos que abordan esta temática se pretende retomar de manera parcial la propuesta de Valencia (2005) debido a que resulta útil para los fines del presente trabajo. Dicha propuesta consiste, en primer lugar, en desagregar los datos y calcular un índice de disciplina por legislador en vez de por partido político, lo que permite relacionar el índice no solo con factores que inciden en la disciplina partidista, sino también con algunos de los que conforman el desempeño legislativo tales como la función representativa. En segundo lugar, esta propuesta contempla las ausencias como una categoría de comportamiento independiente. Esto es relevante debido a que, si bien no es posible conocer el motivo de las ausencias, la repetición sistemática de estas por parte de un legislador sugiere la existencia de cierta rebeldía o indisciplina.

- a) **El promedio de disciplina.** Como parte de su metodología, Valencia (2005) propone una escala individual que refleja el grado de coincidencia entre el sentido del voto del legislador y el sentido del voto mayoritario de la fracción parlamentaria a la que pertenece. De este modo, si la dirección del voto individual coincide con el de la fracción parlamentaria, entonces obtendrá un valor asociado a la disciplina;

por el contrario, si difiere, entonces el voto adquirirá un valor asociado con la indisciplina. Obtenidos estos datos, Valencia desarrolla un índice para cada votación nominal de forma individual; sin embargo, dado que para el presente trabajo se empleó un *software* estadístico para hacer correlaciones, el cálculo de un índice no es necesario, por lo cual una vez obtenidos los datos se calculará un promedio simple para hacer las correlaciones necesarias.

- b) **Unidad de análisis.** Para esta propuesta, las unidades de análisis son las votaciones nominales debido a que establecen la dirección del voto individual y colectivo de los legisladores. En otras palabras, esto permite obtener datos sobre la dirección del voto de cada uno de los 500 legisladores y sus suplentes en caso de haberlos, así como el sentido del voto mayoritario de cada uno de los partidos políticos presentes durante la legislatura. Los votos se pueden codificar bajo cuatro criterios posibles: a favor, en contra, abstención o quórum (legisladores que pasaron lista pero no votaron) y ausencia.

Para la compilación de las votaciones, se registró la dirección del voto individual conforme con los criterios antes señalados (a favor, en contra, abstención y ausencia), y se les asoció un valor conforme a los siguientes criterios.

- **Disciplinado (0).** El índice obtiene valor de 0 cuando el sentido del voto del legislador coincide con el voto mayoritario de su fracción parlamentaria.
- **Indisciplinado (1).** El índice adquiere el valor de 1 cuando el sentido del voto del legislador es distinto del sentido del voto de la fracción a la que pertenece. Es decir, si vota en sentido opuesto, o se abstiene.
- **Ausente (0.5).** El índice adopta el valor de 0.5 cuando el legislador no se encuentra presente y por lo tanto no emite su voto durante algún proceso de votación. Aquí vale la pena recalcar, que si bien no es posible conocer el motivo de las ausencias de los legisladores, las faltas reiteradas pueden sugerir que no se trata de ausencias generadas por causas de fuerza

mayor, sino de un comportamiento intencional, que si bien podría considerarse como indisciplina en mayor o menor nivel, no se puede considerar como tal de manera rigurosa.

- c) **Muestreo de las votaciones.** Para el caso de la recolección de datos se partió del hecho de que para el caso de las legislaturas en cuestión sumaron un total de 1423 votaciones entre periodos ordinarios, extraordinarios y recesos, lo que multiplicado por el número de legisladores constituía un dilema para la obtención de los objetivos de la presente investigación. En consecuencia, se optó por obtener una muestra representativa de las votaciones. Para el caso de ambas legislaturas se calculó una muestra con la siguiente formula:

$$n = \frac{z^2(p * q)}{\frac{e^2(z^2p * q)}{N}}$$

n = Tamaño de muestra

z = Nivel de Confianza

p = Proporción de la población con la característica deseada (éxito)

q = Proporción de la población sin la característica deseada (fracaso)

e = Nivel de error dispuesto a cometer

N = Tamaño de la Población

Para la obtención de las muestras de ambas legislaturas se tomaron en cuenta todas las votaciones realizadas durante sus respectivos periodos (714 votaciones de la LVIII y 709 de la LXIV), con un margen de error del 15%, y un nivel de confianza del 95%, lo que arrojó una muestra de 40 para cada caso. Posteriormente, se seleccionaron las 40 votaciones de cada legislatura de manera aleatoria otorgándole un número individual a cada una y empleando un generador de números aleatorios para asegurarse de evitar votaciones repetidas. En

consecuencia, las votaciones seleccionadas fueron las que se describen a continuación. (Tablas 3 y 4).

Tabla 3

Votaciones de la LXIII Legislatura y muestreo.

	Periodo	Votaciones por periodo	V. seleccionadas
1	Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año	53	8, 34, 49
2	Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año	100 (54 a 153)	14, 19, 37, 56, 74, 97
3	Primer Periodo de Sesiones Extraordinarias del Segundo Receso del Primer Año	23 (154 a 176)	13
4	Segundo Periodo de Sesiones Extraordinarias del Segundo Receso del Primer Año	2 (177 a 178)	1
5	Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año	126 (179 a 304)	9, 14, 28, 45, 77, 90 y 118
6	Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año	131 (305 a 414)	5, 20, 35, 55, 83, 107, 126
7	Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año	150 (415 a 424)	3, 37, 51, 67, 91, 112, 139, 146
8	Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año	129 (425 a 553)	2, 14, 21, 47, 74, 101, 119
	TOTAL	714	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4

Votaciones de la LXIV Legislatura y muestreo.

	Periodo	Votaciones por periodo	V. seleccionadas
1	Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año	37	4, 33
2	Periodo Extraordinario del Primer Receso del Primer Año	2 (de la 38 a 39)	1
3	Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año	114 (de la 40 a 153)	1, 24, 71, 101
4	Primer Periodo Extraordinario del Segundo Receso del Primer Año	2 (de la 154 a 155)	2
5	Segundo Periodo Extraordinario del Segundo Receso del Primer Año	16 (de la 156 a 171)	2, 7, 13

6	Tercer Periodo Extraordinario del Segundo Receso del Primer Año	3 (de la 172 a 174)	3
7	Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año	116 (de la 175 a 290)	20, 42, 55, 67, 95, 108
8	Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año	54 (de la 291 a 344)	15, 44, 51
9	Primer Periodo Extraordinario del Segundo Receso del Segundo Año	4 (de la 345 a 348)	4
10	Segundo Periodo Extraordinario del Segundo Receso del Segundo Año	1 (de la 349)	1
11	Tercer Periodo Extraordinario del Segundo Receso del Segundo Año	6 (de la 350 a 355)	5
12	Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año	169 (de la 356 a 524)	3, 20, 49, 64, 108, 132, 144, 159
13	Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año	185 (de la 525 a 709)	21, 43, 78, 105, 115, 156, 178, 183
	TOTAL	709	

Fuente: Elaboración propia.

D. La base de datos

El estudio comprendió las LXIII (2015-2018) y LXIV (2018-2021) Legislaturas de la Cámara de Diputados, es decir, el periodo comprendido entre 1º de septiembre de 2015 (inicio de sesiones) al 31 de agosto de 2021 (fin de sesiones).

La información seleccionada incluyó la relacionada con todos legisladores que hayan participado en las votaciones, incluyendo propietarios, suplentes y disidentes. La captura se realizará en el programa Microsoft Excel y el análisis de los datos se llevará al cabo en dos direcciones: una correspondiente a un análisis descriptivo y otra correspondiente a la estadística descriptiva a través de correlaciones simples.

Para la codificación y posterior análisis de las variables y subvariables, la base de datos se dividió en 4 partes. (Tabla 5).

Tabla 5

Esquema de la división de la base de datos.

Parte 1	Parte 2	Parte 3	Parte 4
Subvariables de desempeño de la LXIII legislatura.	Variable disciplina de la LXIII legislatura.	Subvariables de desempeño de la LXIV legislatura.	Variable disciplina de la LXIV legislatura.

Fuente: Elaboración propia.

Se recolectaron los datos de cada uno de los diputados que conformaron la legislatura incluyendo los suplentes. En consecuencia, la cantidad de datos individuales que se recolectados fueron los siguientes. (Tabla 6).

Tabla 6

Total de datos individuales codificados.

Legislatura	No. de diputados	Suplentes que tomaron protesta	Total de diputados que hubo en funciones	Datos recolectados para la variable desempeño.	Datos recolectados para la variable disciplina.
LXIII	500	226	726	9,438	29,040
LXIV	500	134	634	8,242	25,360
Subtotal				17,680	54,400
Total				72,080	

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, se obtubieron un total de 72,080 datos individuales, como resultado de la codificación individual que se hizo de cada diputado, multiplicado por los 13 indicadores que conforman la variable disciplina y la muestra de las 40 votaciones de cada legislatura.

Para su análisis, y con la finalidad de alcanzar los objetivos establecidos para este trabajo, se produjeron tres bases de datos adicionales con los datos antes descritos. Para la primera, se hizo un cálculo de promedio simple por partido político de cada una de las ocurrencias codificadas para cada una de los indicadores. Esto dio como resultado una tabla con 234 nuevos datos que proporciona una mirada general a la forma en la que se desempeñaron las labores durante las legislaturas en cuestión como se observa en la Tabla 7.

Tabla 7.

Promedios simples por indicador, por partido político y por legislatura.

	LXIII Legislatura (1/09/15 – 31/08/18)									LXIV Legislatura (1/09/18 – 31/08/21)								
	PRI	PAN	PRD	PVEM	MORENA	MC	NA	PES	IND.	MORENA	PAN	PRI	PES	PT	MC	PRD	PVEM	IND
FL1	22.85	24.5 1	7.64	24.23	11.79	10.26	7	5.79	25.16	19.82	14.6 3	36.55	30.17	10.98	14.44	16.69	18.77	20
FL2	27.55	24.6 2	30.84	4.94	30.80	4.59	30.22	31.62	6.14	14	12	18	15	7	10	10	13	12
FL3	5.73	5.54	5.73	3	5.41	29.21	5.25	5.77	9	42.13	39.4 3	43.69	38.39	42.01	37.66	40.65	34.83	50.75
FR1	0.17	0.34	0.42	1.69	0.60	0.074	0.19	0.71	0.14	1.25	2.31	1.33	1.57	2.12	3	2.84	1	1.5
FR2	53.65	39.0 1	22.94	17.61	46.81	45.22	46.18	51.84	33.71	46.6	34.3 4	33.2	35.03	35.9	29.70	31.51	36.5	25.12
FR3	1.96	1.76	0.58	0.55	1.47	1.08	1.06	1.09	3.5	2	2.45	1	1.25	2.28	2.2	3.33	2.5	3
FC1	35.08	26.5 2	31.47	33	17.02	4.55	13.5	8.73	6.57	26.92	25.7 1	61.33	44.46	16.35	40.88	36.53	33.92	33.67
FC2	41,03	29,2 65	53,181	43,486	20,494	52,05 0	18,296	11,146	6,280	19,736	19,1 56	49,46 2	31,857	12,098	29,808	24,788	29,733	29,709
FC3	0.17	0.34	0.42	1.69	0.60	0.074	0.19	0.71	0.14	1.25	2.31	1.33	1.57	2.12	3	2.84	1	1.5
FP1	5.73	5.55	5.73	4.94	5.42	5.65	5.25	5.77	6.14	5.32	6.24	6.22	6.34	5.58	5.78	5.93	6.36	6.33
FP2	5	5	1	3	5	7.18	5	5.94	9	4	6	5	6	4	5	9	7	5
FP3	1.44	0.97	0.79	0.88	1.72	4.70	1.88	2.84	3.71	0.21	2.94	2.11	1.2	1	1.63	3.85	3.28	1.33
FP4	2.11	2.14	2.18	2.17	2.23	2.16	2.16	2.21	2.43	2.07	2.12	1.88	2.1	2.02	2.08	1.95	2.14	2
FO1	2.08	1.44	1.77	2.85	2.93	2.26	2.29	2.55	2	1	1.25	1	1	1	2	2.25	1	0
Lugar por promedio	1	3	7	5	4	2	6	7	8	7	2	1	6	4	5	2	3	8
Disciplina	0.090 1	0.12 36	0.1326	0.1398	0.1116	0.090 9	0.2061	0.1486	0.2245	0.0699	0.10 22	0.094 2	0.2201	0.1027	0.1353	0.1031	0.113	0.372
Lugar por promedio	1	4	5	6	3	2	8	7	9	1	3	2	8	4	7	5	6	9
Promedio máximo									Promedio mínimo									

- FL1: Función legislativa 1. Iniciativas presentadas
- FL2: Función legislativa 2. Proposiciones presentadas
- FL3: Función legislativa 3. Dictámenes en los que participó
- FR1: Función representativa 1. Preguntas hechas durante las sesiones del pleno
- FR2: Función representativa 2. Uso de la palabra en comisiones
- FR3: Función representativa 3. Preguntas hechas en comisiones
- FC1: Función de control 1. Uso de la palabra durante sesiones del pleno
- FC2: Función de control 2. Longitud del discurso
- FC3: Función de control 3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno

- FP1: Función de Profesionalización 1. Grado de escolaridad
 - FP2: Función de Profesionalización 2. Trayectoria en el sector público
 - FP3: Función de Profesionalización 3. Trayectoria como legislador
 - FP4: Función de Profesionalización 4. Cargos ocupados como legislador
 - FO1: Función de generación de opinión pública 1. Giras de trabajo
 - FO2: Función de generación de opinión pública 2. Uso de la palabra durante sesiones del pleno
- Disciplina:** Disciplina partidista

La segunda consiste en una adaptación de los promedios obtenidos en la primera. Como se planteó en el apartado metodológico, y para el análisis estadístico de los datos se optó por establecer una escala de valores para cada indicador con la finalidad de englobar el número de ocurrencias obtenidos en categorías ordinales. Esto dio como resultado 234 datos

adicionales que se emplearon para calcular el nivel de desempeño por función parlamentaria, el nivel de desempeño general, así como para elaborar una tercera base de datos.

La última base de datos fue elaborada en el *software* estadístico SPSS, y se compendiaron los resultados obtenidos tanto en la variable desempeño, como en la variable disciplina, para cada una de las 18 clasificaciones partidistas diferentes (9 de cada legislatura como se precia en la Tabla 8

Tabla 8

Base de datos elaborada en SPSS

The screenshot shows the IBM SPSS Statistics Editor de datos interface. The main window displays a data grid with 21 rows and approximately 40 columns. The columns are labeled with various abbreviations such as 'R1.LXW', 'R1.LXV', 'R2.LXW', 'R2.LXV', etc., up to 'Ator.LX' and 'Ator.LXV'. The data values are numerical, ranging from 0 to 5.0. The first few rows contain data for different legislative periods, with some cells containing values like 5.0, 4.0, 3.0, 2.0, 1.0, etc. The interface includes a menu bar at the top and a toolbar with various icons for file operations and data manipulation.

Fuente: Elaboración propia.

4. Plan de Análisis de Datos

Como se podrá observar, el resultado del trabajo planteado en la sección anterior tendrá como resultado una cantidad de datos en distintas escalas que deberán ser procesados de manera adecuada y con rigor metodológico con miras a alcanzar los objetivos planteados.

Para la variable desempeño parlamentario, se estableció un sistema de rangos con la finalidad de obtener calificaciones ponderadas que permitieran hacer observaciones y realizar correlaciones estadísticas como se explica más adelante. Estos rangos se establecieron para cada legislatura debido a que las necesidades de cada legislatura son diferentes y los asuntos que se deben atender determinan las acciones a las que se les da prioridad. Esto da como

resultado que el desempeño parlamentario sea relativo, por lo que se mide conforme a las labores desempeñadas por cada legislatura.

Por último, se realizaron correlaciones estadísticas para poner a prueba las hipótesis planteadas en un inicio. Para esto, se empleó la prueba de Spearman debido a que los datos obtenidos sobre la disciplina partidista no son paramétricos. La fórmula empleada para obtener las correlaciones es la siguiente.

$$r_s = 1 - \frac{6 \sum D^2}{n(n^2 - 1)}$$

n= número de puntos de datos de las dos variables

D= diferencia de rango del elemento <<n”

5. Operacionalización de Variables

En las ciencias sociales, analizar es un proceso a través del cual se van cumpliendo labores de síntesis de la información obtenida con el objetivo de encontrar respuestas significativas a las preguntas del problema. Del mismo modo, es común que en este proceso se pierdan datos; sin embargo, las medidas obtenidas son ricas en significatividad. (Masseroni *et al.*, 2016: 19).

Así como existe cierta complejidad en el desempeño y cuantificación de las labores parlamentarias, así mismo sucede cuando se intentan calificar. Para la estrategia de análisis de datos se utilizó la siguiente ruta:

1. Con las bases de datos completadas se procedió a ordenar de mayor a menor el número de ocurrencias de cada una de las actividades que conforman los indicadores de ambas legislaturas. Por ejemplo, para el caso del *uso de la palabra en el pleno* de la LXIV Legislatura el rango de intervenciones fue de cero a 442, siendo este último el número máximo de intervenciones que tuvo un diputado.

2. Es común que en las legislaturas se presente el fenómeno de la relatividad legislativa. Esto es, que un solo diputado tenga un desempeño muy por encima de la media en una o más labores determinadas. Esto sucede para facilitar algunos procesos al interior del Congreso como, por ejemplo, que un solo diputado haga uso de la palabra a nombre de una bancada o grupo parlamentario.

Es por ello que, para poder obtener resultados útiles para el análisis es necesario hacer una evaluación general por partido político. De este modo, se evita el fenómeno antes descrito y se obtiene una medición más exacta de la labor parlamentaria.

3. Una vez establecido este rango de ocurrencias para cada indicador, se establecieron categorías clasificatorias para cada uno con base en el siguiente criterio. La segunda calificación más alta pasa a representar el 100%; posteriormente, se divide entre 4 para con ello elaborar 5 categorías. Continuando con el ejemplo anterior, si se divide 442 entre 4 dará como resultado 110.5. Por tanto, la clasificación se haría como se muestra en la Tabla 9.

Tabla 9

Escala para la clasificación individual de la actividad “Uso de la palabra en el pleno”.

0	1 a 110.5	110.6 a 221	221.1 a 331.5	331.6 o más
0	1	2	3	4
Deficiente	Aceptable	Bueno	Muy bueno	Excelente

Fuente: Elaboración propia.

Este método plantea que un mejor desempeño legislativo será aquel en que una legislatura tenga una distribución más uniforme de los esfuerzos que se realizan entre las distintas áreas, tomando en cuenta que las tres funciones sustantivas serán las que reciban una mayor atención todas las veces.

Por otro lado, dado que no es posible establecer el número mínimo de labores que debe desempeñar un diputado, el único número que podría constituir un desempeño deficiente en el desarrollo de una labor sería cero.

Este proceso se repite para cada uno de los indicadores, lo que brinda la posibilidad de calificar diputados, partidos, grupos parlamentarios y legislaturas. Todo esto con la finalidad no solo de evaluar el desempeño, sino de compararlo entre ambas legislaturas y contrastarlo con variables adicionales como es el caso de la disciplina.

Para el caso de la variable disciplina se empleó un método semejante. Como se mencionó con anterioridad, Valencia (2005) en su estudio sobre la disciplina partidista reconoce de manera general tres niveles de disciplina que básicamente son, disciplinado, indisciplinado y un valor intermedio que en suma arroja un nivel asociado a la indisciplina.

Dado que, los datos obtenidos como resultado de la medición de la disciplina partidista fueron analizados en el *software* estadístico SPSS, no hubo necesidad de convertirlos a una escala. Estos datos, que se conforman por números menores o iguales a 1, se mantuvieron en el mismo formato, recordando que por su codificación los valores más altos cercanos al 1 son valores asociados a la indisciplina y los valores cercanos a 0 se asocian con un alto nivel de disciplina partidista.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

1. La Composición del Pleno

El primer aspecto a destacar de las dos legislaturas analizadas es cómo se conformaron. Al respecto, es de notar que durante la LXIII legislatura las tres principales fuerzas políticas fueron los partidos PRI, PAN y PRD. Esto es relevante debido a que este orden se había mantenido sin alteración desde el año 1991 en la LV legislatura.

Anteriormente, otros partidos como el Partido Popular Socialista (PPS [en la LIV legislatura de 1988 a 1991]) o el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM [en la LIII legislatura de 1985 a 1988]) habían rivalizado con las dos principales fuerzas, el PRI y el PAN. Sin embargo, es de notar que tanto el PPS como el PARM contaban con fuertes vínculos con el partido dominante lo que les restaba fuerza como partidos de oposición. Así mismo, si bien han existido una gran cantidad de partidos de oposición a lo largo de la historia de México, es posible decir que las principales fuerzas políticas no han sufrido variaciones importantes hasta decenios recientes (Nacif, 2000).

Fue durante la LXIV legislatura (1° de septiembre de 2018 a 31 de agosto de 2021) que hubo un cambio en el orden antes descrito por primera vez en 27 años. Este suceso es más relevante aún, por el distanciamiento político que existe por primera vez entre el partido mayoritario (ahora MORENA) y los partidos que por decenios habían mantenido la superioridad numérica y política al interior de la Cámara de Diputados.

La importancia de este suceso radica en que por primera vez se puede observar un cambio en el equilibrio de poder que se mantuvo sin alteraciones importantes por decenios. Esta situación proporciona un panorama distinto al que por años se enfrentaron autores como Nacif (1997), Béjar (2000), Lujambio (2000), Ugalde (2003) y Casar et. al. (2010). (Tabla 10).

Tabla 10

Composición del Pleno por número de diputados.

LXIII legislatura						LXIV legislatura					
#	Partido	M.R.	R.P.	Total	%	%	Total	R.P.	M.R.	Partido	#
1	PRI	150	47	202	40.4%	50.4%	252	91	161	MORENA	1
2	PAN	55	52	107	21.4%	15.8%	79	38	41	PAN	2
3	PRD	27	24	51	10.2%	9.8%	49	38	11	PRI	3
4	MORENA	24	26	50	10%	8.8%	44	7	37	PT	4
5	PVEM	21	17	38	7.6%	4.8%	24	10	14	MC	5
6	MC	11	10	21	4.2%	4.6%	23	2	21	PES	6
7	NA	2	11	13	2.6%	2.4%	12	5	7	PRD	7
8	PES	1	10	11	2.2%	2.2%	11	6	5	PVEM	8
9	IND./S.P.	4	3	7	1.2%	1.2%	6	3	3	IND./S.P.	9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados.

En la Tabla 10, se observa que existe un gran cambio en cuanto al número de integrantes de las principales fuerzas políticas del país. Para la LXIV legislatura, el PRI, pasa por primera vez al tercer puesto, y MORENA transita del cuarto al primer lugar. Del mismo modo, partidos cercanos a MORENA cobran relevancia. Por un lado, el Partido Encuentro Social aumenta su número de integrantes y, por el otro, el Partido del Trabajo (PT) adquiere un lugar dentro el recinto legislativo.

Por el contrario, algunas fuerzas políticas que se podrían llamar “tradicionales” pierden lugares de forma significativa. Tal es el caso del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) o incluso el Partido Nueva Alianza (NA) que desaparece del todo en la LXIV legislatura.

2. Resultados Desempeño

A. Promedios Simples por Indicador. LXIII Legislatura

Tabla 11

Promedios simples por indicador, por partido político y por legislatura.

	LXIII Legislatura (1/09/15 – 31/08/18)									LXIV Legislatura (1/09/18 – 31/08/21)								
	PRI	PAN	PRD	PVEM	MORENA	MC	NA	PES	IND.	MORENA	PAN	PRI	PES	PT	MC	PRD	PVEM	IND
FL1	22.85	24.5 1	7.64	24.23	11.79	10.26	7	5.79	25.16	19.82	14.6 3	36.55	30.17	10.98	14.44	16.69	18.77	20
FL2	27.55	24.6 2	30.84	4.94	30.80	4.59	30.22	31.62	6.14	14	12	18	15	7	10	10	13	12
FL3	5.73	5.54	5.73	3	5.41	29.21	5.25	5.77	9	42.13	39.4 3	43.69	38.39	42.01	37.66	40.65	34.83	50.75
FR1	0.17	0.34	0.42	1.69	0.60	0.074	0.19	0.71	0.14	1.25	2.31	1.33	1.57	2.12	3	2.84	1	1.5
FR2	53.65	39.0 1	22.94	17.61	46.81	45.22	46.18	51.84	33.71	46.6	34.3 4	33.2	35.03	35.9	29.70	31.51	36.5	25.12
FR3	1.96	1.76	0.58	0.55	1.47	1.08	1.06	1.09	3.5	2	2.45	1	1.25	2.28	2.2	3.33	2.5	3
FC1	35.08	26.5 2	31.47	33	17.02	4.55	13.5	8.73	6.57	26.92	25.7 1	61.33	44.46	16.35	40.88	36.53	33.92	33.67
FC2	41,03	29,2 65	53,181	43,486	20,494	52,05 0	18,296	11,146	6,280	19,736	19,1 56	49,46 2	31,857	12,098	29,808	24,788	29,733	29,709
FC3	0.17	0.34	0.42	1.69	0.60	0.074	0.19	0.71	0.14	1.25	2.31	1.33	1.57	2.12	3	2.84	1	1.5
FP1	5.73	5.55	5.73	4.94	5.42	5.65	5.25	5.77	6.14	5.32	6.24	6.22	6.34	5.58	5.78	5.93	6.36	6.33
FP2	5	5	1	3	5	7.18	5	5.94	9	4	6	5	6	4	5	9	7	5
FP3	1.44	0.97	0.79	0.88	1.72	4.70	1.88	2.84	3.71	0.21	2.94	2.11	1.2	1	1.63	3.85	3.28	1.33
FP4	2.11	2.14	2.18	2.17	2.23	2.16	2.16	2.21	2.43	2.07	2.12	1.88	2.1	2.02	2.08	1.95	2.14	2
FO1	2.08	1.44	1.77	2.85	2.93	2.26	2.29	2.55	2	1	1.25	1	1	1	2	2.25	1	0
Lugar por promedio	1	3	7	5	4	2	6	7	8	7	2	1	6	4	5	2	3	8
Disciplina	0.090 1	0.12 36	0.1326	0.1398	0.1116	0.090 9	0.2061	0.1486	0.2245	0.0699	0.10 22	0.094 2	0.2201	0.1027	0.1353	0.1031	0.113	0.372
Lugar por promedio	1	4	5	6	3	2	8	7	9	1	3	2	8	4	7	5	6	9
	Promedio máximo									Promedio mínimo								

FL1: Función legislativa 1. Iniciativas presentadas
 FL2: Función legislativa 2. Proposiciones presentadas
 FL3: Función legislativa 3. Dictámenes en los que participó
 FR1: Función representativa 1. Preguntas hechas durante las sesiones del pleno
 FR2: Función representativa 2. Uso de la palabra en comisiones
 FR3: Función representativa 3. Preguntas hechas en comisiones
 FC1: Función de control 1. Uso de la palabra durante sesiones del pleno
 FC2: Función de control 2. Longitud del discurso
 FC3: Función de control 3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno

FP1: Función de Profesionalización 1. Grado de escolaridad
 FP2: Función de Profesionalización 2. Trayectoria en el sector público
 FP3: Función de Profesionalización 3. Trayectoria como legislador
 FP4: Función de Profesionalización 4. Cargos ocupados como legislador
 FO1: Función de generación de opinión pública 1. Giras de trabajo
 FO2: Función de generación de opinión pública 2. Uso de la palabra durante sesiones del pleno
 Disciplina: Disciplina partidista

Obtenidos los promedios simples del número de ocurrencias de cada uno de los indicadores y de cada partido político, como se observa en la Tabla 11, se puede destacar lo siguiente. Dentro de la LXIII legislatura destacan algunos aspectos de los diputados independientes o sin partido. Se observó que este grupo presentó los promedios de desempeño más altos en 5 actividades (iniciativas presentadas, dictámenes en los que participó, grado de escolaridad, trayectoria en el sector público y cargos ocupados como legislador) de las 13 actividades diferentes que se contabilizaron. En contraste, también contó con el promedio más bajo en 3 de ellas (preguntas hechas durante las sesiones del pleno, longitud del discurso y trayectoria como legislador).

Esta concentración de resultados tanto positivos como negativos solo se presentó durante la legislatura LXIII, lo que en principio podría descartar a lo reducido del número de este grupo como una explicación válida. Otro aspecto relevante de los diputados sin partido, fue que ocuparon el último lugar en cuanto al desempeño general de todos los partidos durante esta legislatura. Estos resultados pueden dar pie a considerar descartar a este grupo de legisladores de futuros estudios semejantes debido a que por ser un grupo reducido, su desempeño puede destacar de manera atípica, especialmente por encima de los partidos con más integrantes.

Por otro lado, destaca el Partido Nueva Alianza por no haber tenido ningún promedio en el que destacara pero tampoco ningún promedio mínimo. Esto se debe a que su desempeño en todas las actividades cuantificadas fue muy cercano a la media de los demás partidos.

En una situación semejante al Partido Nueva Alianza, se encontraron el Partido Movimiento de Regeneración Nacional y el Partido Acción Nacional, pues el primero destacó sólo en lo que respecta a giras de trabajo, mientras que el segundo no destacó en ningún ámbito pero sí tuvo el promedio más bajo en ese rubro.

Un caso que llama la atención es el de el Partido Revolucionario Institucional, pues si bien se puede apreciar un buen desempeño en la mayoría de sus labores parlamentarias, solo contó con dos promedios máximos en lo que respecta al uso de la palabra en comisiones y el uso de la palabra durante sesiones del pleno.

En lo que respecta a las actividades analizadas durante la LXIII legislatura, se pudo observar un fenómeno que ya se había anticipado. La variación significativo entre los promedios más bajos y los más altos de casi todas las labores, es decir, que cada partido presenta un número de actividades que puede variar en gran medida con el de los demás partidos.

Sin embargo, los promedios correspondientes a los *cargos ocupados como legislador*, es decir, las funciones que desempeñan los diputados al interior de la Cámara, como por

ejemplo el de Presidente o Secretario de alguna comisión determinada, no tuvieron variaciones significativas. Esto se debe a que los diputados suelen ocupar cargos en varias comisiones y órganos de gobierno interno lo que favorece que la mayoría de los legisladores ocupen como máximo uno de dos cargos, el de secretario o el de presidente.

Por el contrario, la labor que presentó una mayor variación fue *la longitud del discurso*, correspondiente al número de palabras promedio empeladas en la intervención de los diputados de un partido determinado. En este rubro, se observó una variación importante entre las intervenciones de los diputados, siendo los pertenecientes al Partido de la Revolución Democrática los que tuvieron intervenciones más largas (53,181 palabras en promedio) contra los diputados sin partido (6,280 palabras en promedio).

B. Promedios Simples por Indicador. LXIV legislatura

Para la LXIV legislatura, existió una concentración ligeramente mayor de promedios máximos y mínimos en los partidos políticos. El caso que más llama la atención es el del Partido de la Revolución Democrática, el cual obtuvo los promedios más altos en 6 labores (preguntas hechas durante las sesiones del pleno, preguntas hechas en comisiones, preguntas hechas durante sesiones del pleno, trayectoria en el sector público, trayectoria como legislador y giras de trabajo) de las 13 labores contabilizadas y ninguno de los promedios más bajos.

Por su parte, el partido con la mayor cantidad de promedios mínimos fue el Partido del Trabajo, obteniendo el desempeño más bajo en 5 actividades (Iniciativas presentadas, proposiciones presentadas, uso de la palabra durante sesiones del pleno, longitud del discurso y trayectoria en el sector público) de las 13 contabilizadas.

En lo relativo al grupo de los diputados Sin Partido, a diferencia de la legislatura anterior, estos obtuvieron una menor cantidad de promedios mínimos y máximos; sin embargo, su desempeño global fue bastante semejante al de la legislatura anterior.

Otra diferencia destacable en la LXIV legislatura fue que el partido mayoritario MORENA, no tuvo un desempeño notable, teniendo un rendimiento particularmente bajo en, el grado de escolaridad, la trayectoria en el sector público y trayectoria como legislador de sus diputados. Por el contrario, el PRI tuvo un desempeño notable a pesar de haber sido la tercera fuerza política de la Cámara de Diputados por primera vez desde que existe como partido. Esto se podría explicar, al menos en parte, por los años de experiencia acumulada que tienen sus legisladores como resultado de pertenecer a un partido que tiene una estructura política que se ha refinado con el tiempo (Ugalde, 2003).

Por último, de ambas legislaturas la actividad con el promedio más bajo fueron las preguntas hechas tanto en el pleno como en comisiones. Cabe mencionar que este indicador fue retomado de un estudio desarrollado por Richard Schobess (2022) en un contexto de gobierno parlamentario. Esto podría sugerir que, a diferencia de los legisladores europeos, los representantes mexicanos no tienen por costumbre hacer cuestionamientos con propósitos fiscalizadores en ninguna de las sesiones a las que asisten regularmente.

3. Resultados de las Calificaciones Ponderadas

Tabla 12

Conversión de promedios simples a escala ponderada para la LXIII Legislatura

			Mínimos y máximos	1 Deficiente	2 Mínimo	3 Aceptable	4 Bueno	5 Muy bueno
Funciones sustantivas	Función legislativa	1. Iniciativas presentadas	0 - 25.16	0	0.1 a 6.29	6.3 a 12.58	12.59 a 18.87	18.89 a 25.16
		2. Proposiciones presentadas	0 - 31.62	0	0.1 a 7.9	7.91 a 15.81	15.82 a 23.71	23.72 a 31.63
		3. Dictámenes en los que participó	0 - 29.21	0	0.1 a 7.3	7.31 a 14.6	14.61 a 21.9	21.91 a 29.21
	Función representativa	1. Preguntas hechas durante las sesiones del pleno	0 - 1.69	0	0.1 a 0.42	0.43 a 0.84	0.85 a 1.26	1.27 a 1.69
		2. Uso de la palabra en comisiones	0 - 53.65	0	0.1 a 13.41	13.42 a 26.82	27.83 a 42.48	42.49 a 53.65
		3. Preguntas hechas en comisiones	0 - 3.5	0	0.1 a 0.87	0.88 a 1.75	1.751 a 2.62	2.63 a 3.5
	Función de control	1. Uso de la palabra durante sesiones del pleno	0 - 35.08	0	0.1 a 8.77	8.78 a 17.45	17.56 a 26.85	26.86 a 35.08
		2. Longitud del discurso	0 - 53,181	0	0.1 al 13,295	13,296 a 26,590	26,591 a 39,885	39,886 a 53,181
		3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno	0 - 1.69	0	0.1 a 0.42	0.43 a 0.84	0.85 a 1.26	1.27 a 1.69
Funciones no sustantivas	Función de profesionalización	1. Grado de escolaridad	0 - 6.14	0	0.1 a 1.53	1.54 a 3.07	3.08 a 4.6	4.61 a 6.14
		2. Trayectoria en el sector público	0 - 9	0	0.1 a 2.25	2.26 a 4.5	4.51 a 6.75	6.76 a 9
		3. Trayectoria como legislador	0 - 4.7	0	0.1 a 1.17	1.18 a 2.35	2.36 a 3.52	3.53 a 4.7
		4. Cargos ocupados como legislador	0 - 2.43	0	0.1 a .06	0.61 a 1.21	1.22 a 1.82	1.83 a 2.43
	Función de generación de opinión	1. Giras de trabajo	0 - 2.93	0	0.1 a 0.73	0.74 a 1.46	1.47 a 2.19	2.2 a 2.93
		2. Uso de la palabra durante sesiones del pleno	0 - 35.08	0	0.1 a 8.77	8.78 a 17.45	17.56 a 26.85	26.86 a 35.08

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13

Conversión de promedios simples a escala ponderada para la LXIV Legislatura

Tabla #. Conversión de promedios simples a escala ponderada para la LXIV Legislatura

		Minimos y máximos	1 Deficiente	2 Mínimo	3 Aceptable	4 Bueno	5 Muy bueno	
Funciones sustantivas	Función legislativa	1. Iniciativas presentadas	0 - 36.55	0	0.1 a 9.13	9.14 a 18.27	18.28 a 27.41	27.42 a 36.55
		2. Proposiciones presentadas	0 - 18	0	0.1 a 4.5	4.51 a 9	9.01 a 13.5	13.51 a 18
		3. Dictámenes en los que participó	0 - 50.75	0	0.1 a 12.68	12.69 a 25.37	25.38 a 38.06	38.07 a 50.75
	Función representativa	1. Preguntas hechas durante las sesiones del pleno	0 - 3	0	0.1 a 0.75	0.76 a 1.5	1.51 a 2.25	2.26 a 3
		2. Uso de la palabra en comisiones	0 - 46.6	0	0.1 a 11.65	11.66 a 23.3	23.31 a 34.95	34.96 a 46.6
		3. Preguntas hechas en comisiones	0 - 3.33	0	0.1 a 0.83	0.84 a 1.66	1.67 a 2.49	2.5 a 3.33
	Función de control	1. Uso de la palabra durante sesiones del pleno	0 - 61.33	0	0.1 a 15.33	15.34 a 30.66	30.67 a 45.99	46 a 61.33
		2. Longitud del discurso	0 - 49,462	0	0.1 a 12,365	12,366 a 24,731	24,732 a 37,096	37,097 a 49,462
		3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno	0 - 2.84	0	0.1 a 0.71	0.72 a 1.42	1.43 a 2.13	2.14 a 2.84
Funciones no sustantivas	Función de profesionalización	1. Grado de escolaridad	0 - 6.36	0	0.1 a 1.59	1.6 a 3.18	3.19 a 4.77	4.78 a 6.36
		2. Trayectoria en el sector público	0 - 9	0	0.1 a 2.25	2.26 a 4.5	4.51 a 6.75	6.76 a 9
		3. Trayectoria como legislador	0 - 3.85	0	0.1 a 0.95	0.96 a 1.91	1.92 a 2.88	2.89 a 3.85
		4. Cargos ocupados como legislador	0 - 2.14	0	0.1 a 0.53	0.54 a 1.07	1.08 a 1.6	1.61 a 2.14
	Función de generación de opinión	1. Giras de trabajo	0 - 2.25	0	0.1 a 0.51	0.52 a 1.02	1.03 a 1.68	1.69 a 2.25
		2. Uso de la palabra durante sesiones del pleno	0 - 61.33	0	0.1 a 15.33	15.34 a 30.66	30.67 a 45.99	46 a 61.33

Fuente: Elaboración propia.

Como se planteó en el apartado metodológico, después de obtener los promedios generales de cada actividad, era imperativo trasladarlos a una escala que permitiera su comparación como se observa en las Tablas 12 y 13. Eso dio como resultado la tabla de calificaciones ponderadas (Tabla 14), donde los promedios fueron reemplazados por calificaciones del 1 al 4, siendo 1 la más baja y 4 la más alta.

Tabla 14

Calificaciones ponderadas por indicador, por partido.

	LXIII Legislatura (1/09/15 – 31/08/18)									LXIV Legislatura (1/09/18 – 31/08/21)								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	PRI	PAN	PRD	PVEM	MORENA	MC	NA	PES	IND.	MORENA	PAN	PRI	PES	PT	MC	PRD	PVEM	IND
FL1	5	5	3	5	3	3	3	2	5	4	3	5	5	3	3	3	3	4
FL2	5	5	5	2	5	2	5	5	2	5	4	5	5	3	3	4	4	4
FL3	2	2	2	2	2	5	2	2	3	5	5	5	5	5	4	5	4	5
FR1	2	2	2	5	3	3	2	3	2	3	5	3	4	4	5	5	3	3
FR2	5	4	3	3	5	5	5	5	4	5	4	4	5	5	4	4	5	4
FR3	4	4	2	2	3	4	3	4	5	4	4	3	3	4	4	5	5	5
FC1	5	4	5	5	3	2	3	2	2	3	3	5	4	3	4	4	4	4
FC2	5	4	5	5	3	5	3	2	2	3	3	5	4	2	4	4	4	4
FC3	2	2	2	5	3	3	2	3	2	3	5	3	4	4	5	5	3	3
FP1	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
FP2	4	4	2	3	4	5	4	4	5	3	4	4	4	3	4	5	5	4
FP3	3	2	2	2	3	5	3	4	5	2	5	4	3	3	3	5	5	3
FP4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
FO1	4	3	4	5	5	5	5	5	4	3	4	3	3	3	5	5	3	1
FO2	5	4	5	5	3	2	3	2	2	3	3	5	4	3	4	4	4	4

FL1: Función legislativa 1. Iniciativas presentadas
 FL2: Función legislativa 2. Proposiciones presentadas
 FL3: Función legislativa 3. Dictámenes en los que participó
 FR1: Función representativa 1. Preguntas hechas durante las sesiones del pleno
 FR2: Función representativa 2. Uso de la palabra en comisiones
 FR3: Función representativa 3. Preguntas hechas en comisiones
 FC1: Función de control 1. Uso de la palabra durante sesiones del pleno
 FC2: Función de control 2. Longitud del discurso
 FC3: Función de control 3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno

FP1: Función de Profesionalización 1. Grado de escolaridad
 FP2: Función de Profesionalización 2. Trayectoria en el sector público
 FP3: Función de Profesionalización 3. Trayectoria como legislador
 FP4: Función de Profesionalización 4. Cargos ocupados como legislador
 FO1: Función de generación de opinión pública 1. Giras de trabajo
 FO2: Función de generación de opinión pública 2. Uso de la palabra durante sesiones del pleno

Fuente: Elaboración propia.

Si bien este proceso fue planeado como un paso intermedio para obtener los datos finales que permitiera hacer inferencias entre la variable desempeño y la variable disciplina, fue posible realizar algunas observaciones relevantes.

El primer dato que destaca de la Tabla 14, es que en la función FL3 relativa a la participación en la elaboración de dictámenes es considerablemente más baja en la LXIII legislatura, en comparación con la LXIV legislatura. Esto no habla necesariamente de un desempeño poco satisfactorio por sí mismo. Como lo explica Sergio Bárcena (2019) si bien siempre es posible que haya existido un menor número de asuntos recibidos por las comisiones, una explicación más común suele ser que se haya priorizado una menor cantidad de asuntos que impliquen una mayor labor de discusión y negociación para su dictaminación o aprobación, como en el caso de estudio de Bárcena (2019).

Otra observación relevante es la de la función FP1, correspondiente al grado de escolaridad de los diputados, donde todos los partidos de ambas legislaturas obtuvieron la calificación ponderada más alta. Esto quiere decir que en ambas legislaturas existió un nivel

de preparación académica relativamente alto entre los legisladores, siendo el grado de licenciatura el más común.

En la Tabla 14 y de forma semejante al punto anterior, es posible observar una calificación consistentemente alta en la función FP4 que trata sobre los cargos ocupados por los legisladores al interior de la Cámara de Diputados. Si bien en esta tabla se aprecia mejor la homogeneidad de las calificaciones en este rubro, esta cualidad ya fue explicada en la primera sección de este capítulo.

El último dato que resalta de la tabla de calificaciones ponderadas por indicador (Tabla 14) es la única calificación más baja de ambas legislaturas perteneciente al grupo de diputados sin partido en relación con su participación en giras de trabajo. En este sentido, fueron el único grupo en no tener ninguna ocurrencia registrada lo que representa el único desempeño deficiente en una actividad de los periodos analizados.

4. Resultados Finales

Tabla 15

Calificaciones finales, promedios generales y lugares por promedio

	LXIII Legislatura (1/09/15 – 31/08/18)									LXIV Legislatura (1/09/18 – 31/08/21)								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	PRI	PAN	PRD	PVEM	MORENA	MC	NA	PES	IND.	MORENA	PAN	PRI	PES	PT	MC	PRD	PVEM	IND
FL	4	4	3.33	3	3.33	3.33	3.33	3	3.33	4.66	4	5	5	3.66	3.33	4	3.66	4.33
FR	3.66	3.33	2.33	3	3.66	4	3.33	4	3.66	4	4.33	3.33	4	4.33	4.33	4.66	4.33	4
FC	4	3.33	4	5	3	3.33	2.66	2.33	2	3	4.66	4.33	4	3	4.33	4.33	3.66	3.66
FP	4.25	4	2.5	3.75	4.25	5	4.25	4.5	5	3.75	4.75	4.5	4.25	4	4.25	5	5	4.25
FO	2.25	3.5	4.5	5	4	3.5	4	3.5	3	3	3.5	4	3.5	3	4.5	4.5	3.5	2.5
Promedio final	4.08	3.63	3.53	3.63	3.65	3.83	3.51	3.46	3.4	3.68	4.05	4.23	4.15	3.6	4.15	4.5	4.03	3.75
Lugar por promedio	1	4	5	4	3	2	6	7	8	7	2	1	6	4	5	2	3	8
Disciplina	0.090 1	0.12 36	0.1326	0.1398	0.1116	0.090 9	0.2061	0.1486	0.2245	0.0699	0.10 22	0.094 2	0.2201	0.1027	0.1353	0.1031	0.113	0.372
Lugar por promedio	1	4	5	6	3	2	8	7	9	1	3	2	8	4	7	5	6	9

Fuente: Elaboración propia.

FL1: Función legislativa 1. Iniciativas presentadas
 FL2: Función legislativa 2. Proposiciones presentadas
 FL3: Función legislativa 3. Dictámenes en los que participó
 FR1: Función representativa 1. Preguntas hechas durante las sesiones del pleno
 FR2: Función representativa 2. Uso de la palabra en comisiones
 FR3: Función representativa 3. Preguntas hechas en comisiones
 FC1: Función de control 1. Uso de la palabra durante sesiones del pleno
 FC2: Función de control 2. Longitud del discurso
 FC3: Función de control 3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno

FP1: Función de Profesionalización 1. Grado de escolaridad
 FP2: Función de Profesionalización 2. Trayectoria en el sector público
 FP3: Función de Profesionalización 3. Trayectoria como legislador
 FP4: Función de Profesionalización 4. Cargos ocupados como legislador
 FO1: Función de generación de opinión pública 1. Giras de trabajo
 FO2: Función de generación de opinión pública 2. Uso de la palabra durante sesiones del pleno

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 16 muestra una visión general de los partidos políticos que obtuvieron los promedios más altos y más bajos en las diferentes actividades.

Tabla 16

Desempeños máximos y mínimos por partido político

Legislatura	Partido político	Promedio máximo	Promedio mínimo
LXIII	PRI	Uso de la palabra en comisiones Uso de la palabra en el pleno	Cargos ocupados como legislador
	PAN	-	Giras de trabajo
	PRD	Longitud del discurso	Trayectoria en el sector público Trayectoria como legislador
	PVEM	Preguntas hechas en el pleno	Dictámenes en los que participó Uso de la palabra en comisiones Preguntas hechas en comisiones Grado de escolaridad
	MORENA	Giras de trabajo	
	MC	Dictámenes en los que participó Trayectoria como legislador	Proposiciones presentadas Uso de la palabra en el pleno
	NA	-	-
	PES	Proposiciones presentadas	Iniciativas presentadas
	S. P./IND.	Iniciativas presentadas Preguntas hechas en comisiones Grado de escolaridad Trayectoria en el sector público Cargos ocupados como legislador	Preguntas hechas en el pleno Longitud del discurso
LXIV	MORENA	Uso de la palabra en comisiones	Grado de escolaridad Trayectoria en el sector público Trayectoria como legislador
	PAN	-	-
	PRI	Iniciativas presentadas Proposiciones presentadas Uso de la palabra en el pleno Longitud del discurso	Dictámenes en los que participó Preguntas hechas en comisiones Cargos ocupados como legislador
	PES	-	-
	PT	-	Iniciativas presentadas

			Proposiciones presentadas Uso de la palabra en el pleno Longitud del discurso Trayectoria en el sector público
	MC	Preguntas hechas en el pleno	-
	PRD	Preguntas hechas en comisiones Preguntas hechas en el pleno Trayectoria en el sector público Trayectoria como legislador Giras de trabajo	-
	PVEM	Grado de escolaridad Cargos ocupados como legislador	Preguntas hechas en el pleno
	S. P./IND.	Dictámenes en los que participó	Uso de la palabra en comisiones Giras de trabajo

Fuente: elaboración propia.

Una distribución relativamente uniforme del desempeño tanto bueno como bajo. Esto es positivo ya que ningún partido tuvo una concentración excesiva de malas o buenas calificaciones. En general se podría decir que las diferentes labores parlamentarias son distribuidas de forma equitativa entre los distintos grupos.

5. Conclusiones

Como ya lo anticipaba Bárcena (2019), las actividades relacionadas a la función legislativa (iniciativas presentadas, proposiciones presentadas y dictámenes en los que participó) fueron, proporcionalmente, las más numerosas. Como ya se había establecido, esta función ha sido la predominante en el contexto de una democracia en consolidación como es el caso de México.

Los resultados dejan ver que un partido político puede destacarse en algunas actividades pero tener un desempeño general bajo. Esto es relevante, porque los estudios que analizan solo algunas de las funciones del desempeño podrían estar dejando pasar

deficiencias significativas en el desempeño de los legisladores, lo que no abona con el mejoramiento de las áreas de oportunidad.

Los promedios finales de desempeño que obtuvo cada partido son ilustrados en la Tabla 17.

Tabla 17

Calificaciones finales de desempeño por partido, por legislatura.

LXIII Leg.	Partido	PRI	PAN	PRD	PVEM	MORENA	MC	NA	PES	IND.
	Promedio	4.08	3.63	3.53	3.63	3.65	3.83	3.51	3.46	3.4
	Desempeño	Muy bueno	Bueno	Bueno	Bueno	Bueno	Bueno	Bueno	Bueno	Bueno
	Lugar por promedio	1	4	5	4	3	2	6	7	8
LXIV Leg.	Partido	MORENA	PAN	PRI	PES	PT	MC	PRD	PVEM	IND
	Promedio	3.68	4.05	4.23	4.15	3.6	4.15	4.5	4.03	3.75
	Desempeño	Bueno	Muy bueno	Muy bueno	Muy bueno	Bueno	Muy bueno	Muy bueno	Muy bueno	Bueno
	Lugar por promedio	7	2	1	6	4	5	2	3	8

Fuente: Elaboración propia.

El partido mayoritario destaca en cuanto a desempeño en la LXIII pero no en la LXIV. En la LXIV legislatura, los partidos que se podrían denominar más tradicionales (PRI, PAN y PRD), mantienen un buen desempeño, a diferencia del nuevo partido mayoritario MORENA. Contrario a la hipótesis planteada por Everardo Díaz (2006), al ser el partido mayoritario se esperaba que su desempeño fuera de los más altos.

El autor, también concluyó que los ciclos de cooperación asociados al desempeño parlamentario son mayores durante los primeros tres años del Poder Ejecutivo Federal, en especial durante el primer año de gobierno. Esto es importante porque la LXIV legislatura se

desarrolló durante el periodo de los tres primeros años de un gobierno en el que representantes del mismo partido dominaron tanto el Poder Ejecutivo como la Cámara de Diputados. Si bien esto podría parecer una contradicción con lo que señala Diaz (2006), vale la pena destacar que el fenómeno de la alternancia que sucedió entre los partidos PRI, el cual dominó la LXIII legislatura y MORENA que hizo lo propio en la LXIV legislatura no se había presentado con anterioridad en México; al menos en términos de que por primera vez dominó un partido fuera de los tres que históricamente lo habían hecho (PRI, PAN y PRD).

Tabla 18

Promedio final de disciplina por partido, por legislatura

	Partido	PRI	PAN	PRD	PVEM	MORENA	MC	NA	PES	IND.
LXIII	Promedio	0.0901	0.1236	0.1326	0.1398	0.1116	0.0909	0.2061	0.1486	0.2245
Leg.	Lugar por promedio	1	4	5	6	3	2	8	7	9
	Partido	MORENA	PAN	PRI	PES	PT	MC	PRD	PVEM	IND
LXIV	Promedio	0.0699	0.1022	0.0942	0.2201	0.1027	0.1353	0.1031	0.113	0.372
Leg.	Lugar por promedio	1	3	2	8	4	7	5	6	9

Fuente: Elaboración propia.

Una de las principales conclusiones que se han podido alcanzar hasta este punto, se encuentra en concordancia con los hallazgos hechos por Valencia (2005) quien destacaba que el legislativo mexicano se ha caracterizado por tener un alto nivel de disciplina partidista que puede ser explicado por diferentes fenómenos relacionados con el proceso de conformación y consolidación del Estado mexicano. En este sentido, fue posible observar un alto nivel de disciplina partidista tanto en la LXIII como en la LXIV legislatura como se observa en la Tabla 18.

Tabla 19

Comparación final de promedio de desempeño y de disciplina con los partidos ordenados conforme a número de diputados en la Cámara.

Variable dependiente					Variable independiente			
Desempeño					Disciplina			
Legislatura	Lugar por tamaño	Partido	Promedio general	Lugar por promedio	Lugar por promedio	Promedio general	Partido	Lugar por tamaño
LXIII	1	PRI	3.38	1	1	0.0901	PRI	1
	2	PAN	3.19	4	4	0.1236	PAN	2
	3	PRD	3.21	3	5	0.1326	PRD	3
	4	PVEM	3.14	5	6	0.1398	PVEM	4
	5	MORENA	3.06	6	3	0.1116	MORENA	5
	6	MC	3.26	2	2	0.0909	MC	6
	7	NA	2.96	7	8	0.2061	NA	7
	8	PES	2.96	7	7	0.1486	PES	8
	9	IND. o S/P.	2.93	8	9	0.2245	IND. o S/P.	9
Promedio final			3.67			0.1409		
LXIV	1	MORENA	3.08	7	1	0.0699	MORENA	1
	2	PAN	3.48	2	3	0.1022	PAN	2
	3	PRI	3.52	1	2	0.0942	PRI	3
	4	PES	3.11	6	8	0.2201	PES	4
	5	PT	3.39	4	4	0.1027	PT	5
	6	MC	3.35	5	7	0.1353	MC	6
	7	PRD	3.48	2	5	0.1031	PRD	7
	8	PVEM	3.46	3	6	0.113	PVEM	8
	9	IND. o S/P.	2.88	8	9	0.372	IND. o S/P.	9
Promedio final			4.01			0.1458		

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 19, muestra los promedios finales tanto de desempeño como de disciplina y ofrece una vista previa de la forma en que se relacionan las dos variables principales, así como de los números obtenidos en ambos rubros.

Para calificar los promedios finales que obtuvieron los partidos en cada legislatura se empleó el mismo criterio de ponderación con base en los siguientes parámetros (Tabla 20).

Tabla 20

Parámetros de desempeño con base en las calificaiones finales.

0 a 1	1.01 a 2	2.01 a 3	3.01 a 4	4.01 a 5
Deficiente	Mínimo	Aceptable	Bueno	Muy bueno

Fuente: Elaboración propia.

De las dos Tablas anteriores, se puede concluir que los promedios finales de desempeño que para el caso de la LXIII legislatura fue de 3.67, y para el caso de la LXIV legislatura fue de 4.01 lo que significa que en general su desempeño fue bueno y muy bueno respectivamente. Este resultado se ilustra de mejor manera en la Tabla 21.

Tabla 21

Conclusión sobre el desempeño general de las legislaturas LXIII y LXIV

Desempeño parlamentario		
Legislatura	LXIII	LXIV
Promedio general	3.67	4.01
Conclusión	Bueno	Muy bueno

Fuente: Elaboración propia.

A. Correlaciones

Como se estableció anteriormente, el objetivo de realizar correlaciones es determinar hasta qué punto es posible establecer una relación lineal entre el desempeño parlamentario y la disciplina partidista. Del mismo modo, se recuerda que lo que aquí se busca es una relación simple que no pretende establecer causalidad, sino más bien dar una idea que refuerze o contradiga lo establecido por otros investigadores en estudios previos.

Por ello, a continuación se presentan las tablas de resultados obtenidas del cálculo de correlaciones realizadas en el software estadístico SPSS.

Tabla 22

Resultados de correlación desempeño y disciplina. LXIII legislatura

			Desempeño general LXIII legislatura	Disciplina partidista LXIII legislatura
Rho de Spearman	Desempeño general LXIII legislatura	Coefficiente de correlación	1.000	-.693*
		Sig. (bilateral)	.	.039
		N	9	9
	Disciplina partidista LXIII legislatura	Coefficiente de correlación	-.693*	1.000
		Sig. (bilateral)	.039	.
		N	9	9

*. La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

En la prueba de hipótesis H1, para la LXIII legislatura, el coeficiente de correlación arrojó un valor de -.693 lo que demuestra que existe una correlación fuerte entre el desempeño parlamentario y la disciplina partidista. Aquí vale la pena recordar que para el caso de los valores asociados a la disciplina partidista, los más cercanos a cero son los que representan un mayor nivel de disciplina. Por lo tanto, el resultado reportó una correlación negativa. Sin embargo, tomando en cuenta lo anterior se podría establecer que la correlación es positiva para el caso de la LXIII legislatura. Así mismo, el p valor fue .03, siendo menor a 0.05 ($p > 0,05$) lo que representa una correlación significativa.

Tabla 23

Resultados de correlación desempeño y disciplina. LXIV legislatura

			Desempeño general LXIV legislatura	Disciplina partidista LXIV legislatura
Rho de Spearman	Desempeño general LXIV legislatura	Coefficiente de correlación	1.000	.084
		Sig. (bilateral)	.	.831
		N	9	9
	Disciplina partidista LXIV legislatura	Coefficiente de correlación	.084	1.000
		Sig. (bilateral)	.831	.
		N	9	9

Caso contrario, es el de la LXIV legislatura donde no existió una correlación de ningún tipo entre la variable desempeño y la variable disciplina pues para el caso del coeficiente de correlación se obtuvo un valor de .084 que representa una correlación débil. Por su parte, el p valor fue mayor a 0.05 (.831) lo que significa que no existe correlación significativa.

Para la prueba de la hipótesis H2 (el partido mayoritario es el más disciplinado) no hizo falta hacer un análisis de correlación. Los datos demuestran que esta condición se cumple en ambas legislaturas pues tanto el Partido Revolucionario Institucional como el Partido Movimiento de Regeneración Nacional obtuvieron el nivel más alto de disciplina partidista en sus respectivas legislaturas como se muestra en la Tabla 23.

Para poner a prueba las hipótesis H3 y H4 (los partidos con más años de formación tendrán un mejor desempeño y los partidos con más años de formación tendrán un mayor nivel de disciplina) se realizó una correlación bivariada como en el caso de la hipótesis H1.

Tabla 24

Resultados de correlación desempeño y antigüedad. LXIII legislatura

			Desempeño general LXIII legislatura	Antigüedad de los partidos políticos LXIII
Rho de Spearman	Desempeño general LXIII legislatura	Coefficiente de correlación	1.000	.462
		Sig. (bilateral)	.	.211
		N	9	9
	Antigüedad de los partidos políticos LXIII	Coefficiente de correlación	.462	1.000
		Sig. (bilateral)	.211	.
		N	9	9

En lo que respecta a la hipótesis H3 y la LXIII legislatura, el análisis arrojó que existe una relación moderada con un coeficiente de correlación de .462. Por su parte el valor de p fue de .211 lo que comprueba que no existe una correlación significativa.

Tabla 25

Resultados de correlación desempeño y antigüedad. LXIV legislatura

			Desempeño general LXIV legislatura	Antigüedad de los partidos políticos LXIV
Rho de Spearman	Desempeño general LXIV legislatura	Coefficiente de correlación	1.000	.393
		Sig. (bilateral)	.	.295
		N	9	9
	Antigüedad de los partidos políticos LXIV	Coefficiente de correlación	.393	1.000
		Sig. (bilateral)	.295	.
		N	9	9

Caso semejante es el de la LXIV legislatura, de cuyo análisis se obtuvo un coeficiente de correlación de .393 y un valor p de .295 lo que demuestra que no existe correlación significativa entre el desempeño y la antigüedad de los partidos políticos en los casos analizados.

Tabla 26

Resultados de correlación disciplina y antigüedad. LXIII legislatura

			Disciplina partidista LXIII legislatura	Antigüedad de los partidos políticos LXIII
Rho de Spearman	Disciplina partidista LXIII legislatura	Coefficiente de correlación	1.000	-.699
		Sig. (bilateral)	.	.050
		N	9	9
	Antigüedad de los partidos políticos LXIII	Coefficiente de correlación	-.650	1.000
		Sig. (bilateral)	.058	.
		N	9	9

En lo que respecta a la hipótesis H4 y la pregunta de si existe una relación significativa entre la antigüedad de un partido y su disciplina se pudo observar que para el caso de la LXIII legislatura sí existe. En este sentido, el análisis estadístico dio como resultado un coeficiente de correlación de .699 y un valor p de .5 con lo que se podría establecer que sí existe una relación significativa.

Tabla 27

Resultados de correlación disciplina y antigüedad. LXIV legislatura

			Disciplina partidista LXIV legislatura	Antigüedad de los partidos políticos LXIV
Rho de Spearman	Disciplina partidista LXIV legislatura	Coefficiente de correlación	1.000	-.633
		Sig. (bilateral)	.	.067
		N	9	9
	Antigüedad de los partidos políticos LXIV	Coefficiente de correlación	-.633	1.000
		Sig. (bilateral)	.067	.
		N	9	9

Sin embargo, para la LXIV legislatura no fue el mismo caso, pues al hacer el mismo análisis se obtuvieron valores de .633 como coeficiente de correlación y .067 de valor p , lo que indica que la correlación no es significativa.

Apoyando el argumento de Puente (2009: 19), este trabajo insiste en que para describir o evaluar las actividades de una legislatura no basta con reportar el número de actos formalizados por el pleno o por las comisiones. Es indispensable ampliar la mirada y enfocar los esfuerzos en ordenar el complejo sistema parlamentario. Puente (2009) propone hacerlo a través de esferas de desempeño, lo que para el presente trabajo se denominó *funciones legislativas* tiene el mismo propósito, ayudar a describir y explicar el papel que tiene el Poder Legislativo en las democracias modernas, así como generar insumos útiles para dimensionar la labor parlamentaria, más allá de la creación de leyes que ha sido la función más conocida de una asamblea legislativa, pero ella no se reduce a la capacidad de acción parlamentaria.

Igualmente, la evaluación que aquí se realizó se base en la noción de que “una legislatura eficiente es aquella que potencia sus tareas con base en el uso racional de los recursos disponibles, en este caso, el marco jurídico que le permite realizar tareas” (Puente, 2009: 19).

A finales del siglo pasado, Casar (1999: 120), señaló que se aproximaba “el final de los gobiernos subordinados”. En lo que respecta al Poder Legislativo, y específicamente lo relacionado con la influencia de los liderazgos partidistas sobre sus los miembros de sus grupos, es posible concluir con base en los resultados obtenidos, así como con los hallazgos de Casar (2000), Morgenstern (2001), Ugalde (2002) y Valencia (2005) que esto no ha sucedido.

Por otro lado, esta situación no podría clasificarse necesariamente como algo negativo, debido a que la disciplina partidista constituye una herramienta apegada a los reglamentos tanto del Congreso como de los partidos políticos, concebida para favorecer el proceso legislativo y la labor parlamentaria con miras a evitar la parálisis legislativa. Una situación que, en el caso de México se ha evitado exitosamente a través de los diferentes periodos de alternancia en el Poder Ejecutivo.

Al respecto, Béjar y Bárcena (2016), explican que:

Cuando el gobierno cuenta con el apoyo cohesionado y suficiente de su partido para lograr la aprobación de su agenda política no hace falta la negociación con otras fuerzas políticas. Si acaso, este debe asegurar internamente que sus iniciativas no afecten los intereses de sus militantes, o de otros aliados eventuales de la sociedad civil organizada (Béjar y Bárcena, 2016).

Esto en suma con lo que planteaba Díaz (2006) apunta a que, el gobierno de México ha podido tener un desempeño parlamentario funcional, tanto en condiciones de gobierno con mayoría legislativa, así como sin mayoría.

También, se encontró evidencia que confirma lo planteado por Nacif (2002;2006), Béjar (2003;2004), Valencia (2005), Díaz (2006) y González (2007), acerca de que los partidos políticos mexicanos son altamente disciplinados, en especial el partido o los partidos de la coalición que se encuentre en el gobierno. Se podría concluir en concordancia con lo planeado por Béjar (2003) y Díaz (2006) que la alta disciplina de los partidos políticos no representó un gran obstáculo para el desempeño de los legisladores, e incluso es muy posible que haya acelerado el proceso de negociación.

Sin embargo sobre esto último Díaz (2006), explica que en el Legislativo mexicano existe una falta de cultura de la negociación y cooperación entre las fuerzas políticas pues todos los acuerdos son alcanzados en negociaciones previas o en procesos ajenos al de deliberación. Así mismo, el autor asegura que existe un descenso en el nivel de cooperación conforme se aproximen las elecciones para renovar al titular del Ejecutivo Federal, debido al incremento en la confrontación política entre los partidos con posibilidades de acceder a dicho puesto.

Esta afirmación se podría confirmar con base en el desempeño exhibido por las dos legislaturas analizadas dado que, la LXIII legislatura se desarrolló en un trienio previo a la celebración de las elecciones federales a las que se refiere Díaz (2006), y tuvo un desempeño inferior al de la LXIV legislatura que corresponde a un primer trienio del Ejecutivo Federal. Otro hallazgo que se alinea con lo encontrado por el autor es que, que la variación entre el

desempeño de ambas legislaturas no fue significativa por lo que no existen indicios de parálisis legislativa o ingobernabilidad durante los periodos analizados.

Los hallazgos también sugieren que, dado el aumento en la disponibilidad de información sobre las labores parlamentarias, futuros esfuerzos que busquen analizar el desempeño de los legisladores o la disciplina ejercida desde las dirigencias partidistas, deben necesariamente incluir aspectos más cualitativos del trabajo de los congresistas como puede ser la efectividad o eficacia de su labor. Así mismo, con base en los resultados obtenidos con respecto a la disciplina partidista, se concuerda con lo dicho por Schobess (2022) acerca de la realización de estudios con métodos mixtos la cual puede resultar compleja en sistemas de gobierno donde los parlamentarios presentan un comportamiento altamente determinado por sus líderes de partido como es el caso de México.

Si bien no es el objetivo primario de la investigación, se considera que la evaluación del trabajo parlamentario basado en una gama amplia de actividades puede llegar a representar una herramienta interesante para los votantes en su proceso de decisión durante las elecciones. En este sentido, Schobess (2022) menciona que cuando se trata de evaluar a los legisladores desde una perspectiva científica, normalmente se descuida la necesidad que existe por parte de los votantes de contar con información fiable, objetiva y que emplee métodos científicos, más allá del tradicional bombardeo de información por parte de los medios de comunicación durante los procesos electorales.

Referencias bibliográficas

- Adler, S. y Wilkerson J. (2005) "The scope and urgency of legislation: Reconsidering bill success in the House of Representatives", trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, 1 a 4 de septiembre, Washington, d.c.
- Alarcón V. (2011). El reto de evaluar el Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto. En R. López Flores, F. E. Rivas Prats, A. Hernández Cruz y A. Sainez Araiza (coords.). Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural (pp. 173-188). Distrito Federal, México: Senado de la República, LXI Legislatura, Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/10.pdf>.
- Aldrich, J. and James S. (2002) "Conditional Party Government in the States." *American Journal of Political Science*. 46-1 (January): 164-172.
- Ames, B. (2000). "Disciplina partidaria en la legislatura brasileña, Política y Gobierno, vol VII, núm. 1, México, primer semestre de 2000.
- Anderson, W. D., Box-Steffensmeier, J. M., & Sinclair-Chapman, V. (2003). The keys to legislative success in the U.S. House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*, 28(3), 357-386. <https://doi.org/10.3162/036298003x200926>
- Anzia, S. F., & Berry, C. R. (2011). The Jackie (and Jill) Robinson Effect: Why Do Congresswomen Outperform Congressmen? *American Journal of Political Science*, 55(3), 478–493. <http://www.jstor.org/stable/23024932>
- Bárcena S. (2019). ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIV. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/63130/60217>

- Béjar, L. (2002). El marco institucional de la disciplina parlamentaria en México. En M. Alcántara (ed.). *Política en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Béjar, L. (2009). Elites parlamentarias en México. Los presidentes comisiones. En Béjar, L. (Coord.). *¿Qué se legisla en México? El trabajo en comisiones* (pp 65-98). México: Porrúa.
- Béjar, L. (2014) "Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México?" *Política y Gobierno*, 2 (2): 327-349. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v21n2/v21n2a3.pdf>
- Béjar, L. & Bárcena, S. (2016). El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría. *Perfiles latinoamericanos*, 24(48), 111-140. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.18504/pl2448-005-2016>
- Biblioteca de Publicaciones Oficiales del Gobierno de la República (2013). *El Primer Congreso Constituyente de México*. 1st ed. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Binder, S. (1999). "The dynamics of legislative gridlock, 1947–96." *American Political Science Review*. 93(3): 519–33.
- Blondel, J. et al. (1970) "Legislative behavior. Some steps towards a cross-national measurement", *Government and Opposition*, 5 (1): 67-85.
- Bowler, S., Farrell, D. y Katz, S. (1999). Party cohesion, party discipline, and parliaments. En S. Bowler, D. M. Farrell y R. S. Katz (eds.). *Party discipline and parliamentary government*: 3-22. Columbus: Ohio State University Press.
- Carmona, D., (2021). Se instala el Congreso y se establecen las bases constitucionales. *Memoria Política de México*. Disponible en: [<http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/2/24021822.htm>]

- Casar, M. A., Marván, I., & Puente, K. (2010). La rendición de cuentas y el poder legislativo. Documentos de Trabajo Del CIDE, 241. <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20241.pdf>
- Casar, M., 2018. Morena toma todo. Nexos, [online] Disponible en: <<https://www.nexos.com.mx/?p=38743>> [Accedido 07 enero 2022].
- Carey, J. (2001). "Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America", Working Paper, 419, Washington University, Department of Political Science.
- Cabrera, B. (2012) "Necesidad de una Métrica Legislativa" [pdf]. Ponencia presentada para el Congreso redipal (Virtual V. Enero-agosto). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-03-12.pdf>
- Cámara de Diputados (n.d.). Glosario de términos. La Cámara de Diputados. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/o_la_camara_de_diputados
- Cameron, C.; Howell, W. y Adler, S. (1997). "Toward an Understanding of the Institutional Performance of Congress in the Post-war Era: Structural Explanations for Surges and Slumps in the Production of Significant Legislation, 1945-1994." Midwest Political Science Association, Chicago.
- Carey, J. (2007). Competing principals, political institutions and party unity in legislative voting. *American Journal of Political Science*, 51 (1), 92-107. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00239.x>.
- Casar, M. A. (1999) "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: El caso de México" *Política y Gobierno*, 6 (1): 83-128.
- Casar, M. A. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y gobierno*, 15(2), 221-270. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372008000200001&lng=es&tlng=es.

- Castro, M. J. (2015). El Desempeño en Legislaturas con Bajo Nivel de Profesionalización (thesis). FLACSO Departamento de Estudios Políticos.
- Chiou, F. y Rothenberg, S. (2008). "Comparing Legislators and Legislatures: The Dynamics of Legislative Gridlock Reconsidered." *Political Analysis*. 16(2): 197-212.
- Clinton, J. y Lapinski, J. (2006). "Measuring Legislative Accomplishment, 1877-1994." *American Journal of Political Science*. 50 (1): 232-249.
- CONAPO. (2020). Índices de marginación 2020. Retrieved 8 August 2022, from <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 35.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 125.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 108. 29 de enero de 2016 (México).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 6. 6 de diciembre de 1977 (México).
- Cox, G & Terry, W. (2008). Legislative Productivity in the 93rd-105th Congress. *Legislative Studies Quarterly*. 4: 603-618.
- Cvetkovic-Vega, A, Maguiña, Jorge L., Soto, Alonso, Lama-Valdivia, Jaime, & López, Lucy E. Correa. (2021). Estudios transversales. *Revista de la Facultad de Medicina Humana*, 21(1), 179-185. <https://dx.doi.org/10.25176/rfmh.v21i1.3069>
- Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus. España.
- De La Llave, P., & Thalía, S. (1997b). *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*. Serie E. Varios - Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, (81), 1-270. Recuperado de <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/9116>
- Diario Oficial de la Federación [DOF] Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 4 de mayo de 2015 (México).

- Díaz, E. (2006). Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003. *Confines*, 2, 45-64. Disponible en: <https://confines.mty.itesm.mx/articulos3/diaz.pdf>
- Dodd, L. Y Schraufnagel, S. (2009). "Reconsidering Party Polarization and Policy Productivity: A Curvilinear Perspective." In *Congress Reconsidered 9a ed.* Lawrence, C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. Washington D.C.: CQ press.
- Diccionario Jurídico. (n.d.). Servidor Público. Diccionario Jurídico. <http://diccionariojuridico.mx/definicion/servidor-publico/>
- Duguit, L. (1926). *Manual de derecho constitucional (2a edición española)*. Madrid, España: Librería Española y Extranjera.
- Dworak, F. (2003). La limitación del mandato legislativo. Una perspectiva comparada. En F. Dworak, (Ed.), *El legislador a examen* (pp.155-205). México: Cámara de Diputados: FCE.
- Dworak, F. (2013) "El mito de la productividad legislativa". *adn Político*. Disponible en: <http://www.adnpolitico.com/opinion/2013/01/19/opinion-el-mito-de-la-productividad-legislativa>
- Dworak, F. (2016). ¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales.
- Elling, R. C. (1979). State party platforms and State Legislative Performance: A Comparative Analysis. *American Journal of Political Science*, 23(2), 383–405. doi:10.2307/2111008
- Espinoza R., Miguel M. (2007) "El Poder Ejecutivo y la producción legislativa en México" en Espinoza Toledo, Ricardo y Jeffrey Weldon (coords.) *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?* México: uam / Porrúa, pp.209-230.

- Farnsworth, D. L., & Fleming, J. S. (1975). Quantitative dimensions of congressional performance in the Twentieth Century. *Quality and Quantity*, 9(3), 265–275. doi:10.1007/bf00139643
- Fenno, R. (1978). *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston. Little Brown Company.
- Fierro, A. E. (2015). Transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad. Juntos pero no revueltos. *RC ET Ratio*, VI(10), 26–36. https://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_10/Rc10_02_AnaElenaFierro.pdf
- Flick, U. (2009). *An introduction to qualitative research*. Londres: SAGE Publications.
- García M. (2007) “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos” *Lateinamerika Analysen*, 17 (2): 1-31. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/D42C8076D61F27770525789B00619255/\\$FILE/16_Garcia_LA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/D42C8076D61F27770525789B00619255/$FILE/16_Garcia_LA.pdf)
- García, M., & Alcántara, M. (2021). *Parlamento Futuro. Representación Política y Democracia Representativa*. doi:10.55778/ts877232998
- García, S. (2019). *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*. (Primera). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Garita, M. (2011). Democracia representativa en el Estado Mexicano. Ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, 283–302.
- Gerring. J. (2014). *Metodología de las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza editorial. Capítulo 2, “Principios”. pp 49-78.
- Gilljam, M., Persson, M., & Karlsson, D. (2012). *Representatives’ Attitudes Toward Citizen Protests in Sweden: The Impact of Ideology, Parliamentary Position, and*

Experiences. *Legislative Studies Quarterly*, 37(2), 251–268.
<http://www.jstor.org/stable/41719842>

- Gómez R. R. (2018). Confianza en el Congreso y opinión pública: el caso mexicano. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63(233), 117-139. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.59483>
- González L. (2001) *Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?* Salamanca: Universidad de Salamanca, tesis de maestría.
- González, L. (2010). Disciplina parlamentaria en América Latina en opinión de los legisladores. *Boletín Datos de Opinión*, 16, enero
- Grant, J. y Kelly, N. (2008). “Legislative Productivity of the U.S. Congress, 1789–2004,” *Political Analysis*. 16: 303-323
- Green, J. E. (2013). Analysing legislative performance: A plebeian perspective. *Democratization*, 20(3), 417–437. doi:10.1080/13510347.2013.786543
- Heller, W. y Mershon, C. (2002). Dealing discipline: Party switching and legislative voting in the Italian Chamber of Deputies, 1996-2000. *Meetings of the Midwest Political Science Association, The Palmer House Hilton, Chicago, 25-28 de abril.*
- Holgado, M. (2016). ¿Pueden los parlamentarios votar libremente? *Revista de Faculdade de Direito*, 61 (2), 9-23.
- Jenkins, S. (2008). “Party Influences on Roll Call Voting: A View from the U.S. States.” *State Politics and Policy Quarterly*. 8 (3): 239-262.
- Jiménez M. (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida.* México. Miguel Ángel Porrúa / H. Cámara de Diputados, 365 pp

- Jones, M. (1998) "Party Discipline in Argentine Congress", paper presentado en el Seminario: Legislatures in Latin America: Comparative Perspectives, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.
- Johnson, R. & Onwuegbuzie, A. (2004). Mixed methods research: A research paradigm whose time has come. *Educational Researcher*, 33(7), 14-26.
- Lanzara, J., Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J. Estudio de Producción Legislativa. 1985-2000. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad de la República, 2001.
- Lanzaro, J.; Buquet, D.; Chasquetti, D. y Moraes J. (2000) Estudio de la producción legislativa, 1985-2000. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Laver, M. y Shepsle, K. (1999). How political parties emerged from the primeval slime: Party discipline, intraparty politics and government formation. En S. Bowler, D. M. Farrell
- Lee, N. & Lings, I. (2008). *Doing business research. A guide to theory and practice*. Londres: SAGE Publications.
- Lissidini, A., Welp, Y., & Zovatto, D. (2009). *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO.
- Linz, J. (1990). "The Virtues of Parliamentarism", en *Journal of Democracy*, 1(4): 84-91.
- Linz, J. (1994). "Democracy, Presidential or Parliamentary; Does it Make a Difference?", en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (edits.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lizcano-Fernández, F. (2012). Democracia directa y democracia representativa. *Convergencia*, 19(60), 145-175. Recuperado en 28 de julio de 2023,

de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352012000300005&lng=es&tlng=es.

- Lujambio, A. (2000). "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México", en Tipos de presidencialismo en América Latina. Lanzara, Jorge (compilador). CLACSO, Buenos Aires.
- Lujambio, A. (2010). "25 años de pluralización de los Congresos locales de México (1974- 1999)" en Lujambio, Alonso (2010). Estudios congresionales, Ciudad de México, Ediciones Mesa Directiva Cámara de Diputados Legislatura, pp. 417-447.
- Luna, M. L. (2001). El Congreso de la Unión y las Transformaciones del Liberalismo y Federalismo Mexicanos, 1857 - 1910. (thesis). El Colegio de México, México D.F.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1994). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. Desarrollo Económico, 34(135), p.397.
- Mainwaring, S. (1999). Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil, Stanford, Stanford University Press.
- Martorano, N. (2004). "Cohesion or Reciprocity? Majority Party Strength and Minority Party Procedural Rights in the Legislative Process," State Politics and Policy Quarterly. 4 (1): 55–73.
- Masseroni, S., Domínguez V. & Libonatti, J. (2016). Análisis de Datos Cuantitativos en Ciencias Sociales: etapas, posibilidades e interpretación, el papel de la teoría. Mnemosyne. 1. Buenos Aires.
- Matthews, D. (1960). The Folkways of the United States Senate: Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness. The American Political Science Review. 4: 1064-1089.
- Mayhew, D. (1991) Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990. New Haven: Yale University Press.

- Mena, A. (2001) "La disciplina parlamentaria en las legislaturas LVII y LVIII: el caso del PAN", Documento de trabajo, núm. 71, Fundación Rafael Preciado Hernández, México.
- Miquel, G. P. I., & Snyder, J. M. (2004). Legislative effectiveness and legislative careers. *Legislative Studies Quarterly*, 31(3), 347-381. <https://doi.org/10.3162/036298006x201841>
- Mondak, J. J. & McCurley, C.(1995). Inspected by #1184063113: The influence of incumbents' competence and integrity in U.S. House elections. *American Journal of Political Science*, 39(4), 864. <https://doi.org/10.2307/2111660>
- Monje, C. (2011). Metodología de la Investigación Cuantitativa y Cualitativa. Universidad Surcolombiana.
- Mora-Donato, C. (2019). El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones. 1st ed. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morgenstern, S. (2001). "The Sectorial Connection: Electoral Systems and legislative Cohesion", Documento de Trabajo, 65, México, CIDE.
- Morgenstern, S. y Nacif B. (coords.) (2002) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nacif, B., (1997), "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, primer semestre.
- Nacif, B. (2000). El Congreso mexicano en transición: Cambios y continuidades. Documentos de Trabajo, 70. México D. F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Nacif, B. (2001). *Dealing with the Difficult Combination: Policy Marketing under Divided Government in México*. Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame, Visiting Fellow Spring Semester.

- Nacif, B. (2002). Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México : el modelo de partido centralizado. *Foro internacional*, 42(167), 5-38. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/599/59916701.pdf>
- Nacif, B. (2006) ¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México. *Documentos de Trabajo*, 183. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Nacif, B., & Sada, H. (2004). Evaluación del desempeño legislativo Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006). *Bien Común*, Año X(114), 43-47. Disponible en: <https://fnst.org/sites/default/files/uploads/2017/09/07/textodesempenolegislativonacifsada.pdf>
- Nacif, B. (2004). Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *Política y Gobierno*, 11(1), 9-41. Diponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/338>
- Nohlen, D. (1995). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México; Fondo de Cultura Económica.
- O'donnell, G. (2008). "Democracia y Estado de Derecho" en Ackerman, John A., coord. *Más allá del Acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: SigloXXI, 89-99
- Olson, D. & Nonidez, C. (1972) Measures of Legislative Performance in the U. S. House of Representatives. *Midwest Journal of Political Science*. 2: 269-277.
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (n.d.). *Leyes de Acceso a la Información*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Secretaría de Asuntos Hemisféricos. . <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp>
- Owens, J.E. (2003). Explaining party cohesion and discipline in democratic legislatures: purposiveness and contexts. *The Journal of Legislative Studies*, 9, 12-40.

- Ozbudun, E. (1970). Party cohesion in western democracies: A causal analysis. Beverly Hills, CA: Sage Books.
- Pachano, S. (1991). Los Diputados: Una élite política. Quito: Cormoración Editora Nacional.
- Panebianco, A. (1994). Modelos de Partido, Madrid, Alianza Universidad.
- Pitkin, H. (1972). The concept of representation. Berkeley: University of California Press.
- Prats I Catalá, J. (2000). “El legislativo al servicio de la consolidación democrática: eficacia económica y equidad social”, en Carrillo Flórez, Fernando (ed.) Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Puente, K. (2005) “A second chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government”, trabajo presentado en la conferencia de la
- Puente, K. (2005). A second chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government. Leeds; trabajo presentado en la conferencia de las British Political Studies Association.
- Puente, K. (2009) “De la productividad legislativa a la eficiencia legislativa en el sistema de comisiones en el Senado mexicano” en Béjar, Luisa (coord.) Qué hacen los legisladores en México. México: unam / Porrúa, pp. 99-127.
- Puente, K. & Cerna, S. P. (2017). Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina. Estudios políticos (México), (42), 37-58. Recuperado en 05 de agosto de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162017000300037&lng=es&tlng=es.

- Quiñones, S. & Guerrero, S. (2018). Democracia y representación parlamentaria en México. In J. Contreras & S. Willibald (Eds.), *La democracia cuestionada. Representación política, comunicación y democracia* (Vol. 1, pp. 967–984). COMECSO.
- Ramos, R. (2018) “Se mantiene la baja confianza en las instituciones” *El Economista*, 1 de febrero. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Se-mantiene-la-baja-confianza-en-las-instituciones-20180201-0145.html>
- Rodríguez, K. (2015). Democracia y tipos de democracia. *Ciencia Política: Perspectiva Multidisciplinaria.*, 49–66.
- Rogers, J. (2005). “The Impact of Divided Government on Legislative Production.” *Public Choice.* 123: 217-233.
- Rosiles, J., (2020). El poder de la mayoría. La Cámara de Diputados en la primera alternancia de izquierda. *Revista de El Colegio de San Luis*, [online] X(21), pp.7-40. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7803420>> [Accedido 8 enero 2022].
- Ruiz L. & García M. (2001). *Coherencia partidista en las elites parlamentarias latinoamericanas.* Universidad de Salamanca.
- Sánchez, G. y Cuevas J. (2017). La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos. *Revista Española De Derecho Constitucional*, 111, 185-219. doi: doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.07>
- Sartori, G. (1976). *Partidos y sistemas de partidos.* Madrid: Alianza
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política.* Madrid: Alianza. Serrano, Mónica. *Governing México: political parties and elections.*
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada.* México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

- Schobess, R. (2022). Active an Effective? An Analysis of Representative's Parliamentary Performance (tesis).
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (2009). Presidents and assemblies: Constitutional Design and electoral dynamics (1st ed.). Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Schumpeter, J. (1975). Capitalism, Socialism and Democracy. Nueva York: Harper and Row.
- Schuschny, A., & Soto, H. (2009). Guía metodológica Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3661/S2009230_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- SIL :: Sistema de Información Legislativa. (s. f.a). Partido Político. Sistema de Información Legislativa. [online] Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=178>
- SIL :: Sistema de Información Legislativa. (s. f.b). Lo que debes saber del Congreso. [online] Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=1#Marco>
- SIL :: Sistema de Información Legislativa. (s. f.c). Funciones parlamentarias. (s. f.). Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=107>
- SIL :: Sistema de Información Legislativa. (2014). Reelección legislativa. [online] Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=204>
- Soberanes, J. (2012). El Primer Congreso Constituyente Mexicano. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 27(julio-diciembre), 311–381.

- Soberanes, J. (2019) Una historia constitucional de México. Tomo 1. 1st ed. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Téllez M. (coord.) (2006): El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho. México, UAM / ITESM / H. Congreso del Estado de México, 264 pp.
- Tiscareño R. (2016). El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo. El cotidiano, (198), 53-64. Recuperado de <https://biblat.unam.mx/es/revista/el-cotidiano/articulo/el-fortalecimiento-de-la-fiscalizacion-en-mexico-desde-el-poder-legislativo>
- Truman, D. (1951). The government process. Alfred A Knopf. New York.
- Ugalde, L. (2003) “Desempeño legislativo en México” en Béjar Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince (coords.) El Congreso mexicano después de la alternancia. México: Senado de la República / Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, pp. 175-195.
- Valdés, L. (2021). El sistema electoral mexicano: equidad en la competencia, inequidad en la representación. Elecciones. Oficina Nacional de Procesos Electorales, pp.15-42.
- Valencia, L. (2005). La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. 1st ed. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valencia, L. (2016). Rendición de Cuentas y los mecanismos de transparencia legislativa en América Latina / rendered accounting and mechanisms of legislative transparency in Latin America. RICS H Revista Iberoamericana de Las Ciencias Sociales y Humanísticas, 5(10), 49. <https://doi.org/10.23913/ricsh.v5i10.76>

- Valverde, M. A. (2004). Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso de México. Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de La UNAM. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04_Docentes_UdeO_ubicar_el_de_alumnos/Contenidos/Lecturas%20obligatorias/M.5_cont_1_Valverde_Loya.pdf
- Volden, C., & Wiseman, A. E. (2009). Legislative effectiveness in the United States Congress. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139032360>
- Weldon, J. (2002). "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico", en Morgenstern y Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. 1st ed. México, D.F.: El Colegio de México.
- Zapata, K. (2016). *La construcción de la democracia en México a partir de la consolidación del papel del poder legislativo frente al ejecutivo*. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, [online] Disponible en: <https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimocuarto/XIV-CEP-TrabajoSobresaliente2.pdf> [Accesado 3 febrero 2022].

ANEXOS

Tabla #. Promedios simples por indicador, por partido y por legislatura.

	LXIII Legislatura (1/09/15 – 31/08/18)										LXIV Legislatura (1/09/18 – 31/08/21)									
	PRI	PAN	PRD	PVEM	MORENA	MC	NA	PES	IND.	MORENA	PAN	PRI	PES	PT	MC	PRD	PVEM	IND		
FL1	22.85	24.5 ¹	7.64	24.23	11.79	10.26	7	5.79	25.16	19.82	14.6	36.55	30.17	10.98	14.44	16.69	18.77	20		
FL2	27.55	24.6 ²	30.84	4.94	30.80	4.59	30.22	31.62	6.14	14	12	18	15	7	10	10	13	12		
FL3	5.73	5.54	5.73	3	5.41	29.21	5.25	5.77	9	42.13	39.4	43.69	38.39	42.01	37.66	40.65	34.83	50.75		
FR1	0.17	0.34	0.42	1.69	0.60	0.074	0.19	0.71	0.14	1.25	2.31	1.33	1.57	2.12	3	2.84	1	1.5		
FR2	53.65	39.0 ¹	22.94	17.61	46.81	45.22	46.18	51.84	33.71	46.6	34.3	33.2	35.03	35.9	29.70	31.51	36.5	25.12		
FR3	1.96	1.76	0.58	0.55	1.47	1.08	1.06	1.09	3.5	2	2.45	1	1.25	2.28	2.2	3.33	2.5	3		
FC1	35.08	26.5 ²	31.47	33	17.02	4.55	13.5	8.73	6.57	26.92	25.7	61.33	44.46	16.35	40.88	36.53	33.92	33.67		
FC2	41.03	29.2 ⁶⁵	53.181	43.486	20.494	52.05	18.296	11.146	6.280	19.736	19.1	49.46	31.857	12.098	29.808	24.788	29.733	29.709		
FC3	0.17	0.34	0.42	1.69	0.60	0.074	0.19	0.71	0.14	1.25	2.31	1.33	1.57	2.12	3	2.84	1	1.5		
FP1	5.73	5.55	5.73	4.94	5.42	5.65	5.25	5.77	6.14	5.32	6.24	6.22	6.34	5.58	5.78	5.93	6.36	6.33		
FP2	5	5	1	3	5	7.18	5	5.94	9	4	6	5	6	4	5	9	7	5		
FP3	1.44	0.97	0.79	0.88	1.72	4.70	1.88	2.84	3.71	0.21	2.94	2.11	1.2	1	1.63	3.85	3.28	1.33		
FP4	2.11	2.14	2.18	2.17	2.23	2.16	2.16	2.21	2.43	2.07	2.12	1.88	2.1	2.02	2.08	1.95	2.14	2		
FO1	2.08	1.44	1.77	2.85	2.93	2.26	2.29	2.55	2	1	1.25	1	1	1	2	2.25	1	0		
Lugar por promedio	0.090	0.12	0.1326	0.1398	0.1116	0.090	0.2061	0.1486	0.2245	0.0699	0.10	0.094	0.2201	0.1027	0.1353	0.1031	0.113	0.372		
Disciplina	1	36	4	5	6	9	7	7	9	1	3	2	8	4	7	5	6	9		
	Promedio máximo										Promedio mínimo									

FL1: Función legislativa 1. Iniciativas presentadas
FL2: Función legislativa 2. Proposiciones presentadas
FL3: Función legislativa 3. Dictámenes en los que participó
FR1: Función representativa 1. Preguntas hechas durante las sesiones del pleno
FR2: Función representativa 2. Uso de la palabra en comisiones
FR3: Función representativa 3. Preguntas hechas en comisiones
FC1: Función de control 1. Uso de la palabra durante sesiones del pleno
FC2: Función de control 2. Longitud del discurso
FC3: Función de control 3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno

FP1: Función de Profesionalización 1. Grado de escolaridad
FP2: Función de Profesionalización 2. Trayectoria en el sector público
FP3: Función de Profesionalización 3. Trayectoria como legislador
FP4: Función de Profesionalización 4. Cargos ocupados como legislador
FO1: Función de generación de opinión pública 1. Giras de trabajo
FO2: Función de generación de opinión pública 2. Uso de la palabra durante sesiones del pleno
FO3: Función de generación de opinión pública 3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno

Disciplina: Disciplina partidista

Tabla #. Conversión de promedios simples a escala ponderada para la LXIII Legislatura

		1	2	3	4	5	
	Minimos y máximos	Deficiente	Mínimo	Aceptable	Bueno	Muy bueno	
Función legislativa	1. Iniciativas presentadas	0	0.1 a 6.29	6.3 a 12.58	12.59 a 18.87	18.89 a 25.16	
	2. Proposiciones presentadas	0	0.1 a 7.9	7.91 a 15.81	15.82 a 23.71	23.72 a 31.63	
	3. Dictámenes en los que participó	0	0.1 a 7.3	7.31 a 14.6	14.61 a 21.9	21.91 a 29.21	
Función representativa	1. Preguntas hechas durante las sesiones del pleno	0	0.1 a 0.42	0.43 a 0.84	0.85 a 1.26	1.27 a 1.69	
	2. Uso de la palabra en comisiones	0	0.1 a 13.41	13.42 a 26.82	27.83 a 42.48	42.49 a 53.65	
	3. Preguntas hechas en comisiones	0	0.1 a 0.87	0.88 a 1.75	1.751 a 2.62	2.63 a 3.5	
Función de control	1. Uso de la palabra durante sesiones del pleno	0	0.1 a 8.77	8.78 a 17.45	17.56 a 26.85	26.86 a 35.08	
	2. Longitud del discurso	0	0.1 a 13.295	13.296 a 26.590	26.591 a 39.885	39.886 a 53.181	
	3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno	0	0.1 a 0.42	0.43 a 0.84	0.85 a 1.26	1.27 a 1.69	
Funciones no sustantivas	Función de profesionalización	1. Grado de escolaridad	0	0.1 a 1.53	1.54 a 3.07	3.08 a 4.6	4.61 a 6.14
		2. Trayectoria en el sector público	0	0.1 a 2.25	2.26 a 4.5	4.51 a 6.75	6.76 a 9
		3. Trayectoria como legislador	0	0.1 a 1.17	1.18 a 2.35	2.36 a 3.52	3.53 a 4.7
		4. Cargos ocupados como legislador	0	0.1 a .06	0.61 a 1.21	1.22 a 1.82	1.83 a 2.43
Función de generación de opinión	1. Giras de trabajo	0	0.1 a 0.73	0.74 a 1.46	1.47 a 2.19	2.2 a 2.93	
	2. Uso de la palabra durante sesiones del pleno	0	0.1 a 8.77	8.78 a 17.45	17.56 a 26.85	26.86 a 35.08	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla #. Conversión de promedios simples a escala ponderada para la LXIV Legislatura

		1	2	3	4	5	
	Mínimos y máximos	Deficiente	Mínimo	Aceptable	Bueno	Muy bueno	
Función legislativa	1. Iniciativas presentadas	0	0.1 a 9.13	9.14 a 18.27	18.28 a 27.41	27.42 a 36.55	
	2. Proposiciones presentadas	0	0.1 a 4.5	4.51 a 9	9.01 a 13.5	13.51 a 18	
	3. Dictámenes en los que participó	0	0.1 a 12.68	12.69 a 25.37	25.38 a 38.06	38.07 a 50.75	
Función de control	1. Preguntas hechas durante las sesiones del pleno	0	0.1 a 0.75	0.76 a 1.5	1.51 a 2.25	2.26 a 3	
	2. Uso de la palabra en comisiones	0	0.1 a 11.65	11.66 a 23.3	23.31 a 34.95	34.96 a 46.6	
	3. Preguntas hechas en comisiones	0	0.1 a 0.83	0.84 a 1.66	1.67 a 2.49	2.5 a 3.33	
Función de generación de opinión	1. Uso de la palabra durante sesiones del pleno	0	0.1 a 15.33	15.34 a 30.66	30.67 a 45.99	46 a 61.33	
	2. Longitud del discurso	0	0.1 a 12.365	12.366 a 24.731	24.732 a 37.096	37.097 a 49.462	
	3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno	0	0.1 a 0.71	0.72 a 1.42	1.43 a 2.13	2.14 a 2.84	
Funciones no sustantivas	Función de profesionalización	1. Grado de escolaridad	0	0.1 a 1.59	1.6 a 3.18	3.19 a 4.77	4.78 a 6.36
		2. Trayectoria en el sector público	0	0.1 a 2.25	2.26 a 4.5	4.51 a 6.75	6.76 a 9
		3. Trayectoria como legislador	0	0.1 a 0.95	0.96 a 1.91	1.92 a 2.88	2.89 a 3.85
		4. Cargos ocupados como legislador	0	0.1 a 0.53	0.54 a 1.07	1.08 a 1.6	1.61 a 2.14
Función de generación de opinión	1. Giras de trabajo	0	0.1 a 0.51	0.52 a 1.02	1.03 a 1.68	1.69 a 2.25	
		2. Uso de la palabra durante sesiones del pleno	0	0.1 a 15.33	15.34 a 30.66	30.67 a 45.99	46 a 61.33

Fuente: Elaboración propia.

Tabla #. Calificaciones ponderadas por indicador, por partido.

No. SPSS	LXIII Legislatura (1/09/15 – 31/08/18)									LXIV Legislatura (1/09/18 – 31/08/21)								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	PRI	PAN	PRD	PVEM	MORENA	MC	NA	PES	IND.	MORENA	PAN	PRI	PES	PT	MC	PRD	PVEM	IND
FL1	5	5	3	5	3	3	3	2	2	4	3	5	5	3	3	3	3	4
FL2	5	5	5	2	5	2	5	5	2	5	4	5	5	3	3	4	4	4
FL3	2	2	2	2	2	5	2	2	3	5	5	5	5	5	4	5	4	5
FR1	2	2	2	5	3	3	2	3	2	3	5	3	4	4	5	5	3	3
FR2	5	4	3	3	5	5	5	5	4	5	4	4	5	5	4	4	5	4
FR3	4	4	2	2	3	4	3	4	5	4	4	3	3	4	4	5	5	5
FC1	5	4	5	5	3	2	3	2	2	3	3	5	4	3	4	4	4	4
FC2	5	4	5	5	3	5	3	2	2	3	3	5	4	2	4	4	4	4
FC3	2	2	2	5	3	3	2	3	2	3	5	3	4	4	5	5	3	3
FP1	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
FP2	4	4	2	3	4	5	4	4	5	3	4	4	4	3	4	5	5	4
FP3	3	2	2	2	3	5	3	4	5	2	5	4	3	3	3	5	5	3
FP4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
FO1	4	3	4	5	5	5	5	5	4	3	4	3	3	3	5	5	3	1
FO2	5	4	5	5	3	2	3	2	2	3	3	5	4	3	4	4	4	4

- FL1:** Función legislativa 1. Iniciativas presentadas
FL2: Función legislativa 2. Proposiciones presentadas
FL3: Función legislativa 3. Dictámenes en los que participó
- FR1:** Función representativa 1. Preguntas hechas durante las sesiones del pleno
FR2: Función representativa 2. Uso de la palabra en comisiones
FR3: Función representativa 3. Preguntas hechas en comisiones
- FC1:** Función de control 1. Uso de la palabra durante sesiones del pleno
FC2: Función de control 2. Longitud del discurso
FC3: Función de control 3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno
- FP1:** Función de Profesionalización 1. Grado de escolaridad
FP2: Función de Profesionalización 2. Trayectoria en el sector público
FP3: Función de Profesionalización 3. Trayectoria como legislador
FP4: Función de Profesionalización 4. Cargos ocupados como legislador
- FO1:** Función de generación de opinión pública 1. Giras de trabajo
FO2: Función de generación de opinión pública 2. Uso de la palabra durante sesiones del pleno

Tabla #. Calificaciones finales, promedios generales y lugares por promedio.

	LXIII Legislatura (1/09/15 – 31/08/18)									LXIV Legislatura (1/09/18 – 31/08/21)								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	PRI	PAN	PRD	PVEM	MORENA	MC	NA	PES	IND.	MORENA	PAN	PRI	PES	PT	MC	PRD	PVEM	IND
FL	4	4	3.33	3	3.33	3.33	3.33	3	3.33	4.66	4	5	5	3.66	3.33	4	3.66	4.33
FR	3.66	3.33	2.33	3	3.66	4	3.33	4	3.66	4	4.33	3.33	4	4.33	4.33	4.66	4.33	4
FC	4	3.33	4	5	3	3.33	2.66	2.33	2	3	4.66	4.33	4	3	4.33	4.33	3.66	3.66
FP	4.25	4	2.5	3.75	4.25	5	4.25	4.5	5	3.75	4.75	4.5	4.25	4	4.25	5	5	4.25
FO	2.25	3.5	4.5	5	4	3.5	4	3.5	3	3	3.5	4	3.5	3	4.5	4.5	3.5	2.5
Promedio final	4.08	3.63	3.53	3.63	3.65	3.83	3.51	3.46	3.4	3.68	4.05	4.23	4.15	3.6	4.15	4.5	4.03	3.75
Lugar por promedio	1	4	5	4	3	2	6	7	8	7	2	1	6	4	5	2	3	8
Disciplina	0.090 1	0.12 36	0.1326	0.1398	0.1116	0.090 9	0.2061	0.1486	0.2245	0.0699	0.10 22	0.094 2	0.2201	0.1027	0.1353	0.1031	0.113	0.372
Lugar por promedio	1	4	5	6	3	2	8	7	9	1	3	2	8	4	7	5	6	9

Fuente: Elaboración propia.

FL1: Función legislativa 1. Iniciativas presentadas
 FL2: Función legislativa 2. Proposiciones presentadas
 FL3: Función legislativa 3. Dictámenes en los que participó
 FR1: Función representativa 1. Preguntas hechas durante las sesiones del pleno
 FR2: Función representativa 2. Uso de la palabra en comisiones
 FR3: Función representativa 3. Preguntas hechas en comisiones
 FC1: Función de control 1. Uso de la palabra durante sesiones del pleno
 FC2: Función de control 2. Longitud del discurso
 FC3: Función de control 3. Preguntas hechas durante sesiones del pleno

FP1: Función de Profesionalización 1. Grado de escolaridad
 FP2: Función de Profesionalización 2. Trayectoria en el sector público
 FP3: Función de Profesionalización 3. Trayectoria como legislador
 FP4: Función de Profesionalización 4. Cargos ocupados como legislador
 FO1: Función de generación de opinión pública 1. Giras de trabajo
 FO2: Función de generación de opinión pública 2. Uso de la palabra durante sesiones del pleno

Promedio final LXIII: 3.67

Promedio final LXIV: 4.01