

Diputados, grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados*

RAFAEL LOYOLA DÍAZ**

ANTONIA MARTÍNEZ***

Introducción

LOS PARLAMENTOS se han consolidado, tradicionalmente, como un objeto de análisis relevante para los politólogos. La expansión de los estudios vertebrados sobre la institución representativa se acompañó de la utilización del denominado paradigma restrictivo.¹ Los parlamentos fueron, sobre todo, analizados como instituciones cuya más importante función era la toma de decisiones o la elaboración legislativa. La atención prioritaria, por tanto, se orientaba a conocer en qué grado el parlamento influía en el proceso de toma de decisiones.

En la actualidad, los estudios sobre el parlamento se acometen desde la óptica de que la función legislativa no es la única relevante que realiza la institución parlamentaria y que, incluso, las funciones no decisoriales pueden tener tanto o más importancia que aquéllas designadas para el funcionamiento del sistema político.² La superación del paradigma restrictivo, por un cada vez más abundante número de análisis, ha provocado el acercamiento a un mayor conocimiento del parlamento desde la óptica de que no estamos ante una institución monofuncional.

Pese a lo referido sobre la multiplicidad de análisis centrados en el parlamento, la ausencia es la nota predominante en el caso de México. La asun-

*Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "La búsqueda de la gobernabilidad. Representación política, decisiones colectivas y acción partidista en los procesos de reforma institucional. Un análisis comparado del Poder Legislativo en los casos de España y México", dirigido por Antonia Martínez y financiado por la CICYT, con referencia SEC96-0630.

**Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y director general del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

***Profesora titular de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca.

¹P. Norton, "Parliaments: A Framework for Analysis", en *Western European Politics*, núm. 3, 1990, p. 5.

²R. Packenham, "Legislatures and Political Development", en P. Norton (comp.), *Legislatures*, Oxford University Press, Oxford, 1990, p. 87.

ción de la premisa de la irrelevancia del parlamento en el seno del sistema político mexicano ha provocado la escasez de estudios que tuviesen como objeto la institución representativa. La alteración del escenario político está modificando la situación descrita. Y los nuevos trabajos que se abordan sobre el parlamento nacional, y también sobre los congresos estatales, se realizan desde la idea de que estamos en presencia de una institución que no limita su actuación a la realización de una sola función.

El presente trabajo se enmarca dentro de esta última aseveración y persigue dos objetivos concretos. En primer término, estudiar las opiniones de los diputados mexicanos sobre su relación con los grupos parlamentarios en los que están integrados. En segundo, analiza la valoración que los integrantes de la Cámara Baja realizan sobre las funciones que llevan a cabo.³

Han quedado lejanos los tiempos en que los diputados, considerados individualmente y como sujetos en los que se concretaba la representación, eran los ejes centrales de los parlamentos. En la actualidad, han sido sustituidos por los partidos y con ello se han generado nuevas tensiones. Los integrantes del Poder Legislativo se debaten, así, entre su autopercepción de representantes de los intereses de la población y su sujeción a las formaciones políticas por cuyas listas fueron electos. Esta cuestión, además, influye en el propio desempeño del diputado y, por ende, en la valoración que realiza sobre su satisfacción como representante.

Además, en el caso mexicano, los parlamentarios están sujetos a nuevos procesos que permiten afirmar que se encuentran en una fase de transición que incluye, entre otros, los siguientes factores: se quebró su dependencia con el Poder Ejecutivo, en virtud de que en la actualidad la cámara está conformada por una mayoría de legisladores afiliados a partidos opositores; en el caso del partido gobernante el solo palomeo del Ejecutivo ya no basta para llegar a la cámara, como era usual anteriormente; la labor de los legisladores dependerá cada vez más de las iniciativas propias y de la de los partidos de su pertenencia, al igual que su permanencia en las cámaras; finalmente, del avance de la discusión sobre la factibilidad de algún tipo de reelección en ese ámbito, dependerá un nuevo tipo de referencia respecto a sus electores. Al análisis de estos factores se orienta el presente trabajo.

³Para el análisis de ambas cuestiones se utilizará una encuesta realizada a una muestra de los miembros de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. En los meses de marzo y abril de 1998 fueron entrevistados 126 diputados: 60 del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 31 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 31 del Partido Acción Nacional (PAN) y 4 de otros partidos. Para un nivel de confianza del 95.5 por ciento y $P=Q$, el error es de ± 7.7 para el conjunto de la muestra.

Diputados y grupos parlamentarios

La creciente colonización del ámbito social y estatal por los partidos⁴ se ha acompañado de un número ingente de trabajos centrados en dichas organizaciones, tanto en su vinculación con la sociedad como con las instituciones. Los partidos políticos son analizados, en esencia, en tres dimensiones. En primer término, se estudia la estructura del partido. En segundo lugar, se realiza el análisis de los partidos en sus relaciones con la sociedad. Finalmente, se estudian desde la óptica de sus vínculos con las instituciones.⁵ Esta perspectiva de *party in public office*, de los partidos políticos conformados en grupos parlamentarios, es la que, básicamente, va a dotar de esencia a la primera parte de este trabajo. Paralelamente, se trata de analizar la opinión de los diputados mexicanos sobre lo que se denomina el "estilo de la representación" esto es, el tipo de relación que se establece entre los representantes y los representados.⁶

La conversión de los partidos, en términos generales, en partidos *cartel*⁷ ha venido a intensificar la complejidad de las relaciones entre éstos y su traslación parlamentaria. El resultado, como se ha apuntado, ha sido la difuminación de los parlamentarios ante el creciente peso que han ido adquiriendo sobre ellos los partidos a través de los grupos parlamentarios. Las características de la relación entre parlamentarios, grupos parlamentarios y partidos en la actualidad han sido explicadas mediante la combinación de diferentes variables, cambiantes en su capacidad explicativa en función de los contextos nacionales. Se ha apuntado cómo se ha modificado la dependencia del parlamentario respecto a su partido para ser electo. El grado mayor de especialización que se demanda a los parlamentarios para el ejercicio de sus funciones, resultado de la complejidad de los temas que se han de tratar; las características de la cultura política; los niveles de renovación de la clase parlamentaria; la naturaleza de los partidos políticos que actúan en el sistema político, así como las pautas de competición entre ellos, son algunos

⁴K. Von Beyme, *La clase política en el estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 60-62.

⁵R. Katz y P. Mair, "The Evolution of Party Organizations in Europe. The Three Faces of Party Organization", en *American Review of Politics*, núm. 14, 1993, pp. 592-617.

⁶Al analizar el tema del mandato representativo, una opción es distinguir entre el *foco* y el *estilo* de la representación. El *foco* de la representación haría referencia al tipo de intereses que defienden los representantes que pueden ser los de su circunscripción o los de toda la nación. El *estilo* de la representación hace referencia al tipo de relación que se da entre los representantes y los representados. J. Thomassen, "Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Methods", en M. Jennings *et al.* (comps.), *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren Miller*, University of Michigan Press, Michigan, 1994.

⁷R. Katz y P. Mair, "Cadre, Catch-all or Cartel? A Rejoinder", en *Party Politics*, núm. 4, 1996, pp. 525-534.

de los factores que ayudarían a explicar la dependencia de los parlamentarios con los grupos y la de éstos con sus partidos.⁸

De entre los señalados, es posible destacar la influencia que algunos de ellos han tenido en el supuesto que nos ocupa. La construcción, y no sólo normativa, de la forma de gobierno en el país se acompañó del diseño de un Legislativo altamente dependiente del Ejecutivo.⁹ Ello ha condicionado la forma en la que el parlamento ha participado en el proceso de toma de decisiones y de aprobación de la legislación. Así ha ocupado una posición secundaria y subordinada en las negociaciones con los distintos grupos sociales y en la articulación de las decisiones que, normativamente, debían ser tomadas en el Legislativo. Su papel, por tanto, no había trascendido de ser una mera correa de transmisión de lo propuesto desde el Ejecutivo.¹⁰ Sin duda a ello contribuyó que un partido tuviese la mayoría suficiente durante años en el Congreso de la Unión y, sobre todo, que dicha formación desarrollara un control absoluto sobre los integrantes de su grupo parlamentario.

El devenir del sistema de partidos tampoco ha sido ajeno a esta situación. Si exceptuamos al PRI, el resto de los partidos se había caracterizado por su debilidad, su escasa institucionalización y su frágil o poca identificación con la sociedad. Si a ello unimos la baja competitividad del sistema durante décadas, explicaremos la poca presencia y relevancia real que el parlamento ha tenido tradicionalmente en México.

En la conformación de la Cámara de Diputados está vigente el principio de distritos uninominales y del sistema electoral mayoritario para la elección de los trescientos curules de mayoría. Ello, sin embargo, no ha revertido en una disminución de la dependencia de los candidatos a integrar las listas de los partidos bajo cuyas siglas debían concurrir a los comicios. Los partidos en México, por tanto, se han caracterizado por el control que han ejercido en el diseño de las listas electorales, incluso cuando se trataba de las de los diputados de mayoría.

La dependencia de los parlamentarios de sus partidos ha estado, sin duda, reforzada por la vigencia de la cláusula de no reelección. Si bien no

⁸K. von Beyme, "Governments, Parliaments and the Structure of Power in Political Parties", en H. Daalder y P. Mair (comps.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983, pp. 360-372.

⁹Sobre estas cuestiones véase, J. Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978, A. Hernández, "La parábola del presidencialismo mexicano", en A. Hernández (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FCE-El Colegio de México, México, 1994, pp. 17-39.

¹⁰Este tema es analizado en algunos de los capítulos de este texto. También son ilustrativos los datos utilizados en el trabajo de Y. Meyenberg, "Representación y la construcción de un gobierno representativo", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, 1998, pp. 233-234.

se dispone aún de datos suficientes que permitan establecer el tipo de carreras políticas así como los efectos que dicha cláusula tiene sobre el desempeño político, podemos suponer que su virtualidad se ha configurado en una variable que ha potenciado el control de los grupos parlamentarios sobre sus diputados, al mismo tiempo que se ha constituido en un factor que ha influido de forma negativa en la responsabilidad de los parlamentarios sobre la calidad de su trabajo. Junto a ello, la práctica política durante décadas ha fortalecido los hábitos, sobre todo en algunas formaciones, de dependencia de las cúpulas de los partidos.

Partiendo de estas precisiones, vamos a analizar dos cuestiones: la normativa referida a los grupos parlamentarios y el papel de los diputados, así como las opiniones de éstos hacia los partidos y las instancias que los agrupan en la Cámara Baja.

Las cuestiones referidas a los grupos parlamentarios están recogidas en el texto constitucional (artículo 70), en la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (RGICG).¹¹ Es interesante destacar cómo los grupos parlamentarios que existen en la actual legislatura no cuentan con un reglamento interno de funcionamiento. De esta forma, la actuación de los diputados se guía más por las prácticas no escritas que por la existencia de una regulación conocida por los miembros de cada fracción.¹² La Constitución establece que los diputados se agruparán en la Cámara Baja. Esta agrupación se realizará de acuerdo con su afiliación partidaria, con el objeto de que se garantice la expresión de todas las corrientes ideológicas presentes en la cámara. Esta misma línea es la prevaleciente en la LOCG donde se observa, sin embargo, una lógica ambivalente en el tratamiento de los grupos parlamentarios y de los diputados. Destaca, en cualquier caso, la situación de privilegio en la que se sitúa a la figura del coordinador del grupo parlamentario, elegido por los integrantes del mismo.

Se establece que los diputados que pertenezcan a un mismo partido podrán conformar un único grupo parlamentario (artículo 31 LOCG). Si de la redacción no se deduce ninguna obligatoriedad a que todos los diputados de una formación idéntica estén integrados en un mismo grupo parlamentario, la práctica no se ha acompañado de la existencia de varios grupos

¹¹ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Senadores, 1997.

¹² El único partido que está interesado, hasta el momento, en contar con un reglamento de funcionamiento propio es el PRI, si bien no está elaborado todavía.

por partido político.¹³ Un grupo parlamentario podrá constituirse con un mínimo de cinco diputados (artículo 31 LOCG) y, en principio, todos los representantes deberán formar parte de un grupo concreto. Sin embargo, la ley establece que los diputados que dejen de pertenecer a un grupo podrán integrarse en cualquier otro de los constituidos. El representante puede optar por no estar en ningún grupo y, en ese caso, pasará a ser considerado como diputado sin partido, si bien seguirá contando con todas las prerrogativas, como es lógico, y con el apoyo material y humano de la cámara para el desarrollo de sus actividades (artículo 31 LOCG).

La preeminencia de los grupos se observa en la forma de integración de los órganos de gobierno de la cámara. La Mesa Directiva está conformada por un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios haya en la cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios (artículo 21 LOCG). La ley otorga un papel básico al grupo parlamentario mayoritario en la cámara cuando se trata de establecer la conformación de la Gran Comisión (artículos 38-39 LOCG). Otro órgano relevante de la cámara son las comisiones. Éstas se constituyen, igualmente, tomando como base la existencia de los grupos parlamentarios (artículo 47 LOCG).

Sin duda de entre ellas destaca la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Sus funciones básicas son trabajar de forma conjunta con la Mesa Directiva en la organización del trabajo parlamentario; presentar al pleno los nombramientos de los consejeros que, representando a la cámara, formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral; proponer al pleno el presupuesto de la cámara; presentar los candidatos para integrar las distintas comisiones y comités, y elaborar acuerdos sobre los temas que se están discutiendo en la cámara (artículo 45 LOCG). Esta Comisión está integrada por los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios además de un número igual de representantes del grupo mayoritario.

La importancia de los grupos en la conformación de los órganos de gobierno de la cámara es constatable, como lo es la preeminencia de los coordinadores de los distintos grupos y del grupo que tiene la mayoría en la institución. Sin embargo, dos son los campos en los que la relevancia recae, *a priori*, sobre el representante. Así, la Comisión Permanente se de-

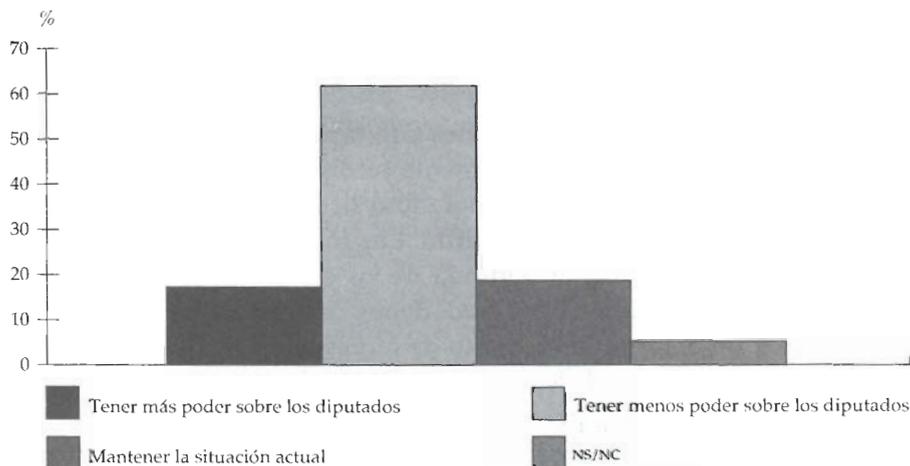
¹³Es interesante destacar cómo, sobre todo en el caso del grupo parlamentario priísta, está extendida la práctica de que los diputados se agrupan en las zonas de trabajo individual, por estados. Ello es más llamativo en la medida en que la circunscripción no es en ningún caso, para la elección de la Cámara de Diputados, el Estado: o bien es en distritos uninominales siguiendo el criterio poblacional o en una circunscripción mayor a la de un estado.

signa no en función de los grupos existentes, sino de los diputados y los senadores (artículo 101 LOCG). Igualmente se establece que la iniciativa legislativa recae, además de en otras instancias, en los diputados y senadores considerados individualmente. Esta potestad está mediatizada en la medida en que siempre las iniciativas de ley deben terminar pasando por alguna comisión de las establecidas (artículos 55, 56 y 58 RGICG) y, como se precisó, las comisiones están conformadas sobre la base de los grupos parlamentarios.

Lo señalado releva cómo en el caso de México, al igual que en la mayoría de países, la cámara potencia la figura de los grupos parlamentarios por encima de los diputados individuales. Ello tiene el efecto positivo de que se disminuye considerablemente el número de interlocutores¹⁴ que deben considerarse para el funcionamiento de la cámara, lo que deriva, en principio, en agilizar su funcionamiento. En oposición se convierte en una variable que se une a las ya precisadas para agudizar la supeditación de los diputados de sus propios grupos parlamentarios.

El control de los grupos parlamentarios, y a través de ellos el de los partidos políticos, es considerado bastante elevado por los diputados, según se deduce de los datos contenidos en la gráfica 1.

GRÁFICA 1
DIPUTADOS Y RELACIÓN CON SU PARTIDO



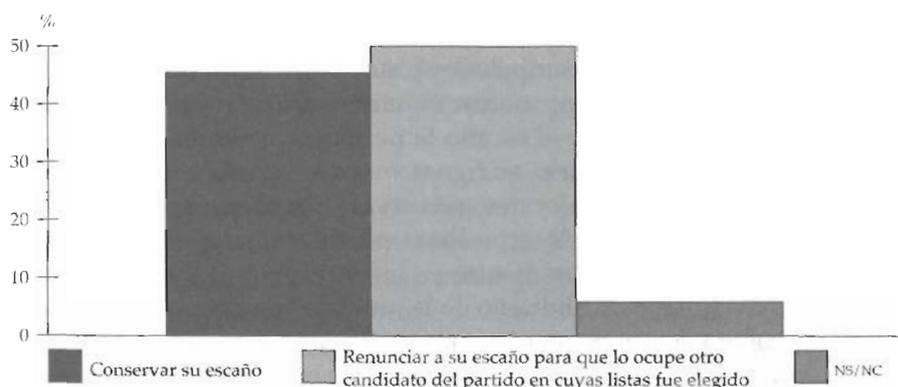
¹⁴En la LVII Legislatura son cinco los grupos parlamentarios constituidos: el del PRI, el del PAN, el del PRD, el del Partido del Trabajo (PT) y el del Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM).

Mientras más del 60 por ciento de los entrevistados piensa que los partidos deben tener menos poder sobre los diputados que el que tienen en estos momentos, sólo el 16 por ciento cree que la relación debe ser la contraria. Por partidos, la opción preferida por los parlamentarios mexicanos es la de que los partidos disminuyan su poder sobre ellos. Un 67.7 por ciento de panistas, un 71 por ciento de perredistas y un 55.2 por ciento de diputados del PRI muestran su acuerdo con dicha afirmación. En oposición, el 13 por ciento de los parlamentarios del PAN, el 10 por ciento de los del PRD y el 20.7 por ciento de los del PRI son partidarios de que las cúpulas de los partidos incrementen su poder sobre los diputados.

Hemos señalado que los diputados desarrollan sus actividades a través de su integración en las diferentes comisiones que conforman la cámara. Su margen de independencia de lo que determinan los grupos parlamentarios es, en dicho ámbito, escaso en los temas significativos. Algo similar ocurre cuando se trata de instrumentar la capacidad de iniciativa legislativa que, como se refirió, recae en los diputados y senadores. En este ámbito, son escasas, y con un contenido poco destacado, las que provienen de los grupos parlamentarios, y menos las que tienen su origen en los diputados individuales. Sin duda, la Cámara de Diputados de México es una cámara de grupos en la que los parlamentarios han sido, de forma tradicional, cualitativamente poco relevantes. Junto a ello, las características de los partidos, la competición entre ellos y el ejercicio del poder por la Presidencia de la República, han contribuido a incrementar el control que los grupos han tenido sobre los diputados. La conjunción de estos factores explica la opinión de los entrevistados.

Podemos vincular estas opiniones con aquellas que se refieren a la pertenencia del escaño. Tradicionalmente se discute sobre si el puesto de representación es propiedad del diputado o si, por el contrario, éste debe ser considerado como ligado al partido. Las formaciones partidistas han defendido, como es lógico, la segunda de las opciones. En la medida en que mediante el acto electoral los ciudadanos designan a las personas que han de ocupar un determinado puesto de representación, que el vínculo se establece entre el elector y el elegido y que éste es el sujeto a quien se le exige responsabilidad, el escaño pertenece al diputado. Esta opción, defendida por parte de la literatura y por las sentencias de algunos Tribunales Constitucionales, es la que mayoritariamente cuenta con el apoyo de los parlamentarios mexicanos como se observa en la gráfica 2.

GRÁFICA 2
PERTENENCIA DEL ESCAÑO



Si consideramos las respuestas dadas en función del partido al que pertenece el diputado, se observa una clara discrepancia entre los parlamentarios. Mientras la opinión mayoritaria entre los integrantes del PRD es que el diputado debe conservar su escaño (67.7 por ciento), los entrevistados del PAN consideran en un 56.1 por ciento y los del PRI en un 61.7 por ciento, que debe dejar su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido. Son, así, los miembros de las formaciones más institucionalizadas los defensores de la idea de que el escaño pertenece al partido. Por su parte, el PRD es una formación con cuestiones todavía sin resolver en lo que se refiere a su institucionalización. Quizá ello explique la respuesta de sus diputados. Otro tema también diferencia al PRD de las otras dos formaciones partidistas, y se constituye en una variable que puede ayudar a interpretar la respuesta de sus diputados.

Desde su conformación como PRD, éste ha seguido una estrategia de acercamiento a movimientos sociales de distinta naturaleza que tienen en común referentes ideológicos y su oposición al partido en el gobierno. Uno de los campos en los que esta colaboración se ha traducido ha sido en la presencia, cualitativa y cuantitativamente más relevante que en el PRI y en el PAN, de representantes de dichos movimientos en las listas que el PRD ha presentado a los diferentes comicios, y en especial a la Cámara de Diputados. Así, entre los diputados perredistas es frecuente encontrar a representantes independientes que se perciben a sí mismos más como defensores de los intereses del movimiento del que forman parte, que de los postulados del PRD. Muchos de estos diputados han sido electos en las circunscripciones donde su movimiento tiene mayor presencia, lo que explicaría

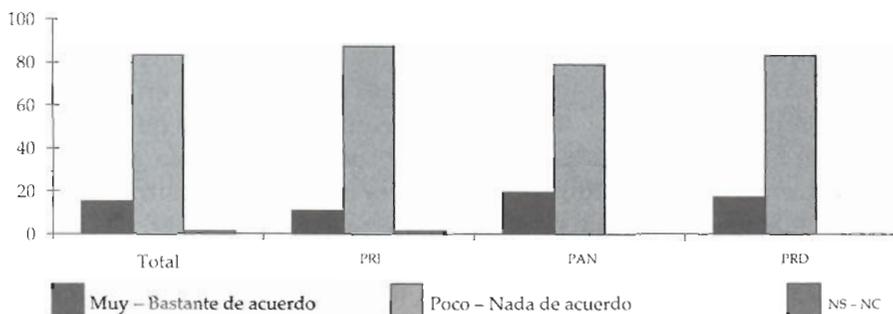
que consideren que su escaño se debe más a la acción de dicho movimiento que a la implantación y discurso del PRD.

Sería interesante, igualmente, observar si hay diferencias en las respuestas a esta cuestión en función de si el diputado lo es de mayoría o fue electo en las listas de las circunscripciones plurinominales. Podríamos pensar que los diputados que compitieron en circunscripciones uninominales tienden más a contestar que el escaño le pertenece a él más que al partido en la medida en que su discurso, su figura y su desempeño como político son cuestiones que tienden a valorarse más en los distritos de mayoría. Mientras en los comicios realizados con listas plurinominales estas cuestiones quedan diluidas y lo más relevante es la estrategia desarrollada por el partido. Debido a que para el diseño de la muestra no se consideró esta cuestión, no se cuenta con el número representativo de diputados de mayoría y plurinominales que sería preciso para poder extraer conclusiones significativas en términos estadísticos. Pese a ello, la tendencia observada es que no hay diferencias entre las respuestas de los diputados en función del procedimiento por el cual fueron electos para su cargo. Son, por tanto, otras variables las que explican su respuesta.

Lo expresado está relacionado con las ideas que los entrevistados manifiestan cuando se trata de determinar cuál debe ser la actitud del partido en el supuesto de que un diputado vote en contra de las indicaciones del partido, datos contenidos en la gráfica 3.

Tres de cada cuatro diputados entrevistados están en desacuerdo con la idea de que el parlamentario sea expulsado por su formación si vota en contra de las determinaciones del partido. Se observa un elevado consenso entre los miembros de los tres partidos considerados, si bien son los dipu-

GRÁFICA 3
SENTIDO DEL VOTO Y ACTITUD DEL PARTIDO



tados priístas los que en mayor medida están en contra de que un partido expulse a un parlamentario que discrepe en el voto de su formación partidista. Si bien un elevado porcentaje piensa que, si un diputado abandona el partido, el escaño debe quedar bajo el control de la organización partidista, no consideran que abandonar la disciplina del partido en alguna votación debe identificarse como motivo suficiente para que sea expulsado del grupo parlamentario.

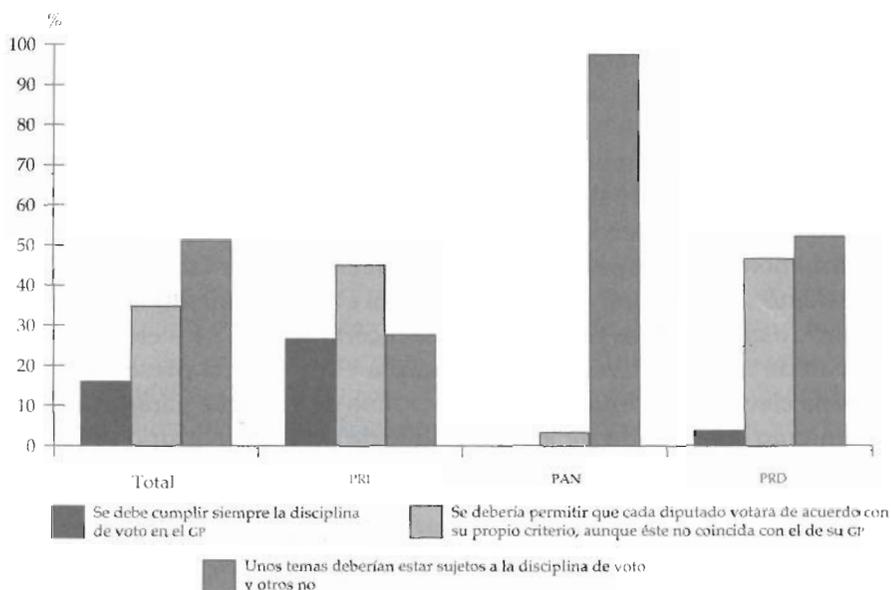
El tema de la disciplina de voto es una cuestión largamente discutida. Su vigencia como principio de actuación en los grupos parlamentarios asegura una mayor certidumbre sobre los resultados de las actuaciones del Parlamento e influye de forma positiva en la gobernabilidad del sistema. Además, la cohesión del partido facilita el cumplimiento del programa del partido que gana los comicios y resta incertidumbre a los electores sobre el hecho de que, efectivamente, se cumpla el programa presentado en la campaña electoral. De esta forma, la disciplina de voto que garantiza el comportamiento coordinado de los diputados de un mismo grupo se ha constituido en uno de los elementos esenciales del modelo de democracia de partidos.

Sus efectos menos beneficiosos se observan en la influencia que tiene sobre la evaluación y el grado de satisfacción que los parlamentarios realizan de su trabajo y su papel en la institución representativa. Su vigencia, regulada a través de los reglamentos de los grupos parlamentarios o establecida mediante la práctica, posibilita el control de los votos de los diputados. Pero favorece la construcción de instituciones parlamentarias con grupos todopoderosos y de diputados convertidos en meros instrumentos de refrendo de las decisiones articuladas en otras instancias. En la gráfica 4 podemos ver las opiniones de los diputados mexicanos sobre esta cuestión.

Si consideramos la muestra en su conjunto, se observa cómo la opción que cuenta con mayores preferencias es la de que se debe permitir la libertad de voto para el diputado en algunos temas. Frente al planteamiento maximalista de que en todos los temas los parlamentarios deben ajustar sus actuaciones a lo decidido por el grupo parlamentario y por el partido, la mayoría de las veces sin el concurso del diputado, surge la idea de que en algunas ocasiones sería conveniente permitir la decisión individual del diputado.

El escenario se modifica cuando se observa la respuesta de los diputados de acuerdo con el grupo parlamentario al que pertenecen. De forma casi unánime, los diputados panistas expresan que debe existir la disciplina de voto en algunos temas, pero también se debe permitir que en otras cuestiones se vote según el criterio personal del parlamentario. Ésta es tam-

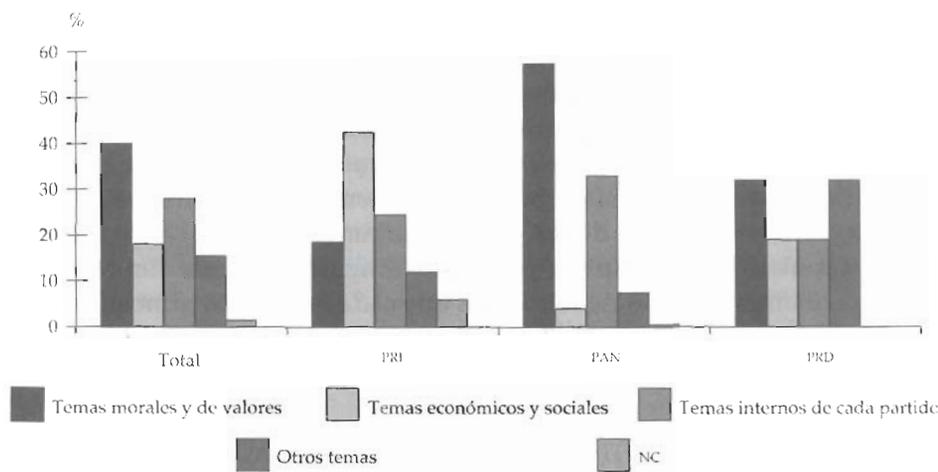
GRÁFICA 4
DISCIPLINA DE VOTO DE LOS DIPUTADOS



bién la opción que cuenta con mayores simpatías entre los diputados del PRD. Éstos, sin embargo, se muestran bastante divididos en la medida en que un significativo porcentaje se inclina más por la opción de que se posibilite que se vote de acuerdo con su criterio en cada momento aunque eso implique ir contra las determinaciones del partido. Y ésta es, igualmente, la posibilidad que tiene más simpatizantes entre los parlamentarios del PRI. Opinión, ésta última, muy significativa en la medida en que es ir en contra de una tradición de décadas en la que el partido del gobierno había controlado las votaciones de sus diputados muy estrechamente. Este factor, unido a la práctica inexistencia de oposición en la cámara, había posibilitado que las decisiones del Ejecutivo fuesen refrendadas en el Parlamento sin dificultades.

Lo que se manifiesta a través de las opiniones de los diputados mexicanos es su escasa conformidad con la vigencia de la disciplina de voto en todas las cuestiones. Quizás debido a que su aplicación ha convertido a los parlamentarios en meros sancionadores de lo decidido en los partidos y manifestado a través de los grupos parlamentarios. Otra cuestión por dilucidar es el tipo de temas que, a juicio de los entrevistados, deben estar exentos

GRÁFICA 5
TEMAS NO SUJETOS A LA DISCIPLINA DEL VOTO



de la disciplina de voto y en los que, por tanto, debe primar el criterio de los diputados, datos contenidos en la gráfica 5.

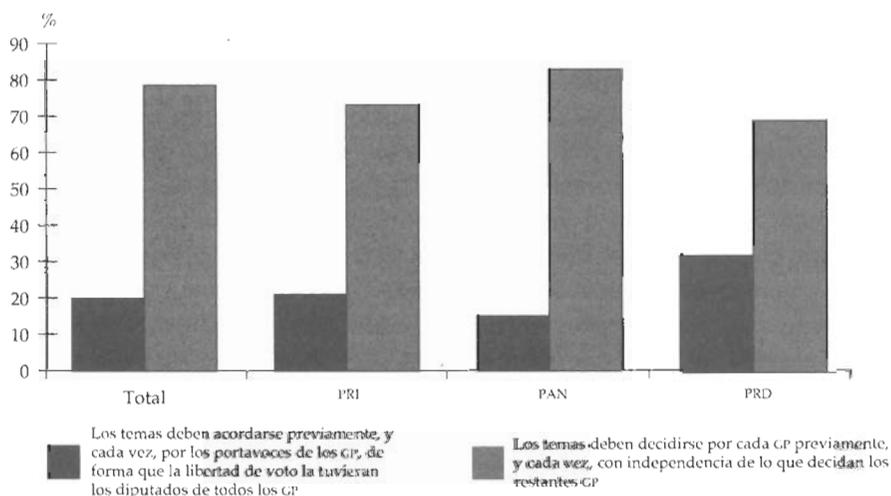
En términos generales, el mayor acuerdo se registra en torno a la idea de que los temas que no deben estar sujetos a la disciplina de voto son los relacionados con cuestiones morales y de valores. Esto es, aquéllos más íntimamente vinculados a las creencias individuales son los identificados como que deben quedar fuera de las directrices de los grupos parlamentarios y sujetos a la decisión de los diputados. Ésta es también la opinión que cuenta con mayores adeptos entre los parlamentarios panistas y perredistas. Es interesante destacar cómo son las cuestiones vinculadas a las decisiones económicas y de políticas sociales las que, a juicio de los diputados del PRI, deberían situarse fuera de la disciplina de voto.

En la medida en que el PRD es un partido bastante heterogéneo en el origen de sus integrantes, al igual que en términos ideológicos, es bastante comprensible que manifiesten que todo lo relacionado con los valores personales debe estar condicionado sólo por las creencias de cada diputado. La tradición ideológica del PAN también explica la relevancia que sus diputados otorgan al ámbito personal. Por otra parte, este tipo de temas es el que habitualmente surge cuando una cuestión similar es planteada. Lo que, sin duda, se plantea cómo más interesante es la opinión manifestada por los miembros del grupo parlamentario del PRI. Que los temas vinculados al modelo económico y social sean los que, a su juicio, deben quedar fuera de

la disciplina de voto nos puede hacer plantearnos si no estamos ante una de las manifestaciones de inconformidad con las políticas de dicho contenido impulsadas por los gobiernos que se han sucedido desde mediados de la década de los ochenta.

El cuestionamiento a la vigencia absoluta de la disciplina de voto puede acompañarse por la defensa del principio de que los diputados voten siempre de acuerdo a sus propias ideas. Esta idea, sin embargo, no es la que cuenta con mayores adeptos entre los diputados mexicanos, quienes se muestran más partidarios de buscar una fórmula de equilibrio entre la omnipresencia decisional de los grupos parlamentarios y el libre albedrío de los diputados. Ello implica, por tanto, articular un procedimiento que permita delimitar los momentos en los que cada uno de los principios debe guiar el acto de emisión del voto, datos contenidos en la gráfica 6.

GRÁFICA 6
PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL ACUERDO



De las dos posibilidades contempladas la que, en el conjunto de las respuestas, genera un consenso más elevado es la de que cada grupo decida internamente qué temas han de estar sujetos a la disciplina de voto. No es tan relevante, por tanto, que el conjunto de grupos parlamentarios llegue a un acuerdo para permitir a sus miembros la libertad de voto como el hecho de que el conjunto de diputados de cada grupo decida en esta cuestión. Y ésta es también la opinión mayoritaria en todos los partidos, de forma que

sólo en el supuesto del PRD casi un tercio de sus miembros se inclina por pactar los casos en los que todos los grupos parlamentarios van a reconocer la libertad de voto.

La Cámara de Diputados en México se ha configurado a través de las normas y, sobre todo, de la práctica política como una institución caracterizada por la dependencia de los diputados de los grupos parlamentarios y por la falta de autonomía de éstos en relación con sus partidos. No ha conformado por ello un caso especial ni aislado ya que, de hecho, lo más frecuente es encontrar parlamentos de partidos.¹⁵ A la generación de este escenario ha contribuido, de forma más intensa que en otros países con formas de gobierno similares, el presidencialismo mexicano, sobre todo debido a cómo éste se ha construido y ha ejercido el poder históricamente.

Si una cuestión se deduce de los datos utilizados es que los diputados de la actual legislatura no están muy satisfechos con el papel sancionador de las decisiones instrumentadas en otros niveles que, de forma tradicional, han venido desempeñando. Desde esta perspectiva es posible interpretar sus respuestas así como la creciente presencia pública que los integrantes de la Cámara Baja han adquirido en los últimos años. No es novedoso señalar que la Cámara de Diputados en México no desempeña el mismo papel en el sistema político que hace un lustro y que es previsible considerar que aquél va a experimentar un proceso de ajuste mayor que modificará cualitativamente su relevancia en el país. La ciudadanía también percibe estas alteraciones: un 44 por ciento de entrevistados pensaba que los diputados sólo aprobarían las leyes propuestas por el presidente de la República si estuvieran de acuerdo con ellas frente a un 39 por ciento que precisaba que las sancionarían aunque estuviesen en desacuerdo.¹⁶ Si bien los porcentajes son bastante similares y no se dispone de datos anteriores, es difícil imaginar que hace una década las respuestas de la población fueran equiparables a las que se obtenían a mediados de los noventa.

La actividad parlamentaria

El texto constitucional mexicano señala que la facultad de aprobación legislativa recae en el Congreso de la Unión mientras que la del Presupuesto de Egresos de la Federación es competencia de la Cámara de Diputados

¹⁵ Así se ha puesto de manifiesto en distintos trabajos, por ejemplo P. Norton (ed.), *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1990; G. Copeland y S. Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, Michigan, University of Michigan Press, 1994.

¹⁶ Ulises Beltrán *et al.*, *Los mexicanos de los noventa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 69.

(artículo 74). Ninguno de los artículos constitucionales hace referencia a que entre las funciones del Congreso se encuentre la de representar a la nación o a los ciudadanos mexicanos. Sin embargo se establece que la Cámara de Diputados se integrará por representantes de la nación (artículo 51), cuestión que no se explicita cuando se trata de los senadores. Podemos considerar cuál es la importancia que los diputados otorgan a un conjunto de funciones, algunas de las cuales le son encomendadas en el texto constitucional, datos contenidos en el cuadro 1.

CUADRO 1
IMPORTANCIA DE LAS FUNCIONES REALIZADAS
(%)

	<i>Total</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>
Representar a la nación				
–Mucha – Bastante	96	96.7	90.4	100
–Poca – Ninguna	4	3.3	9.6	0
Elaborar las leyes				
–Mucha – Bastante	96	98.3	93.6	93.6
–Poca – Ninguna	4	1.7	6.4	6.4
Resolver los problemas de México				
–Mucha – Bastante	94.4	93.2	93.6	96.8
–Poca – Ninguna	5.6	6.8	6.4	3.2
Controlar las actuaciones del gobierno				
–Mucha – Bastante	78.2	67.8	90	83.8
–Poca – Ninguna	21.8	32.2	10	16.2
Defender los intereses de su partido				
–Mucha – Bastante	78.6	85	61.3	83.9
–Poca – Ninguna	21.4	15	38.7	16.1
Elaborar los presupuestos generales del Estado				
–Mucha – Bastante	77	75	83.8	77.4
–Poca – Ninguna	23	25	16.2	22.6
Representar los intereses de su Estado				
–Mucha – Bastante	91.3	96.7	80.7	93.5
–Poca – Ninguna	8.7	3.3	19.3	6.5

Representar a la nación y elaborar las leyes son las funciones consideradas como más relevantes, seguidas a poca distancia por la de resolver los problemas del país y representar los intereses de sus respectivos estados. Tareas

como el control del gobierno, defender los intereses de su partido y elaborar los presupuestos de egresos y gastos de la federación también son consideradas como importantes por tres de cada cuatro entrevistados.

Destaca cómo, en relación con el control del gobierno, son los miembros de los partidos de oposición los que consideran más importante esta función que los del PRI. Es evidente que al desarrollo de esta tarea, y a pesar de las limitaciones que a la misma impone la forma de gobierno del país, los partidos de oposición están dedicando mayores esfuerzos que en las legislaturas anteriores. La nueva correlación de fuerzas presente en la Cámara de Diputados está marcando la política que la institución desarrolla hacia el Ejecutivo y las políticas que del mismo emanan. Esta política, impulsada esencialmente por los partidos de oposición, está dibujando un nuevo estilo de relaciones entre los poderes al mismo tiempo que contribuye a fortalecer la imagen del Legislativo entre la población.

Es significativo el elevado porcentaje de entrevistados que otorga mucha importancia a su tarea de elaboración de la legislación. Si bien ésta es una de las funciones básicas que tiene asignada el Poder Legislativo, es constatable cómo el papel del mismo varía dependiendo de la coyuntura política. Ya se ha mencionado que tradicionalmente el Legislativo mexicano aprobaba sin sustanciales modificaciones y sin grandes debates la legislación que le era remitida desde el Ejecutivo. El juego de fuerzas resultante de los últimos comicios ha modificado el papel de mera correa de transmisión de lo decidido en otras instancias. Se ha hecho, así, necesario vertebrar juegos variables de mayorías destinadas a lograr la aprobación de la legislación, inaugurándose un nuevo estilo de hacer política en el Legislativo. Ello puede explicar la opinión de los diputados, si bien el menor acuerdo de los representantes panistas y perredistas quizás esté relacionado con una cierta insatisfacción con lo alcanzado.

Contrasta con lo precisado la opinión de los entrevistados sobre la importancia de su papel en la elaboración de los presupuestos generales del Estado. Si bien la Constitución precisa que ésta es una función de la Cámara de Diputados, no hemos de abundar en cuál ha sido la práctica habitual en el país en este tema. Pero sí se ha de destacar el debate que en la aprobación de los últimos presupuestos se ha generado en la Cámara Baja, discusión que ha trascendido a la propia sociedad mexicana. Sin embargo, las inercias del sistema parecen haber pesado más en la respuesta de los diputados que la evaluación de la coyuntura en relación con este tema.

Es interesante la importancia que, en términos globales, los diputados otorgan a defender los intereses de su partido político y que es superior a la

que se da a controlar al gobierno o a elaborar los presupuestos del Estado. Como también lo es que los diputados panistas son los que en menor medida concedan mucha relevancia a esta tarea. Sin duda esta respuesta, como el resto de las consideradas, debería ser contrastada con datos de opinión de la población sobre la Cámara de Diputados. Pese a ello, este tema también podría estar relacionado con lo que piensan los ciudadanos sobre si lo que se discute en la Cámara Baja es importante para la población o sólo es de interés para los políticos. En ese sentido el 38 por ciento de los ciudadanos entrevistados considera que los asuntos que se dilucidan en la Cámara de Diputados son relevantes para la población frente a un 41 por ciento que opina que sólo revisten interés para los políticos.¹⁷

El desarrollo de la teoría moderna de la representación implicó, como una de las transformaciones más relevantes, la asunción del mandato representativo así como de la premisa de que el representante lo era de toda la nación y no de un sujeto concreto. Ello implicaba poner énfasis en dos cuestiones. Una primera relacionada con la idea de la independencia del representante de sus electores para conformar su opinión. La segunda vinculada a la premisa de que el representante lo es de todos los ciudadanos. Como se ha señalado previamente, estas dos dimensiones pueden ser analizadas mediante la distinción entre lo que es identificado como el foco y el estilo de la representación. Esta última cuestión ya ha sido analizada en el epígrafe previo, de forma que ahora veremos las opiniones de los entrevistados en relación con la primera, esto es, con el foco de la representación.

CUADRO 2
SUJETO DE LA REPRESENTACIÓN
(%)

	Total	PRI	PAN	PRD
A todos los mexicanos	75.4	70	80.6	87.1
A todos los votantes de su partido	7.1	8.3	0	3.2
A todos los electores de su circunscripción	11.9	15	16.1	3.2
Al partido político al que pertenece	5.6	6.7	3.2	6.5

¹⁷Ulises Beltrán, *op. cit.*, p. 70.

En el cuadro 1 se observaba cómo los diputados mexicanos otorgaban la mayor importancia a representar a la nación, de forma que esta tarea era la más relevante de las consideradas. Se trata ahora de determinar cuál es la percepción de los entrevistados sobre el foco de la representación, es decir, qué tipo de intereses defienden los diputados y que pueden ser más generales o de características más localistas.

Como se contempla en el cuadro 2, tres de cada cuatro diputados consideran que representan a todos los mexicanos. Ello muestra que la percepción prevaleciente entre los diputados sobre la representación tiene connotaciones más generales. Sin ser muy elevado, es también significativo el porcentaje de entrevistados que tiene una visión más localista de la representación al considerar que representan a los electores de su circunscripción. A pesar de haberla caracterizado como localista, es evidente que ésta comparte con la que hemos denominado general la idea de universalidad. En última instancia, el diputado representa a todos los electores con independencia de su adscripción ideológica o partidista, si bien en un supuesto se refiere a todos los electores residentes en un distrito electoral y en el otro a todos los ciudadanos del país. Son, por tanto, minoría los diputados que manifiestan tener una conceptualización más partidista de la representación. De hecho, sólo el 7.1 por ciento dice representar a los votantes de su partido y el 5.6 por ciento a la formación partidista a la que pertenece.

Aún cuando la opción mayoritaria para todos los diputados, con independencia del partido del que forman parte, es la de que representan a todos los mexicanos, es posible establecer diferenciaciones entre ellos. Son los diputados del PRI los que en menor proporción consideran que representan a todos los ciudadanos del país y coinciden con los panistas en su segunda opción, esto es, en que representan a los electores de su distrito. Entre los diputados del PAN está menos extendida que en los otros grupos la visión partidista de la representación, mientras que entre los parlamentarios del PRI el 15 por ciento de sus miembros tiene esa percepción. Esta última afirmación está en concordancia con los datos que se contienen en el cuadro 3, donde se muestra a quiénes tienen más en cuenta los diputados para sus decisiones políticas.

Son los miembros del PAN los que en menor proporción consideran la opinión de los afiliados de su partido que los integrantes de las otras formaciones. Con ello, se refuerza la idea de que parecen ser los que en menor medida tienen una percepción partidista de la representación. La opción mayoritaria para todos los partidos es que la opinión que consideran más para

articular sus decisiones es la de los electores de su circunscripción. Sigue siendo, por tanto, congruente esta respuesta con la que se interesaba por averiguar si la concepción sobre la representación que tenían los diputados era más general o partidista. Es interesante destacar la poca importancia que los diputados otorgan a la opinión de los medios de comunicación, los grupos de interés y al gobierno. En este último caso es comprensible que sean los diputados priístas los que en mayor proporción consideren la opinión del gobierno mientras que los partidos de oposición le den poca relevancia. Sin embargo, es menos comprensible la respuesta a las otras dos salidas. En cualquier caso, es significativo que sean los diputados del PAN los que mayor importancia otorguen a la opinión de los grupos de interés y menos a los medios de comunicación. Sería sumamente relevante contar con datos de opinión de la población sobre estas cuestiones. Ello nos permitiría establecer el grado de coincidencia o de lejanía entre la opinión de los diputados y la de los ciudadanos sobre estos temas.

Una última cuestión a la que es preciso hacer referencia está relacionada con la visión de los diputados sobre los obstáculos que encuentran para la realización de su trabajo. Cualquiera que sea la idea que tengan sobre cuál es la tarea más importante que realizan, es importante saber si piensan que cuentan con todos los medios para llevar a cabo con eficacia su actividad, datos contenidos en el cuadro 3.

La complejidad alcanzada por la sociedad y el Estado contemporáneo y el proceso de tecnificación de los parlamentos han provocado una transformación fundamental del parlamento, de modo que se habla de que el parlamentarismo verbal ha sido sustituido por un parlamentarismo documental.¹⁸ La valoración que la población realiza del trabajo parlamentario, la percepción y la satisfacción que los diputados obtengan por su actividad, están influidos por cómo los parlamentarios se enfrentan a sus tareas. Hoy nadie duda de la importancia de contar con los medios suficientes para la realización de un trabajo de calidad y de hecho la disponibilidad de esos medios es una variable que influye decisivamente en el rendimiento de la actividad parlamentaria.

¹⁸L. Cazorla, "Problemas de la organización y el funcionamiento de los parlamentos actuales", en A. Garrarena (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 343.

CUADRO 3
DECISIONES POLÍTICAS
(%)

	<i>Total</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>
Los electores de su circunscripción				
–Mucho – Bastante	91.9	90.3	80.7	98.2
–Poco – Nada	7.3	9.7	16.1	1.8
Los líderes de su partido				
–Mucho – Bastante	73.4	69	77.4	74.2
–Poco – Nada	26.6	31	22.6	25.8
La opinión pública en general				
–Mucho – Bastante	76.6	79.3	61.3	83.8
–Poco – Nada	23.4	20.7	38.7	16.2
Los afiliados a su partido				
–Mucho – Bastante	71.7	79.3	54.9	71
–Poco – Nada	28.3	20.7	45.1	29
Los medios de comunicación				
–Mucho – Bastante	40.3	41.4	29	48.4
–Poco – Nada	59.7	58.6	71	51.6
Otros diputados de su partido				
–Mucho – Bastante	64.5	56.9	54.8	83.9
–Poco – Nada	35.5	43.1	45.2	16.1
Los grupos de interés				
–Mucho – Bastante	53.2	58.6	64.5	32.2
–Poco – Nada	46.8	41.4	35.5	67.8
Los votantes de su partido				
–Mucho – Bastante	84	91.5	64.5	90.3
–Poco – Nada	16	8.5	35.5	9.7
El gobierno				
–Mucho – Bastante	42	69	12.9	25.9
–Poco – Nada	58	31	87.1	74.1

Como se observa en el cuadro siguiente, la falta de recursos de diversa índole así como la insuficiencia en la asesoría parlamentaria, son los dos obstáculos más destacados por los entrevistados. Es comprensible por varios motivos que se genere un consenso al hacer prevalecer ese tipo de limitaciones para la realización de sus tareas por los diputados.

La trayectoria política de los integrantes de la Cámara Baja es muy dispar tanto en lo que se refiere a su preparación como en lo que afecta al tipo de carrera política que han realizado. Muchos de los integrantes de la Cámara de Diputados son actores que se enfrentan por vez primera a cuestiones de política nacional. Para realizar su actividad con cierto rigor y eficacia necesitan de un amplio apoyo material y humano. Tampoco es ajeno

CUADRO 4
 OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO
 DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

	Total	PRI	PAN	PRD
Falta de recursos (humanos, materiales, económicos)	40.2	37.5	25.8	61.3
Falta de asesoría parlamentaria	21.3	12.5	45.2	12.9
Capacidad profesional del personal	7.4	8.9	6.5	3.2
Falta de información del personal	4.1	1.8	3.2	9.7
Excesiva burocracia	3.3	1.8	0	6.5
Negociaciones entre partidos	1.6	1.8	0	3.2
Descoordinación de las comisiones	4.9	7.1	6.5	0
Ninguno	9	16.1	3.2	3.2
Otras respuestas	6.6	10.7	6.5	0
NS/NC	1.6	1.8	3.2	0

a lo precisado la influencia de la cláusula de no reelección. En la actual legislatura, sólo el 28.6 por ciento ha sido diputado federal y el 3.9 por ciento senador de forma previa. Los que han desempeñado puestos de esta naturaleza conocen ya, al menos, el funcionamiento del Legislativo y los procedimientos a los que se ha de someter el trabajo de la cámara. Sin embargo, el resto no tiene experiencia en este tipo de cuestiones, con lo que su necesidad de contar con el apoyo logístico es mayor.

El proceso de tecnificación de las decisiones políticas potencia la importancia de los órganos que apoyan a los representantes en sus tareas. Pero hay, igualmente, un motivo que contribuye a que esta cuestión adquiera mayor relevancia. Como ya se ha mencionado, estamos asistiendo a un proceso de revitalización de la institución parlamentaria en México y también en el resto de América Latina. Los parlamentos están llamados a desempeñar un papel en el seno del sistema político cualitativamente diferente del que han desarrollado de forma tradicional. En esta transformación, y en el cumplimiento eficaz de sus nuevas tareas, es imprescindible que los parlamentarios cuenten con todos los instrumentos precisos, y los órganos de apoyo al trabajo de los representantes adquieren, en esta lógica, una relevancia especial. Es comprensible, por tanto, el desarrollo de los programas de apoyo que, desde diversas instancias, vienen articulándose en los últimos años y a los cuales el Congreso de la Unión no es ajeno.

Adicionalmente, en el caso mexicano, el parlamento y el ámbito en el que se están desempeñando los legisladores se encuentran en pleno proceso

de transformación, por lo que sus próximos derroteros y nueva configuración aún están por verse. Algunos de los fenómenos que inciden en tal dirección son los siguientes: rompimiento de su fuente de poder respecto al Ejecutivo, sea federal o estatal, a favor de la postulación partidaria y de la sanción electoral; reequilibrio político entre el Legislativo y el Ejecutivo, de forma tal que aquél se perfila como un contrapeso y una instancia fiscalizadora, a la vez que se mantiene la preocupación de garantizar la gobernabilidad; irrupción a las cámaras de nuevos representantes con poca o inexistente experiencia parlamentaria, situación que se complica, para el trabajo legislativo, debido a la ausencia de instancias profesionales de apoyo al trabajo legislativo; por último, necesidad de adecuar el trabajo legislativo a su nueva fuente de poder, la sanción electoral, de forma tal que se asegure el vínculo con el electorado, de ahí la preocupación por el replanteamiento de la reelección a este nivel de representación. Empero, este último punto no deja de tener sus aristas dada la larga tendencia mexicana a la concentración y perpetuación del poder, sea en el individuo o en una organización partidaria, situación que, al menos, se moderó a nivel parlamentario con la obligada rotación de cuadros políticos.

Finalmente, si un tema se deduce con claridad cuando se analizan componentes del estilo y del foco de la representación para los diputados mexicanos, es su acuerdo sobre la necesidad de alterar los hábitos tradicionales, si bien no exclusivos, que han imperado en el Legislativo.