

REPRESENTACIÓN Y DISCIPLINA EN LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: EL CASO MEXICANO

Luisa Béjar Algazi

Resumen

La disciplina parlamentaria constituye un factor decisivo en la construcción de una representación democrática. Su observancia, no obstante, puede significar también un impedimento a la consecución de este objetivo si el interés ciudadano es desplazado en beneficio exclusivo de los partidos. En buena medida, el desenlace de este dilema se encuentra determinado por el marco institucional adoptado por los grupos parlamentarios para garantizar la lealtad de sus miembros. Este escrito estudia los efectos de la disciplina partidista sobre la representación parlamentaria en el Congreso Mexicano. Qué tan efectivas son las reglas internas de las tres principales fuerzas políticas en la LVIII Legislatura para garantizar la integración de una representación democrática. Esta es la pregunta a explorar aquí en detalle.

Abstract

Parliamentary discipline is considered one of the major elements for the construction of a functional democratic representative system. Nonetheless it can also become an obstacle for this goal if the interests of political parties supersede the citizens' interests.

The development of this dilemma is in great part determined by the institutional framework adopted by each parliamentary group in order to guarantee the loyalty of its members. This essay studies the effects of party discipline over parliamentary representations in the Mexican Congress. The question to be explored in detail is how effective the rules and regulations of the three major political forces in the LVIII Legislature are, in guaranteeing a democratic representation?

Desde una perspectiva teórica en la que la democracia supone que los electores puedan influir en las decisiones que les afectan, la representación exige que los encargados de hacer efectivo este principio actúen bajo condiciones que les permitan manifestar lo que a su juicio puede satisfacer esa expectativa. Cuando esto ocurre es posible garantizar que las opiniones de los representados sean consideradas libre y equitativamente en el proceso de elaboración de las decisiones colectivas.¹

En una sociedad franqueada por la pluralidad —por lo mismo, proclive a la aparición de conflictos de intereses—, el acceso a una representación democrática parece impensable sin el concurso de fórmulas institucionales orientadas a alentar la cooperación para formar la voluntad común. El afianzamiento de partidos más o menos disciplinados en los escenarios parlamentarios con el arribo del sufragio universal no está en forma alguna al margen de esa necesidad.² A este respecto basta recordar que en estas circunstancias, la interlocución y el debate legislativo requeridos para el cumplimiento de este propósito serían sin duda muy complicados sin su influencia articuladora.³

Ahora bien, aunque la disciplina partidista puede facilitar la realización de estas tareas, este recurso puede transformarse también en uno de los factores principales para el desplazamiento de los intereses de los electores hacia los objetivos exclusivos de los partidos.⁴ Entre otras

¹ La justificación teórica de la representación en la democracia moderna es estudiada en detalle por Robert Dahl en su libro *Democracy and its critics*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1989, pp. 83 y ss. De él se toman las definiciones utilizadas en este artículo con relación a la democracia representativa.

² El rescate de la influencia articuladora de los partidos ha sido destacada principalmente por Gary Cox y Mathew McCubbins en su libro *Legislative Leviatan: party government in the house*, Berkely y Los Angeles, University of California Press, 1993.

³ Según Bernard Manin, el debate público escenificado en la tribuna parlamentaria es uno de los elementos básicos del gobierno representativo al dar cabida a la presunción de racionalidad en las disposiciones asumidas por el órgano legislativo. Ver *The principles of representative government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁴ Aquí cabría hablar de la obtención de cargos públicos, el fortalecimiento de su organización o la exclusiva consecución de sus metas programáticas. Al respecto, se puede consultar Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz, *Political Parties, Old Concepts and New Challenges*, New York, Oxford University Press, 2002, p. 11 y ss.

cosas, este desvío tiene lugar cuando no existe un marco institucional capaz de asegurar el apoyo a las líneas fijadas por los liderazgos partidistas en los grupos parlamentarios, sin inhibir la posibilidad de que sus miembros expresen sus opiniones en forma libre y sin sesgo de privilegio o prejuicio.⁵

Se asume aquí que la adhesión a un partido comporta solamente un vínculo asociativo, pero no tiene incidencia sobre el título jurídico de la elección. De ahí que cuando un legislador decide abandonar el partido que le permitió concursar por el cargo que ocupa pueda conservar su escaño aun bajo otras siglas.⁶ Por lo tanto, el compromiso de responder a las demandas del electorado y de asumir la responsabilidad por sus acciones le corresponde a él tanto como al partido. Esto es válido sobre todo cuando el representante, a pesar de la disciplina que su organización le exige, decide asumir los costos relativos a una actuación conforme, a su juicio, en el mejor interés del ciudadano.⁷

Desde la óptica institucional, la relación entre representación y disciplina puede ser analizada a varios niveles.⁸ Uno de ellos supone

⁵ Esta visión comparte la idea de que los dispositivos procedimentales constituyen un factor fundamental en la explicación relativa al comportamiento disciplinado entre los legisladores. Ver, por ejemplo, Shaun Bowler, "Parties in Legislatures", en Russell Dalton y Martin P. Wattenberg (editores), *Parties without Patrons, Political Change in Advanced Industrial Democracies*, New York, Oxford University Press, 2002.

⁶ Nicolás Pérez-Serrano, *Los Grupos Parlamentarios*, México, Tecnos, 1989, pp. 27-29.

⁷ Sobre la naturaleza del compromiso representativo adquirido por el legislador, ver Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, y Adam Przeworski, "Democracy and Representation", paper prepared for II Inter-American Congress of CLAD, 15-18 October, 1997.

⁸ Este trabajo supone que las reglas formales no pueden ser ignoradas fácilmente por sus destinatarios. En consecuencia, asume que en un sentido general, los procedimientos adoptados por una institución para normar el desempeño de sus miembros crean un conjunto de restricciones y oportunidades que inciden en las estrategias de los actores para alcanzar sus objetivos. Ver James March y Johan Olsen, "Institutional Perspectives on Political Institutions", en *Governance: an international journal of policy and administration*, vol. 9, no. 3, July 1996, pp. 247-264; T. Koelble, "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", en *Comparative Politics*, January, 1995.

revisar las formas y procedimientos que afectan el comportamiento de todos los legisladores.⁹ Otro, examinar aquellos que sólo aplican al interior de cada uno de los grupos parlamentarios. En este último, su desempeño debe sujetarse a las normas expedidas por cada partido para ordenar el trabajo de sus miembros en la Legislatura. A este respecto, según lo ordena el artículo 26 de la LOCG, la regulación de estos cuerpos se encuentra acotada por las normas que muestran los representantes al inicio de cada Legislatura en conformidad con lo que señalan los estatutos de sus respectivas organizaciones.¹⁰

Visto el asunto en este plano, el entramado institucional con que cada grupo asume el compromiso de integrar una representación democrática con el aliento de la disciplina en su seno, supone un problema de difícil solución. En principio, demanda algún grado de democracia partidista a fin de conciliar los propósitos de quien ostenta un cargo de representación popular con los de la organización a la cual se encuentra ligado. Ello supone que los legisladores de una misma fórmula voten en igual sentido como resultado de la existencia previa, o la posterior construcción de consensos mayoritarios. En México, la disciplina no ha sido un problema —hasta donde se ha podido comprobar— para ninguno de los grupos parlamentarios.¹¹ Ante este panorama, sin embargo, cabe preguntarse si la consecución de este objetivo ha sido acorde con los requerimientos de una representación democrática. Hasta

⁹ Este tema fue estudiado por la autora en otro trabajo. Al respecto, leer a Luisa Béjar, “Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México”, ponencia preparada para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Washington, D. C., 6 al 8 de septiembre de 2001.

¹⁰ En su texto, el artículo 26 de la LOCG establece las bases para la conformación de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. En su tercer apartado apunta que en la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario, de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará las normas acordadas por sus miembros para su funcionamiento interno, según lo dispongan los Estatutos del partido político en el que militen.

¹¹ Jeffrey Weldon, “Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002”, ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España, 8-11 de julio de 2002.

dónde es posible sostener que las distintas opciones partidistas cuentan con una regulación democrática en el logro de esta empresa.

Este escrito reflexiona sobre el modo en que los tres principales partidos asumen esta tarea en la LVIII Legislatura, con énfasis en la Cámara de Diputados. En el primer apartado se recogen algunas ideas desde la teoría política sobre el vínculo de la representación y la disciplina parlamentarias. A continuación se revisan los procedimientos que norman la disciplina al interior del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD).¹² Para finalizar, se hace un análisis comparativo de distintos aspectos cubiertos por los diseños institucionales de los grupos parlamentarios para establecer cuál de ellos muestra mejor desempeño en este aspecto. Este esfuerzo se realiza en la confianza de que los resultados de este trabajo serán perfeccionados con la suma de otras investigaciones en las que se atiendan otros factores relacionados con la difícil unión entre la representación y la disciplina parlamentarias en el caso mexicano.

1. Representación y disciplina parlamentaria

Representación y disciplinas parlamentarias quedan legítimamente unidas luego del afianzamiento de los partidos de masa hacia el final del siglo XIX, a pesar de las críticas generadas en diversos círculos.¹³ Esto ocurre en particular con los partidos de izquierda —producto de una estructura social que expresa sus fracturas a través de unidades políticas predefinidas— al hacer de la fidelidad hacia la organización un

¹² Salvo indicación contraria, este análisis se realiza con base en los Documentos Constitutivos presentados por los grupos parlamentarios de la H. Cámara de Diputados al inicio de la LVIII Legislatura. Al respecto, se puede consultar la *Gaceta Parlamentaria* en su edición del martes 5 de diciembre de 2000, o en la dirección de internet <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2000/dic/2001205.html>.

¹³ Carl Schmitt es uno de los teóricos de la época que manifiesta malestar por esta unión. Ver del autor, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.

deber que se traduce en la puntual aplicación del programa votado por el elector.¹⁴

Con el arribo de la segunda mitad del siglo XX este arreglo llega a su fin. Para entonces, las fronteras sociales comienzan ya a mostrar claros signos de deterioro.¹⁵ Entre otras cosas, las identidades colectivas ceden en su contorno básico, y los votantes comienzan a experimentar preocupaciones de muy diversa índole, lo que modifica su conducta política al limitar su lealtad hacia una fórmula determinada. Como consecuencia de ello, los partidos abandonan la elaboración de programas orientados hacia núcleos específicos de la población y abren el espectro social de su propuesta. El proceso se complementa con el impulso de los medios de comunicación, la personalización de la política y la apertura de las organizaciones a candidaturas externas.¹⁶

Para esta época, la disciplina deja de ser normativamente legítima y pasa a convertirse —sobre todo— en un requisito para el mantenimiento y elevación de la posición del partido en las transacciones pactadas en la legislatura.¹⁷ Paradójicamente, la experiencia acumulada por el legislador parece avivar también su deseo de permanecer en el cargo —esto es, de asegurar una carrera política de largo aliento—, situación que lo induce a cuidar su imagen ante el elector de quien en última instancia depende su reelección.¹⁸ Bajo el nuevo esquema, el

¹⁴ Peter Mair, *Party system change, approaches and interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997, cap. 5 y Kenneth Janda y Tyler Coleman, "Effects of Party Organization on Performance during the 'Golden Age' of Parties", en Richard Hofferbert (editor), *Parties and democracy*, Oxford, Blackwell Publishers, 1998.

¹⁵ David Broughton y Mark Donovan (editores), *Changing party systems in western Europe*, London, New York, Pinter, 1999, pp. 1 y 2.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 96-98.

¹⁷ Entre más cohesionado es un partido, mayor es su papel como agente en la elaboración de las políticas públicas. Kenneth Janda y Tyler Coleman, *op. cit.*, pp. 195-196.

¹⁸ Esto ocurre a condición de que este recurso esté contemplado en el diseño constitucional. Cuando no es así, como ocurre en el caso de México, el representante no puede dar cabida a este deseo, por lo que la disciplina se reafirma doblemente al dejar su carrera política exclusivamente en manos del partido. Sobre el tema, ver el texto de John Carey, *Term limits and legislative representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

liderazgo parlamentario está en condiciones de ampliar su independencia del partido, por lo que este último se ve compelido a ceder espacio frente a su contraparte legislativa.¹⁹

La mudanza obrada en la representación plantea así una seria amenaza a la disciplina partidista, y obliga a que el marco institucional de la legislatura asuma la tarea de reforzar su aplicación mediante disposiciones procedimentales pertinentes al caso.²⁰ Ahora bien, ante este panorama, vale la pena preguntarse quién es el beneficiario de la disciplina en los recintos parlamentarios. La respuesta es obvia: el recurso mal puede servir al elector si los procedimientos no alientan la discusión interna entre los miembros de los grupos con el fin de lograr la incorporación de las expectativas ciudadanas en la ley, o para hacer efectiva su responsabilidad por las acciones y las políticas públicas que de ella emanan.

El esfuerzo por lograr su reorientación hacia una práctica más acorde a los principios de una representación democrática impone, de esta suerte, la obligación de revisar a fondo el diseño institucional que ordena el trabajo legislativo. Como quiera que sea, la disciplina partidista sigue siendo un método eficaz para facilitar la integración del interés colectivo y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.²¹

Desde una perspectiva menos normativa y más empírica, esta apreciación ha sido confirmada en parte por Gary Cox y Matthew McCubbins en sus estudios sobre la disciplina parlamentaria desde los supuestos de la elección racional. En relación con el tema, los autores han destacado el papel de los partidos, y más específicamente en la

¹⁹ Knut Heidar y Ruud Koole, *Parliamentary party groups in european democracies. Political parties behind closed doors*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000, p. XV y ss.

²⁰ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge Press University, 1997, pp. 420 y 421, cita 26.

²¹ Los partidos son concebidos como instancia intermediadora a través de los cuales la ciudadanía puede expresar sus diferentes demandas y preferencias, como canales de articulación y agregación de los intereses societales, y como instrumentos para crear un entorno político competitivo, a condición de que puedan disponer y exhibir disciplina entre sus miembros. Ver Richard Hofferbert, *op. cit.*, p. 6.

solución de los diversos dilemas colectivos cotidianamente enfrentados en el órgano legislativo. Entre ellos, cabría anotar los problemas de cooperación por la actividad de “oportunistas”, las dificultades de coordinación del quehacer parlamentario y la inestabilidad de los métodos designados para la agregación de preferencias.²² Una estructura provista con los recursos institucionales suficientes para incentivar la disciplina, apuntan los autores, puede ayudar a resolver estos retos sobre la base de asegurar beneficios personales a los representantes.

Por disciplina parlamentaria se entiende básicamente la existencia de una congruencia absoluta en el sentido del voto emitido por los legisladores. Se trata de un efecto conseguido ya sea por conformidad con lo acordado, pero también por la existencia de desacuerdos que logran ser canalizados de forma tal que aun quienes no comparten las posturas del grupo o del partido aceptan otorgarle su respaldo.²³ Como se puede ver, el modelo admite el funcionamiento de una estructura democrática por la cual las decisiones son resultado del voto mayoritario de sujetos reunidos en una asamblea de carácter representativo, y dispuestos a cumplir con lo acordado. En este caso, el empleo del concepto remite a una situación marcada por la falta de dirigencias que se abrogan el derecho de definir estrategias y posiciones a nombre del conjunto.

En la realidad —que ilustra los escenarios de política— las cosas no siempre ocurren así. Más veces de lo que podría desearse, las

²² Gary Cox y Mathew McCubbins, *Legislative Leviatan*, Berkely, Los Angeles, Oxford, University of California Press, 1993, cap. 5 y 6. El estudio realizado por los autores se centra en el caso norteamericano. Al respecto, comprueban que la disciplina partidista es un fenómeno mucho más presente en el funcionamiento del Congreso de ese país de lo que se ha querido reconocer. Para una aplicación diferente de esta teoría, ver Bjorn Eric Rash, “Electoral Systems, Parliamentary Committees and Party Discipline: The Norwegian Storting in a Comparative Perspective”, en Shaun Bowler, David M. Farrel y Richard Katz, *op. cit.*, p. 123.

²³ Ver Michael Laver y Kenneth A Shepsle, “How Political Parties Emerged from the Primeval Slime. Party Cohesion, Party Discipline and the Formation of Governments”, en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard Katz, *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University, 1999, pp. 26-29.

decisiones son asumidas en forma unilateral por una autoridad cuya voluntad sólo encuentra límites en la amenaza de posibles defecciones por parte de los inconformes.²⁴ En este sentido, parece pertinente recuperar aquí la distinción entre la autodisciplina —referida a un comportamiento restrictivo asumido voluntariamente por los integrantes de una bancada— y la heterodisciplina —término reservado para describir la sumisión impuesta desde afuera por la dirigencia partidista. Según Giovanni Sartori, cuando la segunda opción supera a la primera, la asamblea se transforma en mera caja de resonancia de decisiones elaboradas en el exterior.²⁵

Para afianzar su control sobre los representantes asociados a su grupo, los partidos cuentan con un amplio catálogo de recursos. La selección de candidatos es —desde luego— uno de los métodos utilizados para este efecto, pero no el único.²⁶ Éste se acompaña con la no menos importante intervención de los procedimientos parlamentarios al asegurar ventajas a los partidos sobre los legisladores individuales en el acceso a la elaboración de la ley y otras decisiones de orden público.²⁷ Cabe hablar del reconocimiento oficial de los grupos parlamentarios adscritos a cada fórmula como sujeto central del quehacer legislativo, el otorgamiento de privilegios y recursos especiales a estos cuerpos, la obligada pertenencia a los mismos como prerrequisito para adquirir un cargo directivo en el sistema de comisiones o, simplemente, para ser designado como uno sus miembros. Esto, sin contar la exclusiva pertenencia de los líderes parlamentarios a los órganos de dirección interna de la legislatura, con la correspondiente participación en la definición final de la agenda de trabajo del pleno.

²⁴ *Ibid.*, p. 41.

²⁵ Giovanni Sartori, "L'avenir des parlements", en *Bulletin Sedeis*, Futuribles, núm. 878, Suplemento, febrero 1964.

²⁶ En el caso de México, este instrumento adquiere una importancia especial por los efectos adversos de un ordenamiento constitucional que prohíbe la reelección.

²⁷ Shaun Bowler encuentra en el estudio comparativo realizado sobre 18 parlamentos de democracias avanzadas que aun cuando el aspecto electoral falle, los incentivos presentes en la legislatura pueden lograr que los representantes mantengan un comportamiento disciplinado. Ver del autor, "Parties in Legislatures", *op. cit.*, pp. 160-174.

Internamente, uno de los indicadores fundamentales para analizar el grado de control del partido sobre los grupos parlamentarios es la posibilidad de sus miembros de designar a su coordinador y la autonomía de que éste dispone para definir o apoyar las posturas defendidas por sus miembros.²⁸ En este sentido, si su vínculo con el liderazgo del partido es de fuerte dependencia, éste difícilmente podrá llevar a cabo acciones que contravengan su voluntad. Mención especial merece también la manera en que el encargado o encargados de garantizar la lealtad hacia la organización logran su cometido, lo que supone la adopción de métodos dirigidos a conseguir desde la total obediencia del representante hacia lo dispuesto por el mando central, hasta una atenuación considerable en lo que les es exigido.²⁹

En México no es cabalmente claro que el marco normativo que regula la disciplina interna en los grupos parlamentarios asuman el compromiso de integrar una representación democrática. En los tres casos estudiados, las dirigencias partidistas están en condiciones de determinar en buena medida las estrategias y posiciones votadas por el conjunto. Adicionalmente, pueden ejercer su control sobre los legisladores mediante el otorgamiento de premios y castigos tendientes a reforzar su lealtad hacia la organización. Para comprobar esta apreciación, vale la pena revisar las normas que actualmente rigen las relaciones de los tres principales grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados con sus respectivos partidos.

2. Representación y disciplina en el grupo parlamentario del PRI

Conforme a lo dispuesto por los Estatutos del Revolucionario Institucional, “los militantes de los grupos parlamentarios del partido defini-

²⁸ Ver Rachel Gibson y Robert Harmel, “Party Families and Democratic Performance: Extraparliamentary versus Parliamentary Group Power”, en Richard Hofferbert (editor), *Parties and Democracy*, Oxford, Blackwell Publishers, 1998, pp. 216 y ss.

²⁹ David Olson, *Democratic Legislative Institutions. A comparative view*, Armonk, New York, M. E. Sharpe, Inc., 1994, pp. 49 y 50.

rán la estructura y la organización de la coordinación legislativa y nombrarán al responsable de la misma”. No obstante, el texto añade que el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) expedirá la convocatoria con los procedimientos estatutarios asignados por el Consejo Político Nacional (CPN) para este propósito.³⁰ De esta manera, ambos órganos asumen el encargo de definir el método para desahogar este proceso, lo que permite a la dirigencia del partido controlar la decisión final de sus resultados. La elección del coordinador queda sujeta a las consideraciones que ésta haga sobre las necesidades de la organización en el momento en que el trámite es llevado a cabo.

De igual modo, los estatutos del partido señalan que dicha coordinación será la responsable de asegurar que en las intervenciones de los representantes agrupados por el partido se recojan los planteamientos políticos y objetivos contenidos en sus planes, programas y plataformas electorales.³¹ Se tienden así las líneas para la transmisión de los dictados del partido a los legisladores, quienes de acuerdo a este documento deberán adaptar su conducta a sus preceptos. La incorporación del compromiso adquirido por los legisladores en su protesta como candidatos de cumplir con los Documentos Básicos y con la Plataforma Electoral aprobada en su momento por el partido, refuerza este vínculo.³²

Ahora bien, debido a la libertad de expresión garantizada por el artículo 61 de la Carta Constitucional, la aceptación de cualquier mandato imperativo del partido hacia los legisladores queda prohibida.³³ El juramento rendido ante la organización en calidad de candidato de la misma queda nulificado una vez electo el representante por el voto popular. De ahí que en los Estatutos del partido “la Revolución” figure como la única instancia capaz de demandarle o reconocerle el cumplimiento de este compromiso.³⁴

³⁰ Artículos 87, 135 y 137 de los Estatutos del partido.

³¹ *Ibid.*, Artículo 87, fracción I.

³² *Ibid.*, Artículo 149.

³³ Al respecto, la Constitución dispone que “los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus encargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

³⁴ *Ibid.*, Artículo 150.

En concordancia con lo anterior, el relativo a las sanciones aplicables a los militantes del partido, no se incluye ninguna disposición abocada a castigar la resistencia del representante a apoyar las posturas de la organización.³⁵ A este arreglo se suma el hecho de que su expulsión por incumplimiento de las obligaciones establecidas en este documento tiene un efecto negativo en el peso numérico del grupo, y por lo mismo, en su capacidad de incidir en las decisiones de la legislatura. En consecuencia, es de suponerse que el liderazgo del partido, lejos de alentar en la práctica la aplicación de medidas en este sentido, tenderá a mostrarse tolerante ante esta eventualidad.

Las normas internas del grupo parlamentario tienen como misión principal reforzar el comportamiento disciplinado de los representantes asociados al Revolucionario Institucional, con la sola limitación de respetar el ejercicio de las facultades que la Constitución les otorga. Entre ellas, de manera subrayada, la que corresponde a la inviolabilidad de sus opiniones.³⁶ Así pues, la disciplina es alentada bajo dos criterios:

1. Fomentar la unidad y la acción coordinada de sus integrantes para impulsar la eficiencia en la actividad legislativa.
2. Realizar los postulados y principios que sostiene el Partido, y los acuerdos tomados por sus órganos de dirección.³⁷

Como incentivo para promover la disciplina en sus filas, el grupo priísta garantiza a sus legisladores diversas ventajas. Entre ellas, el otorgamiento de apoyos para la realización de su quehacer parlamentario como es la elaboración de iniciativas, puntos de acuerdo, participación en su análisis, discusión y aprobación en las comisiones legislativas y en el pleno, y la protección de su fuero parlamentario hacia el exterior. De igual modo, éstos tienen derecho de participar de las prerrogativas y

³⁵ Artículos 159 y 172 al 177 de los *Estatutos* del partido.

³⁶ Artículo 2, inciso a) y b) de las *Normas para la Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión* (NOFGPPRI).

³⁷ *Ibid.*, Artículo 2, incisos c) y d).

subvenciones otorgadas institucionalmente al grupo, y a ser auxiliados en sus labores de gestoría.³⁸ En ejercicio de sus libertades democráticas, pueden también intervenir en las reuniones convocadas por el liderazgo del grupo, formular propuestas para su funcionamiento, formar parte de sus órganos internos y participar con voz y voto en sus deliberaciones y determinaciones.³⁹

A cambio, los legisladores del Revolucionario Institucional deben cumplir con las siguientes exigencias: asistir a las reuniones a las que sean convocados, ejercer los cargos que se le asignen, cubrir las cuotas al Partido y otras aportaciones decididas por sus miembros, coadyuvar en sus faenas internas e informar a su coordinación sobre las gestiones que realicen ante él, quienes intenten promover sus intereses en el proceso legislativo.⁴⁰ En suma, la pertenencia al grupo supone que el representante ajuste sus actividades a lo señalado por la dirigencia y renuncie a cualquier acción independiente.

Para hacer posible la disciplina, el grupo priísta se organiza de manera muy similar a su partido; esto es, concentrando la autoridad en el liderazgo parlamentario.⁴¹ En primer lugar, se cuenta con una Asamblea General, formada por todos sus integrantes. Ésta es la encargada de elegir a su coordinador, pero sólo cuando éste tenga que ser sustituido, toda vez que inicialmente es elegido conforme a la convocatoria expedida por el Comité Ejecutivo Nacional del partido (CEN). De igual modo, tiene la responsabilidad de aprobar a quienes habrán de desempeñar el cargo de vice-coordinadores, según la propuesta presentada por el Coordinador.⁴²

³⁸ *Ibid.*, Artículo 4, incisos a), b), c), d) y k).

³⁹ *Ibid.*, Artículo 4, incisos f), g), i), y j).

⁴⁰ *Ibid.*, Artículo 5, incisos a), b), d), f), y h).

⁴¹ La estructura del Partido Revolucionario Institucional ha sido estudiada en detalle por varios especialistas. Al respecto, se puede consultar el texto de Joy Langston "Why Rules Matter: The Formal Rules of Candidate Selection and Leadership Section in the PRI, 1978-1996", *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 58, 1996. También, Francisco Reveles, "La estructura del Partido Revolucionario Institucional: las reformas urgentes", en *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, marzo-abril, 1999.

⁴² Artículo 8, inciso d) y e) de la NOFGPPRI.

En ambos casos, vale la pena advertir que su intervención queda parcialmente condicionada.

La Asamblea General tiene también facultades para tomar acuerdos sobre los asuntos relevantes que deban ser comunicados al CEN vía el coordinador del grupo, quien en virtud de lo establecido en el Artículo 81 de los *Estatutos* del partido forma parte del mismo.⁴³ Por último, es prerrogativa de este órgano colectivo fijar las posiciones asumidas en votaciones relativas a reformas constitucionales, con lo que el voto unificado del grupo queda garantizado en estas situaciones.⁴⁴ La norma, sin embargo, no incluye disposición alguna a su intervención para formular las posturas del grupo en otro tipo de asuntos o reformas. Además, determina que este cuerpo se ocupará exclusivamente de los temas para los que fue convocado, limitación que confina su campo de acción. Por otra parte, en el reglamento se apunta que el grupo priísta podrá constituirse en Reunión Plenaria para fines informativos o de mera deliberación, pero lo que se acuerde no tendrá carácter resolutivo.⁴⁵

A las funciones ya consignadas anteriormente, la Coordinación suma su ostentación como representante del grupo para todos los efectos legales dentro de la Cámara de Diputados. La acción individual de los representantes, en consecuencia, carece de reconocimiento en este aspecto. A su titular se encarga también la tarea de convocar, elaborar el orden del día y presidir a la Asamblea General y al Consejo Consultivo —ente encargado de auxiliarlo en la toma de decisiones de interés general de la fracción, y aquellos relacionados con las entidades federativas y los intereses de la organización sectorial del partido. El arreglo, como se ve, concentra en su figura importantes responsabilidades en la conducción de la fracción (tabla 1).⁴⁶

De igual modo, al coordinador le corresponde proponer la designación de los vice-coordinadores que habrán de asistirlo en el desarrollo de su labor, y la integración de núcleos de diputados y personal de apoyo

⁴³ *Ibid.*, Artículo 8, inciso b).

⁴⁴ *Ibid.*, Artículo 8, inciso c).

⁴⁵ *Ibid.*, Artículo 9.

⁴⁶ *Ibid.*, Artículo 11, incisos a) y c).

TABLA 1
Atribuciones del coordinador del Grupo parlamentario del PRI

1. Representar para todos los efectos legales al grupo
2. Designar, a nombre del grupo, a quienes deban representarlo en los órganos o funciones de la Cámara, cuya designación no esté prevista por otra disposición aplicable.
3. Convocar, elaborar el orden del día y presidir la asamblea General y el Consejo Consultivo.
4. Proponer a la Asamblea General la designación de vice-coordinadores, indicando su denominación y funciones.
5. Integrar grupos de legisladores y personal especializado para la atención de los asuntos que las circunstancias requieran o para hacer estudios específicos.
6. Dirigir la gestión administrativa del grupo.
7. Emitir las disposiciones reglamentarias de las presentes normas para el funcionamiento del grupo, y realizar las acciones para el cumplimiento de sus atribuciones y de lo previsto en los estatutos del partido en su carácter de coordinador de Acción Legislativa.
8. Poner a consideración de la Asamblea el programa de trabajo del grupo antes de cada periodo ordinario.
9. Las demás que deriven de estas normas o de las complementarias que apruebe la Asamblea.

Fuente: Normas para la organización y funcionamiento del grupo parlamentario del PRI.

que la atención de los asuntos encomendados al grupo requiera. Al mismo tiempo, decide personalmente las cuestiones de orden administrativo sin tener que dar cuenta a nadie, y emite las disposiciones para el funcionamiento de la fracción. Por último, elabora el programa de trabajo a ser aprobado por la Asamblea, lo que le da el control sobre la agenda del grupo.⁴⁷

El grupo priísta contempla también en su estructura organizativa la creación de un Comité de Estudios Legislativos para ayudar a los dipu-

⁴⁷ *Ibid.*, Artículo 11, incisos d), e), f), g), h).

tados en la formulación de iniciativas y dictámenes, y para apoyarlos en la elaboración de pronunciamientos y puntos de acuerdo.⁴⁸ Cuenta también con una Conferencia de Directivos de Comisiones, conformada por el coordinador y los legisladores que presiden o son secretarios de las Comisiones o Comités con que se realiza la labor parlamentaria.⁴⁹ A estos órganos se suman los Grupos de Trabajo nombrados por el coordinador, cuya labor es reflexionar sobre los asuntos discutidos en la legislatura, además de rendir informes por escrito con recomendaciones sobre las líneas de acción a seguir por el grupo parlamentario. La norma también dispone que sus integrantes formularán los pronunciamientos, proyectos y propuestas a ser presentados en la Comisión Legislativa correspondiente.⁵⁰ Con ello se garantiza no sólo la organización del quehacer parlamentario sino también la disciplina del grupo a las posturas determinadas por el liderazgo. En consecuencia, la discusión democrática al interior del grupo se ve poco, si no es que nada, favorecida. La norma cierra con las disposiciones necesarias para la creación de un Comité de Estímulos a la Labor Legislativa y Parlamentaria, designado por la Asamblea General para reconocer a los diputados y diputadas que se distinguen por su actuación y su "solidaridad con el grupo".⁵¹

Ante este panorama, no parece excesivo afirmar que en el grupo parlamentario priísta la autoridad se concentra claramente en su coordinador, quien, por cierto, forma parte integral del liderazgo del partido en calidad de coordinador de Acción Legislativa del CEN.⁵² Él es, sin duda, el principal responsable de mantener la disciplina entre los representantes asociados a la fórmula. Su intervención en esta empresa es apoyada por los vice-coordinadores y por los integrantes de distintos órganos auxiliares.

Cualquier intento de explicación de este balance no puede ser ajeno al papel asignado al partido en el pasado para el funcionamiento de un

⁴⁸ *Ibid.*, Artículo 16.

⁴⁹ *Ibid.*, Artículo 17.

⁵⁰ *Ibid.*, Artículo 18.

⁵¹ *Ibid.*, Artículo 20.

⁵² Artículo 87 de los *Estatutos* del partido.

régimen de corte autoritario, caracterizado por una excesiva concentración de poder en el Ejecutivo Federal. En este sentido, el presente normativo del grupo puede interpretarse como la simple extensión de un modelo abocado a garantizar la disciplina de sus miembros con el recurso de acotar sus espacios de intervención en la definición de posturas previamente establecidas por el gobierno.

3. Representación y disciplina en el grupo parlamentario del PAN

El Partido Acción Nacional (PAN) no establece en sus estatutos ninguna disposición para encauzar la organización del funcionamiento interno de sus grupos parlamentarios. En consecuencia, deja directamente su regulación al “Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN”, código que no se limita en su aplicación a los Diputados Federales o a los Senadores, sino también a otros puestos.

De los estatutos del partido, no obstante, se trasladan a las Cámaras del Congreso de la Unión los objetivos a que deben apegarse la actividad de los legisladores electos bajo su fórmula. En este renglón, resalta su compromiso con la formación y el fortalecimiento de la conciencia democrática en el país y la difusión de los principios, programas y plataformas de la organización.⁵³ De igual modo, se señala que quienes logren obtener un cargo de representación popular con una candidatura de Acción Nacional deberán ser “miembros activos” y participar “en forma permanente y disciplinada en la realización de los objetivos del partido”.⁵⁴ De ahí que aunque no existe ningún tipo de mandato obligatorio en nuestra Constitución, al aceptar una candidatura panista se asume el compromiso de perseguir la consecución de sus fines.

En caso de incurrir en actos de indisciplina, el Comité Ejecutivo

⁵³ Artículo 2, fracción I y II 8, inciso c), y 10, fracción II, inciso b) de los *Estatutos* de Acción Nacional aprobados por la XIII Asamblea Nacional Extraordinaria.

⁵⁴ *Ibid.*, Artículo 10, fracción I y II, inciso b).

Nacional (CEN) puede sancionar a los representantes del grupo parlamentario de diversas maneras. Su intervención contempla la amonestación, la privación del cargo o comisión que desempeñen, así como la suspensión de sus derechos e inclusive su exclusión.⁵⁵ En las medidas comprendidas en el documento no se incluye la pérdida de la curul, ya que su adquisición pudo haber requerido en su momento una candidatura del partido, pero su obtención final depende sólo del voto ciudadano.

De conformidad con el reglamento, el coordinador del grupo es designado por el presidente del CEN.⁵⁶ Para realizar dicho nombramiento, sin embargo, es menester tomar en cuenta la opinión de los otros legisladores y del propio Comité. Su selección depende, por tanto, del liderazgo del partido, pero también de la aceptación de los representantes. Asimismo, se asienta que cuando el presidente del CEN figure como uno de los integrantes del grupo, él fungirá como coordinador a menos que considere conveniente la designación de otra persona. Al hacer coincidir ambos cargos en el texto, se busca no sólo la unidad de mando en el liderazgo, sino también reducir la posibilidad de que quien dirige a los legisladores actúe con independencia de la organización.

Las decisiones de los grupos parlamentarios del PAN se toman por mayoría de votos de los asistentes.⁵⁷ Del mismo modo, se determina que el coordinador solamente tendrá voto de calidad en caso de empate. Concluido este trámite, las decisiones serán obligatorias para todos.⁵⁸ Bajo esta óptica, puede decirse que la disciplina en estos cuerpos deriva de la existencia de una organización basada en el voto mayoritario de sus miembros. En este sentido, el coordinador tiene entre sus atribuciones disponer y planear las actividades del grupo, así como conformar cuantas comisiones crea necesarias para su buen desempeño.⁵⁹ Su cometido, no obstante, se desarrollará sobre la base de una distribución

⁵⁵ *Ibid.*, Artículo 13, fracciones II, III, IV y V.

⁵⁶ Artículo 2 del *Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN*, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el martes 5 de diciembre de 2000.

⁵⁷ *Ibid.*, Artículo 3.

⁵⁸ *Ibid.*, Artículo 3.

⁵⁹ *Ibid.*, Artículo 10, inciso a), d), e f).

equitativa de las tareas, las que, por otra parte, tendrán que ser sometidas a su aprobación.⁶⁰ Y si bien, previa consulta con el presidente del CEN, éste puede vetar los acuerdos que considere contrarios a los principios y directrices generales del partido, los miembros del grupo están en condiciones de apelar su decisión.⁶¹

De acuerdo con el reglamento, los gastos del grupo deberán ser presupuestados y cubiertos con el fondo institucional previsto para este caso. Cuando exista un remanente, éste será puesto a disposición del conjunto que lo sustituya en la siguiente Legislatura. De entre los legisladores se designará una Comisión de Vigilancia para supervisar su administración. Este órgano deberá presentar un informe que habrá de ser incluido en el que rinda el coordinador del grupo semestralmente ante el CEN. Como se ve, aunque la dirección del grupo y el nombramiento del respectivo Tesorero quedan bajo su mando, el coordinador no puede hacer uso discrecional de los recursos.⁶²

El ocupante de este cargo figura como el principal vínculo del grupo con el partido. Su contacto con la organización es a través de la Presidencia del CEN, con quien debe mantener comunicación permanente.⁶³ A él hace entrega de los informes sobre las labores realizadas, así como del inventario de los bienes del grupo y los fondos existentes, según lo reportado en los estados financieros.⁶⁴ Previa consulta con el titular de este Comité, puede aprobar las comisiones no reglamentarias y formular la propuesta para la designación de los integrantes de la Comisión Permanente.

Según los criterios generales determinados por el CEN, al coordinador corresponde la creación de conductos de comunicación con los otros grupos parlamentarios, o con funcionarios públicos, a fin de promover las resoluciones pertinentes. En esta labor, no obstante, se compromete a cuidar la congruencia de los acuerdos con los principios

⁶⁰ *Ibid.*, Artículo 10, inciso d).

⁶¹ *Ibid.*, Artículo 10, inciso j) y Artículo 11.

⁶² *Ibid.*, Artículo 7.

⁶³ *Ibid.*, Artículos 9 y 16.

⁶⁴ *Ibid.*, Artículo 12, incisos e), f) y h).

ideológicos y doctrinarios del partido, así como su independencia.⁶⁵ Al CEN debe exponer además las conclusiones del grupo sobre la evaluación de las labores realizadas. Como se observa, en estas actividades como en todas las anteriores, el interés del liderazgo del partido en ejercer un estricto control sobre su grupo parlamentario por vía de su coordinador no deja lugar a dudas (tabla 2).

TABLA 2
Atribuciones y obligaciones del coordinador del Grupo Parlamentario del PAN
1. Organizar al grupo y nombrar las comisiones necesarias para su mejor desempeño.
2. Encargarse de los asuntos administrativos y nombrar al tesorero.
3. De acuerdo con el CEN, establecer comunicación con los coordinadores de otros grupos y con funcionarios públicos para promover las resoluciones pertinentes.
4. Planear las actividades del grupo sobre la base de una distribución equitativa de las tareas, sometiéndolas a la aprobación de sus integrantes.
5. Previa consulta con el presidente del CEN, aprobar las comisiones no reglamentarias, viajes al extranjero y designación de la Comisión Permanente.
6. Presentar al CEN el informe semestral de las labores del grupo.
7. Convocar al grupo para realizar el informe de evaluación de las actividades desarrolladas presentado al CEN.
8. Presentar al CEN el informe global de su gestión y entregar al mismo, bajo inventario, los bienes muebles e inmuebles y saldos de los fondos de grupo.
9. Vetar, previa consulta con el CEN, los acuerdos y decisiones que considere contrarios a los principios, plataformas y directrices generales del partido.

Fuente: Normas para la organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario del PAN.

⁶⁵ *Ibid.*, Artículo 12, inciso c).

Consistentemente, los representantes panistas están obligados a actuar de manera articulada, a cooperar en las labores del partido, y a abstenerse de gestionar o aceptar donaciones o favores que limiten su independencia, a menos que reciban la autorización del CEN.⁶⁶ En combinación con él, deben rendir un informe de sus gestiones a los ciudadanos de su jurisdicción por lo menos una vez al año. Cualquier lazo con los votantes queda, en consecuencia, sujeto a la supervisión de este órgano. Por último, se comprometen a asistir a los cursos, seminarios o eventos a que sean citados ya sea por el CEN o por su coordinador, al que deben solicitar permiso hacer viajes al extranjero o aceptar comisiones no reglamentarias.⁶⁷

De lo expuesto hasta aquí puede decirse que el coordinador figura como el gozne que articula al CEN del partido con el grupo parlamentario. Su oficio se realiza bajo un formato de subordinación, lo que se confirma con el hecho de que en su participación en las sesiones de dicho comité éste puede ejercer el derecho a voz, pero no a voto.⁶⁸ Adicionalmente, de las nueve atribuciones asignadas a quien ocupa este encargo por el reglamento, seis lo obligan a consultar, acordar o informar al liderazgo del partido.

Con los representantes asociados a la fórmula, el patrón del control partidista reviste un formato diverso. Comprende tanto la apertura a la discusión de los asuntos tratados en la legislatura como la decisión final de lo apoyado por el grupo, siempre que ello se apegue a lo ordenado en los documentos del partido. La fijación de las posturas defendidas por sus miembros presume en estas circunstancias una responsabilidad compartida. La vigilancia ejercida sobre sus actividades, no obstante, es firme, lo que significa que en ningún caso alienta la autonomía. De ello, es posible suponer que, por lo menos formalmente, el resguardo de la disciplina en el grupo panista es producto de un modelo dispuesto a aceptar la intervención de los representantes en la elaboración de las resoluciones que los obligan, pero no el desacuerdo con el partido.

⁶⁶ *Ibid.*, Artículo 12, incisos a), b) y c).

⁶⁷ *Ibid.*, Artículo 12, incisos e), f), g).

⁶⁸ *Ibid.*, Artículo 9.

Como en el caso priísta, puede pensarse que el arreglo que priva en el grupo del PAN refiere necesariamente a los antecedentes del partido.⁶⁹ Carente durante largas décadas de todo incentivo material para ofrecer a sus militantes por su condición de opositor al gobierno, la organización sólo pudo mantener su lealtad mediante la búsqueda de consensos y lazos de identidad ideológica.⁷⁰ La rápida expansión experimentada por la organización en los últimos años permite suponer, sin embargo, que la tarea de mantener la homogeneidad en sus cuadros se tornó una empresa más difícil, y aumentó los afanes del liderazgo partidista de mantener el control final sobre las decisiones del grupo.

4. Representación y disciplina en el grupo parlamentario del PRD

Más que cualquiera de los otros dos casos revisados, los estatutos del Partido de la Revolución Democrática se extienden ampliamente en la definición de las disposiciones para normar el funcionamiento de sus grupos parlamentarios. A este propósito, en su parte inicial se incorpora la descripción de los valores y objetivos que deben guiar la acción de sus miembros, en tanto afiliados de la organización. A continuación, se establecen los derechos, obligaciones y sanciones aplicables, y los mecanismos para su integración en los órganos de dirección. Por último, se introduce también un capítulo especial para regular las relaciones del partido con sus legisladores y el funcionamiento interno de sus grupos en el Poder Legislativo.

Casi como punto de partida se señala que “la democracia es norma

⁶⁹ Francisco Reveles (coord.), *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, Gernika, 2002. También Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha 1929-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999.

⁷⁰ Esta interpretación tiene como base el marco teórico desarrollado por Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

interna del Partido y es su principio político fundamental". En consecuencia, se requiere la votación libre, igualitaria y mayoritaria de los afiliados, delegados o representantes para decidir las políticas del partido, la integración de sus órganos de dirección, representación y resolución, y postulación de candidatos.⁷¹

Al igual que en los casos anteriores, todo miembro del partido tiene obligación de respetar y cumplir la Declaración de Principios, el Estatuto y el Programa del Partido.⁷² La aplicación de sanciones corresponde a las comisiones de garantías y vigilancia por violaciones a las normas, derechos y obligaciones establecidas en este documento, pero en ningún caso se incluye la pérdida de la curul por las razones ya expresadas anteriormente.⁷³ Los legisladores adscritos a la fórmula pueden, no obstante, sufrir la cancelación de su afiliación al partido cuando se compruebe que se ha recibido cualquier beneficio para sí o para cualquier persona física en el desempeño de un cargo de representación popular.⁷⁴

El Estatuto resuelve que el Consejo Nacional (CN) contará con senadores y diputados del Congreso de la Unión, elegidos de acuerdo a los reglamentos internos de las fracciones, y que los coordinadores de las fracciones del partido formarán parte de su Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Esto supone su intervención en la formulación y desarrollo de la política del partido determinada por sus documentos básicos y por las resoluciones del Congreso Nacional, y desde luego, en las posturas asumidas en el Congreso de la Unión.⁷⁵ También su incorporación orgánica a la dirigencia del partido, lo que allana el camino para el mantenimiento de una estrecha comunicación entre ellos.

En el destinado a las relaciones del partido con sus legisladores, gobernadores, municipales y servidores públicos se establece que los

⁷¹ Artículo 2, fracción I, II y III del *Estatuto* aprobado por el 4º. Congreso Nacional y la Conferencia Nacional de Estatuto, certificado por el IFE el 12 de agosto de 1998.

⁷² *Ibid.*, Artículo 11.

⁷³ *Ibid.*, Artículo 91.

⁷⁴ *Ibid.*, Artículo 92, fracción IV.

⁷⁵ *Ibid.*, Artículo 30, fracción V, Artículo 32, fracciones I, III y IV y Artículo 33.

candidatos postulados por el PRD a puestos de elección popular que hayan sido electos se obligan a servir, representar y defender a la población que los eligió. Para ello, dedicarán a la actividad legislativa el tiempo suficiente para su mejor desempeño. Se reconoce de esta manera el compromiso contraído por los representantes al recibir el voto de los electores. Inmediatamente después se apunta su deber de cumplir dentro de su ámbito de actividades con los principios y el programa del partido. A este respecto, se añade su obligación de desarrollar su trabajo atendiendo a lo normado por el estatuto y las instancias de dirección y resolución del partido, a las cuales se informará de manera regular sobre el mismo.⁷⁶ La sombra de un mandato obligatorio del partido hacia sus parlamentarios vuelve aquí a revivir, aunque, como ya se ha indicado arriba, con nulas posibilidades de hacerse efectivo.

Para el caso exclusivo de los legisladores, el Estatuto instituye la exigencia de integrarse “coordinada y armónicamente” en los grupos legislativos respectivos a fin de permitir “la representación adecuada y eficaz del Partido en las instancias a las que pertenezcan”. Asimismo, ordena que se hagan giras en su distrito o circunscripción en los períodos de receso del Congreso. De esta forma, se amalgama el interés del partido en impulsar sus propios objetivos como aquellos de los ciudadanos. En el mismo sentido, se manda que las fracciones parlamentarias presenten un informe escrito de sus labores en cada sesión ordinaria del CN, y que los legisladores realicen anualmente un acto público para informar a sus representados sobre sus actividades.⁷⁷

En el mismo documento se detallan diversos procedimientos relativos a la forma de organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios perredistas. Al respecto, se determina que los integrantes de éstos organizarán “libre y democráticamente” sus labores. Con voto calificado de dos terceras partes de sus miembros deberán acordar y difundir dentro del mes siguiente a la formación de la fracción la agenda legislativa a desarrollar durante el plazo de su elección. Más aún, se

⁷⁶ *Ibid.*, Artículo 99, fracción I, II y III.

⁷⁷ *Ibid.*, Artículo 99, fracción X.

advierte que ésta deberá incluir un diagnóstico político social, económico y legislativo, así como el orden de prioridades con que se impulsarán las iniciativas correspondientes.

Quizás ante el temor de indisciplina o de abuso por parte de sus miembros, se establece que el reglamento interno para la coordinación y dirección de los grupos parlamentarios incluirá el compromiso de acatar y respetar las resoluciones tomadas por los mismos. De la misma manera, se incorporan indicaciones para la conformación en cada legislatura de grupos especializados en la asesoría parlamentaria orientados exclusivamente a la atención de las necesidades de la fracción, cuyo personal será seleccionado con criterios de “profesionalismo, imparcialidad e institucionalidad”. Finalmente, en el texto del estatuto se dispone que el Partido, a través del CEN y de los coordinadores de las fracciones del partido, organizará a sus representantes populares en una Asamblea Nacional de Legisladores que sesionará una vez al año, y acordará las estrategias y las tareas nacionales de desarrollo parlamentario.⁷⁸

Después del amplio espacio dedicado por el estatuto a definir las relaciones del partido con sus legisladores, podría pensarse que el Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática⁷⁹ carecería de materia para regular. No ocurre tal cosa. Si bien en su articulado se reiteran algunos asuntos ya abordados, también se atienden cuestiones relativas a la organización interna de las tareas parlamentarias no consideradas previamente.

En este aspecto, por ejemplo, la norma dispone que el grupo parlamentario del PRD se integrará con los diputados miembros de dicho partido, aunque también con quienes sin haber sido candidatos del mismo —previo acuerdo mayoritario de la Asamblea del grupo— deseen integrarse al mismo. Con un criterio pragmático, el texto se inclina así por incrementar el peso de su fracción en las determina-

⁷⁸ *Ibid.*, Artículo 102.

⁷⁹ Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Gaceta Parlamentaria*, 5 de diciembre, 2000.

ciones de la Cámara, habida cuenta que en sus órganos internos casi todo se decide por voto ponderado.⁸⁰

El Pleno del grupo es la máxima instancia de discusión y resolución, lo que reproduce la estructura del partido. Sus miembros se reúnen mensualmente, o cuando sea convocada por la Mesa Directiva, o a petición del 30 por ciento de los diputados de la fracción. Su conducción queda a cargo del presidente de Debates del Pleno, o en su ausencia, por el miembro del grupo electo para tal efecto. Este órgano tiene entre sus atribuciones, la aprobación del plan de trabajo y el programa legislativo del grupo, así como las propuestas e informes de la Mesa Directiva. Además, sanciona la labor de este cuerpo, y de los presidentes y secretarios de comisiones y comités asignados a la fórmula. Su intervención comprende la aprobación de las posiciones del grupo ante las iniciativas de ley elaboradas por sus integrantes, o presentadas a su nombre. Por último, acepta el proyecto desglosado del presupuesto anual del grupo y el informe financiero anual respectivo.⁸¹

Las discusiones del Pleno se desarrollan bajo el siguiente formato: la Mesa Directiva presentará un proyecto de orden del día para ser considerado por la Asamblea; los asuntos debatidos serán formulados por escrito e incluirán propuestas; la discusión será sucesivamente en lo general y luego en lo particular en aquellos puntos que hayan sido reservados, mediante la elaboración de dos listas de los oradores inscritos para hablar en contra o a favor de lo expuesto por cinco minutos. Las sesiones durarán el tiempo para el que fueron convocadas, a menos que se acuerde lo contrario.⁸² Se reproduce así en detalle el mismo formato instituido por el Reglamento de Sesiones del propio Congreso de la Unión para ordenar el desarrollo de sus sesiones, mismas que por la pluralidad de posturas expresadas se presumen con altas posibilidades de tornarse desordenadas y confusas.

⁸⁰ *Ibid.* Sobre el procedimiento para la toma de decisiones en la Legislatura, ver LOCG, artículos 27 y 35.

⁸¹ *Ibid.*, Artículos 5, 6 y 7.

⁸² *Ibid.*, Artículo 8, fracción a), b), c), d), e), f), h) e i). Ver también Artículos 95 al 134 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Mesa Directiva conforma un órgano directivo de carácter colegiado. Se integra con quince diputados elegidos por el pleno con voto secreto, y se integra por el coordinador del grupo, un vicepresidente de debates del pleno y doce coordinadores de las áreas en las que se divide la labor parlamentaria de los representantes asociados al grupo. Éstos son elegidos en la primera sesión del pleno, y ratificados o removidos al inicio de cada año de la Legislatura.⁸³ A diferencia de los demás cargos, sin embargo, para remover al coordinador se requiere del voto de dos terceras partes de los diputados del grupo, con lo que se extiende una protección especial a quien detenta el cargo.⁸⁴ El Reglamento también establece incompatibilidad de puestos. Esto es, con excepción de los miembros de la Junta de Coordinación Política (JCP), ninguno legislador podrá pertenecer simultáneamente a la Mesa Directiva del grupo y a las comisiones en que se organiza la Cámara.⁸⁵ La medida desalienta la concentración de funciones, y da paso a su distribución entre sus miembros. De esta manera, se crea un esquema de incentivos orientado a incrementar la participación en las discusiones y decisiones del grupo.

La Mesa Directiva se reúne por lo menos una vez a la semana y toma sus decisiones bajo el principio de mayoría. Entre sus facultades sobresale la coordinación de las actividades del grupo y la dirección de su administración, la conducción de las negociaciones con los demás grupos parlamentarios —según la línea aprobada por el pleno— y la aplicación de la política de alianzas según lo acordado por el CN y el CEN. La presencia del partido en el proceso político se hace en consecuencia efectiva a través de las instrucciones transmitidas al grupo por la Mesa Directiva, particularmente por el coordinador, cuyas tareas incluyen el mantenimiento de una estrecha comunicación con la organización.⁸⁶

⁸³ *Ibid.*, Artículo 10.

⁸⁴ *Ibid.*, Artículos 10, 11, 12 y 13.

⁸⁵ *Ibid.*, Artículo 14.

⁸⁶ *Ibid.*, Artículo 17, fracción *f*) y *h*)

La labor de la Mesa Directiva contempla además la elaboración y presentación del proyecto de programa legislativo y del presupuesto. A ello se agrega la organización del trabajo de los legisladores en las comisiones ordinarias y especiales, la expedición de la convocatoria a reuniones de portavoces y la aprobación y remoción de los asesores y empleados administrativos del grupo, así como la elaboración de los informes presentados en cada sesión ordinaria del CN.⁸⁷ La obra del coordinador queda de esta manera mediada por la intervención de un cuerpo colectivo capaz de establecer límites internos a sus decisiones, así como por el deber de rendir cuentas a la dirigencia partidista.

A pesar de las limitaciones que el funcionamiento de la Mesa Directiva supone al desarrollo de su labor, quien ocupa el cargo de coordinador goza de las amplias facultades que la LOCG le asigna. Aquí cabe señalar su papel como portavoz del grupo frente a los coordinadores de las otras fracciones por vía de su inserción en JCP y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL).⁸⁸ En su caso, al igual que ocurre con los coordinadores de los otros grupos parlamentarios, las atribuciones que esta ley le confiere compensan con largueza cualquier acotación a su poder. Adicionalmente, no está de más recordar que de acuerdo con el Reglamento del grupo perredista, el coordinador general tiene encomendada la responsabilidad de convocar y conducir las reuniones de la Mesa Directiva, la aplicación y vigilancia de los acuerdos de la misma y del pleno del grupo, y la coordinación de las actividades de los legisladores asociados a la fórmula en la Asamblea Plenaria de la Cámara (tabla 3).⁸⁹

Las Áreas de Trabajo en que se divide la participación del grupo en los quehaceres parlamentarios se integran por el coordinador responsable de cada una de ellas, y los legisladores miembros de las comi-

⁸⁷ *Ibid.*, Art. 16, fracciones a), b), c), d), e) y g).

⁸⁸ Artículos 31 y 37 de la LOCG.

⁸⁹ Artículo 17, fracciones b), c) y d) del *Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática*, *op. cit.*

TABLA 3
Funciones del coordinador general del
Grupo Parlamentario del PRD

1. Las señaladas por la Ley Orgánica del Congreso General.
2. Convocar y conducir las reuniones de la Mesa Directiva.
3. Aplicar y vigilar la aplicación de los acuerdos del Pleno y de la Mesa Directiva del grupo.
4. Coordinar con el auxilio de la Mesa Directiva la actividad de los diputados en las sesiones plenarias de la Cámara.
5. Coordinarse con el CEN del partido.
6. Fungir como portavoz del grupo parlamentario.
7. Presentar un informe de actividades del grupo en cada sesión ordinaria del CN del partido.
8. Presentar semestralmente al Pleno del grupo un informe de actividades.
9. Las demás que establezca el Reglamento y los acuerdos del Pleno del grupo.

Fuente: Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

siones y comités de la Cámara o de las áreas internas de trabajo. Su labor consiste en organizar los esfuerzos del grupo para lo cual se incluye un listado detallado de sus funciones. Éstas contemplan tanto la presentación de los lineamientos de la política a ejercerse en su campo para su aprobación por el pleno del grupo, como la preparación de iniciativas y la coordinación de estrategias para el debate de los dictámenes respectivos.⁹⁰

El trabajo de estos órganos se complementa con la creación de diversas coordinaciones regionales, integradas por los diputados pertenecientes a la circunscripción o a los estados que cada una de ellas comprende. A su cabeza se ubica un coordinador y un vice-coordinador, entre cuyas ocupaciones se encuentra la organización de las acti-

⁹⁰ *Ibid.*, Artículos 19 al 25.

vidades de los grupos por estados y/o regiones, y fungir como vínculo entre dichos cuerpos y la Mesa Directiva para la promoción de los apoyos requeridos.⁹¹ De esta forma, se impulsa la creación de una división territorial similar a la que articula las actividades del partido. El Reglamento cierra con un último, destinado a la incorporación en la estructura organizativa del grupo de la figura de los portavoces ante las comisiones y comités de la Cámara. A ellos corresponde la tarea de coordinar la participación de sus miembros en estos núcleos.

A diferencia de la experiencia priísta o panista, en la perredista las disposiciones previstas en los Estatutos del partido juegan un papel fundamental en la regulación de la vida interna del grupo. En su documento se detallan los principios y propósitos que deben orientar la acción de sus representantes. La declaración de la democracia como marco ordenador de las actividades del partido se traslada al grupo, lo que confiere al Pleno, de la totalidad de sus representantes, la autoridad máxima a su interior. A esta entidad se le asignan un amplio conjunto de atribuciones.

Bajo esta lógica, el coordinador del grupo parlamentario del PRD comparte con la Mesa Directiva la responsabilidad de conducir los esfuerzos de los legisladores. El vínculo con el partido queda también a cargo de ambos órganos, especialmente del coordinador general, quien forma parte del CEN con plenos derechos.

En parte, la flexibilidad del arreglo para dar cabida a la expresión de los legisladores perredistas es comprensible por la propia estructura orgánica del partido encauzada a distribuir responsabilidades y alentar la participación de sus militantes. El carácter contestatario del partido desde sus orígenes ante los ataques de un régimen autoritario marcado por la concentración de poder en el Poder Ejecutivo, deja honda huella en el marco procedimental interno que regula las actividades del grupo.

⁹¹ *Ibid.*, Artículos 26 y 27.

5. La disciplina y la representación en los grupos parlamentarios desde una perspectiva comparativa

De alguna manera, los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados muestran en su organización rasgos no siempre ajenos al partido que los cobija. En el grupo del Revolucionario Institucional se aprecia una concentración del poder de decisión en la figura del coordinador, quien desarrolla su labor con el apoyo de un conjunto de órganos consultivos o auxiliares. En la normatividad presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, por el contrario, se observa la ausencia de órganos internos orientados a definir las posiciones políticas sostenidas por sus diputados, lo que parece remitir a su organización originariamente como un partido de cuadros. Por último, el grupo del Partido de la Revolución Democrática resalta la existencia de una estructura relativamente compleja que tiende a disgregar el proceso de discusión en un abultado número de instancias de carácter operativo, probablemente resultado de la pluralidad de corrientes políticas presentes en la organización (tabla 4).

En efecto, las diferencias de organización que advierten en la Cámara de Diputados los tres grupos parlamentarios estudiados son amplias. Suponen variedad en múltiples aspectos. Entre ellos conviene destacar los siguientes por su efecto sobre la disciplina parlamentaria y los intereses que este recurso busca satisfacer:

1. Forma para la designación del coordinador.
2. Características de su vínculo con el partido, mecanismos para la administración y manejo de los recursos materiales y financieros del grupo.
3. Papel asignado a los representantes en el proceso de toma de decisiones.

En el primer rubro, los procedimientos con que cada grupo parlamentario asume la tarea de designar a su coordinación, denotan matices no carentes de significado. Como se recordará, el PRI establece en

sus estatutos que los militantes de los grupos parlamentarios del partido nombrarán al responsable de este puesto, para lo cual el CEN expedirá la convocatoria con los procedimientos estatutarios asignados por el CPN para tal efecto. El método para dar curso a este trámite queda así a juicio de estos órganos, lo que permite que la dirigencia del partido controle el resultado final de la elección. Por su lado, el PAN deja establecido en forma por demás directa —en el Reglamento que rige las relaciones del partido y sus grupos parlamentarios— que el presidente del CEN designará al coordinador, para lo cual tomará en cuenta la opinión del grupo y del propio Comité. Además, señala que cuando el presidente de este órgano figure como funcionario de elección en el grupo, él será el coordinador, a menos que considere conveniente nombrar a otro miembro en este puesto. En lo que toca al PRD, la conducción de su grupo parlamentario queda a cargo de quien sea elegido como presidente de Debates por el Pleno del grupo. El coordinador forma parte de la Mesa Directiva de dicho cuerpo, la que se integra por un vicepresidente y doce coordinadores de Área (tabla 5).

En este renglón, puede decirse que el PAN es el partido que más centraliza esta decisión en su liderazgo. Por tanto, la autonomía de su grupo parlamentario se ve claramente limitada. Lo mismo puede señalarse sobre la capacidad de su coordinador para intervenir en la elaboración de las decisiones de la fracción o para apoyar lo que ésta decida en caso de desacuerdo con el partido. Desde esta óptica, la disciplina en el grupo parece inclinarse a satisfacer en primer lugar los objetivos del partido. La dirigencia partidista del PRI asume también el control sobre la decisión final en el trámite, si bien en la eventualidad de que el CPN decida que el coordinador sea electo por mayoría de votos de la Asamblea General, su designación queda a cargo de los integrantes del grupo. Aún en ese caso, sin embargo, la decisión atiende básicamente las necesidades del partido, con lo que se traduce en una disciplina orientada hacia la organización. Por el contrario, por lo menos de manera formal, en el PRD los mandos superiores del partido se mantienen al margen del proceso, ya que el nombramiento del coordinador depende del grupo parlamentario. Bajo esta luz, la fórmula perredista parece la

opción menos comprometida en este aspecto con la promoción de una disciplina orientada a favorecer prioritariamente los intereses de la fórmula política.

El tipo de vínculo que el coordinador del grupo mantiene con el partido confirma en algunos aspectos estas apreciaciones. En el PAN, el coordinador no forma parte del CEN, y ante el mismo tiene derecho a voz pero no a voto. Su postura con respecto a los asuntos discutidos en la Cámara, por tanto, se encuentra subordinada al juicio de los integrantes de ese Comité. El coordinador del PRI, por su lado, se halla orgánicamente integrado al partido con un cargo en el CEN que lo hace responsable de instrumentar en la legislatura las directrices políticas determinadas por la organización. Si a ello se suma que su nombramiento también depende del CEN, su lealtad no puede sino corresponder al mismo. En lo que toca al PRD, el coordinador del grupo es también integrante del CEN en su respectiva organización. Como en el caso anterior, ello ocurre gracias a su calidad de dirigente parlamentario. No obstante, a diferencia de éste, su puesto depende del grupo y no del liderazgo del partido, circunstancia que le permite gozar de una mayor independencia que sus similares en las otras opciones (tabla 6).

La administración y manejo de los recursos materiales y financieros sigue en los tres casos estudiados formatos distintos. En el PRI, el coordinador queda encargado de todo lo que atañe a la administración del grupo, incluidos los recursos entregados al mismo, sin que se incluya norma alguna que lo obligue a dar cuenta de sus actos. Así puede ejercer su tarea con discrecionalidad, lo que admite incluso la posibilidad de lubricar la relación con los legisladores a fin de asegurar su disciplina al partido. En el PAN, quien ocupa el puesto debe administrar al grupo, tarea que incluye la designación de su tesorero. Los diputados panistas, no obstante, nombran una Comisión de Vigilancia abocada a supervisar las actividades relacionadas con la atribución, hecho que confina las posibilidades de maniobra del coordinador en este campo. Por si ello fuera poco, el reglamento que norma las relaciones del grupo con el partido ordena que al finalizar su gestión, su titular presente un informe global de la misma al CEN, y entregue, bajo inventario, los bienes del

grupo así como los fondos disponibles, lo que confirma su dependencia del partido. En el PRD, la faena administrativa es realizada por la Mesa Directiva, la que elabora y presenta al Pleno los proyectos de presupuesto y estados financieros para su aprobación. El coordinador del Área de Administración Interior del grupo, por otra parte, se encarga de manejar los asuntos correspondientes, así como de cubrir los requerimientos administrativos y financieros del grupo. De esta suerte, el coordinador general queda relativamente desplazado de la tarea. Ahora bien, aunque la Mesa Directiva debe informar al Consejo Nacional del Partido sobre las actividades del grupo, lo que contempla también los asuntos de orden administrativo y financiero, su labor puede ser realizada con cierta independencia de la organización (tabla 7).

Por último, el papel de los representantes en el proceso de toma de decisiones muestra también diferencias considerables en los grupos analizados. En el del PRI, por ejemplo, la participación de la Asamblea General en la elección del coordinador se sujeta a los términos que señale la convocatoria expedida para el efecto por el partido. Su intervención en la definición de las posturas del grupo se limita a reformas constitucionales. Adicionalmente, sólo puede ocuparse de los temas para los que es convocada. Por tanto, aun en el supuesto de que sus integrantes desearan articular sus esfuerzos para promover el interés de los electores en situaciones en que pudiera oponerse a las metas del partido, no podrían hacerlo. En el PAN, los miembros del grupo parlamentario no intervienen en el nombramiento de su Coordinador. Empero, las decisiones en su interior se toman por mayoría de votos de los asistentes, mientras que los acuerdos sólo pueden ser vetados por quien ocupa el puesto cuando considere que éstos son contrarios a los principios, plataformas y disposiciones generales del partido, pero sus integrantes pueden apelar su decisión ante el CEN. Además, las actividades de la fracción panista tienen que ser sometidas a la aprobación de sus integrantes. La condición aquí, no obstante, es que las demandas de los electores coincidan con los objetivos del partido.

Finalmente, en el caso del PRD, el Pleno del grupo decide la designación de los integrantes de la Mesa Directiva, lo que comprende al

coordinador de la fracción. Aprueba el plan de trabajo anual y el programa legislativo, y las posiciones del grupo ante las iniciativas de ley de sus propios integrantes, del Ejecutivo y de otros grupos. Además, autoriza el proyecto de presupuesto anual de la fracción para la Cámara y el suyo propio (tabla 8). En consecuencia, el grupo dispone de mayor espacio para la promoción de intereses diversos pero no contrarios a los del partido.

A eso se le suma el compromiso contraído por los diputados con el partido al haber competido por su curul con una candidatura de la organización. Su control sobre el grupo parlamentario se confirma con las disposiciones incorporadas en los Estatutos del partido para determinar la forma de organización del grupo. La influencia del liderazgo partidista sobre las posturas apoyadas por los legisladores de la fórmula se hace patente también de otras maneras. Entre ellas, el vínculo orgánico del coordinador con el CEN, pero también la intervención del comité en la definición de la política de alianzas acordadas por la fracción. Esto no impide que el PRD sea la organización que más alienta la discusión entre sus filas, pero también la que más riesgos corre en la elaboración de los acuerdos que obligan al conjunto.

La dirigencia partidista de Acción Nacional igualmente se inclina por la construcción de una disciplina basada en el voto mayoritario de los miembros del grupo. No obstante, las decisiones tomadas por ese núcleo se encuentran acotadas al tener que coincidir con los dictados del partido. Esta situación se complementa con la estrecha supervisión del CEN del partido sobre el coordinador, sujeto en casi todas sus actividades a la aprobación del órgano del que, por cierto, se encuentra excluido.

Los representantes del PRI, finalmente, observan las mayores limitaciones para actuar al margen de las determinaciones del partido.

Sus decisiones se transfieren al grupo mediante la intervención del coordinador, quien forma parte integral del CEN. Para cumplir con su encomienda, el ocupante de este cargo dispone de un poder concentrado en su persona y del apoyo de otros órganos auxiliares encargados de garantizar la disciplina en la fracción. Más que ningún otro coordinador

en la Cámara de Diputados, el del PRI puede ejercer su control sobre los legisladores mediante el otorgamiento de premios y castigos tendientes a reforzar su lealtad hacia la organización.

6. Conclusiones

Ciertamente, las conclusiones sobre el modo en que las reglas formales que norman la disciplina en los grupos parlamentarios en México son acordes a las exigencias de una representación democrática no pueden ser sino preliminares. Como ya se ha dicho, en este trabajo se intentó abordar la cuestión desde el entramado institucional con que cada uno de los tres principales grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados asumen este compromiso en la LVIII Legislatura. Además de la revisión de las formas y procedimientos que afectan el comportamiento de los legisladores en las Cámaras del Congreso de la Unión, una visión más amplia del problema requeriría incorporar en el estudio los métodos electorales que enmarcan la distribución de candidaturas para cargos de representación popular, y los que éstos utilizan en su interior para dar trámite a este proceso. A ello hay que agregar que la realización de una investigación empírica permitirá confirmar el sentido que los grupos dan a las normas que rigen su vínculo con el partido, así como la relación que media entre sus propios integrantes.

No obstante las limitaciones, el esfuerzo aquí realizado permite avanzar en el conocimiento y en la explicación de un problema hasta ahora poco explorado en México. El asunto, es claro, remite a la persistencia actual de patrones de comportamiento político corrientes en nuestro pasado inmediato, así como a la obstinación de ciertos sectores en asociar cualquier intento de reglamentar diversos aspectos de la vida interna de los partidos con una conducta autoritaria. Esta asociación, sin embargo, es insostenible en las democracias más o menos consolidadas. En nuestro caso, puede decirse que el orden político que dio sustento al régimen autoritario se encuentra en plena transformación.

Ahora bien, aunque lo alcanzado no es en forma alguna desdeñable, existen vacíos o herencias del pasado que urge corregir. Entre ellas, la inexistencia de una ley de partidos que ponga coto a la tendencia hacia la formación de oligarquías, presente en todas las grandes organizaciones.⁹² En este sentido, todavía está pendiente el resguardo jurídico de los derechos y deberes de sus miembros para asegurar un desarrollo del proceso político con plena libertad.⁹³ Por lo pronto, no está de más recordar aquí que la democracia intrapartidista es también una condición necesaria para que la sociedad y sus demandas puedan llegar hasta el Estado.⁹⁴

⁹² Este tema ha sido estudiado ampliamente por la sociología. Al respecto se puede consultar la síntesis sobre el problema que se presenta en el libro de Roberto Blanco Valdés, *op. cit.*, pp. 208 y ss.

⁹³ La sola exigencia en este punto es el respeto exigido por la propia democracia hacia la independencia partidista. Se parte de la idea de que la libertad de los partidos debe ser en cualquier caso respetada, lo que supone su independencia institucional y organizativa con respecto a los órganos del Estado, quienes tienen prohibido entrometarse directa o indirectamente en su proceso de formación, desarrollo o actividades constitucionalmente previstas.

⁹⁴ Jaime Cárdenas Gracia, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, FCE, 1992, pp. 84 y 85.

TABLA 4		
Estructura interna de los grupos parlamentarios		
PRI	PAN	PRD
1. La Asamblea General	Los integrantes del grupo	El Pleno del grupo
2. Coordinador	Coordinador	Mesa Directiva
3. Vice-coordinadores	Comisión de Vigilancia	Coordinador General
4. Consejo Consultivo		Vicepresidente de Debates del Pleno
5. Comité de Estudios Legislativos		Coordinadores de Area
6. Conferencia de Directores de Comisiones		Coordinaciones Regionales
7. Grupos de Trabajo		Portavoces

Fuente: La autora, con base en la información de los Documentos Constitutivos de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 5 de diciembre de 2000.

TABLA 5
Procedimiento para la elección del coordinador de grupo

PRI	PAN	PRD
El CEN expedirá la convocatoria con los procedimientos estatutarios asignados por el CNP para que la Asamblea General elija al coordinador	El presidente del CEN designará al coordinador tomando en cuenta la opinión del grupo y del propio Comité	El Pleno del grupo elegirá al coordinador, quien fungirá como presidente de Debates del Pleno y cabeza de la Mesa Directiva del grupo.

Fuente: Ibid.

TABLA 6		
Tipo de vínculo que une al coordinador con el partido		
PRI	PAN	PRD
El coordinador forma parte del CEN con calidad de coordinador de Acción Legislativa	El coordinador no forma parte del CEN y en su participación en el mismo sólo puede ejercer derecho a voz	El coordinador forma parte de los 21 miembros que integran el CEN.

Fuente: Ibid.

TABLA 7
Administración y manejo de los recursos del grupo

PRI	PAN	PRD
El coordinador queda encargado de todo lo que corresponde a la administración del grupo.	El coordinador queda a cargo del administración del grupo, para lo cual designa al tesorero. Su gestión es supervisada por un Comité de Vigilancia nombrado por el grupo. Al final de la Legislatura debe entregar al CEN, bajo inventario, los bienes muebles e inmuebles de la fracción, así como los saldos disponibles.	La Mesa Directiva se encarga de elaborar y presentar para su aprobación al Pleno los proyectos de presupuesto y estados financieros.

Fuente: Ibid.

TABLA 8
Procedimiento para la elección del coordinador de grupo

PRI	PAN	PRD
<p>La participación de la Asamblea General en la elección del coordinador está sujeta a los términos que señale la convocatoria expedida para el efecto por el partido. Su intervención en la definición de las posturas del grupo se limita a reformas constitucionales, lo que significa que se excluye en otro tipo asuntos o reformas. Además, se establece que este cuerpo se ocupará sólo de los temas para lo que fue convocado.</p>	<p>Los miembros del grupo parlamentario no intervienen en el nombramiento del coordinador. Empero, las decisiones en su interior se toman por mayoría de votos de los asistentes. Los acuerdos sólo podrán ser vetados por el coordinador cuando éste los considere contrarios a las disposiciones generales del partido, pero sus miembros pueden apelar su decisión ante el CEN.</p>	<p>El Pleno del grupo decide la designación de los integrantes de la Mesa Directiva, incluido su presidente, el cual ocupa el cargo de coordinador. Aprueba el plan de trabajo anual y las posiciones del grupo ante las iniciativas de ley de sus propios integrantes, del Ejecutivo y de otros grupos. Aprueba el proyecto de presupuesto anual de la fracción para la Cámara y el suyo propio.</p>

Fuente: Ibid.