

Representación Parlamentaria y Disciplina Partidista: el Caso de México*

Luisa Béjar Algazi**

¿De qué manera influye la disciplina partidista en la construcción de una representación parlamentaria democrática? La pregunta es relevante por dos razones, una de ellas, de orden práctico, la otra, de orden teórico. La primera refiere al proceso de cambio político puesto en marcha por la sociedad mexicana, y a la necesidad de acceder a una representación que facilite el afianzamiento de un orden democrático en el país. El reto supone la existencia de un marco institucional capaz de asegurar el apoyo a las líneas fijadas por los partidos al interior de los grupos parlamentarios, pero también de permitir que sus miembros se expresen libremente a fin de cumplir su compromiso representativo con la ciudadanía.

Cuando el equilibrio entre ambos factores no se logra, los intereses de los partidos fácilmente desplazan el mandato de los electores en la integración de la voluntad del Estado, y los obstáculos para una adecuada rendición de cuentas en el momento electoral se ven notoriamente incrementados¹. Por el contrario, si la autonomía de que dispone el legislador es excesiva, los fines de su acción pueden tornarse personales, o bien buscar la satisfacción de clientelas opuestas al interés colectivo. En ambas circunstancias, apenas puede sorprender que la legitimidad del nuevo régimen se vea lastimada, y que la gobernabilidad se torne una labor harto compleja.

* Ponencia presentada en la Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, celebrada en el Hotel Hyatt Regency de la ciudad de Miami, Florida. Marzo 16-18, 2000.

** Catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

¹ A este respecto, piénsese sólo en los problemas que puede crear una desacertada mediación de afanes diversos y hasta contrarios, o en el desconcierto social producido por legisladores que de manera constante cambian de fórmula política.

En su dimensión teórica, la relación entre disciplina partidista y representación parlamentaria se ha planteado con bastante profusión como una consecuencia del interés fundamental de cualquier representante popular en promover su carrera política ². La insistencia de esta visión en la literatura politológica se constata tanto en los estudios referidos a la arena electoral como en los orientados a dar cuenta del quehacer legislativo. En lo que toca a éstos últimos, el foco de atención de la mayoría de los estudios dedicados a la cuestión se ha centrado en la votación del pleno ³. Los aspectos procedimentales correspondientes a la fase anterior al proceso de votación, en cambio, han sido objeto de una reflexión menos sistemática, sobre todo cuando el problema se refiere a gobiernos presidenciales distintos al norteamericano y a su combinación con sistemas pluripartidistas ⁴.

Así las cosas, la reflexión sobre el modo en que los procedimientos y las prácticas parlamentarias influyen en la construcción de una disciplina partidista compatible con una representación democrática parece más que justificada. En el caso de México, se parte de la idea de que una vez iniciada la democratización de su vida política, el marco institucional del Congreso de la Unión ha facilitado la tarea de integrar la voluntad ciudadana al incentivar en los grupos parlamentarios la disciplina partidista. Sin embargo, al concentrar en sus liderazgos importantes decisiones procedimentales, la capacidad de respuesta de los legisladores a las demandas de los electores puede verse afectada. En consecuencia, el diseño institucional que comienza a afianzarse en la legislatura mexicana pone en riesgo la construcción de una representación plenamente democrática.

Antes de abordar en detalle este estudio, se apuntan algunas consideraciones teóricas sobre las características que debe observar la institucionalización de la disciplina partidista en las legislaturas para garantizar la construcción de una representación democrática. A continuación, se hace un breve recuento de los mecanismos utilizados

² El supuesto aquí es que dada la posición institucional del representante, su mejor opción es disciplinarse a las posturas de su partido, bien sea o no que éste las comparta plenamente. Este planteamiento rescata los supuestos de la elección racional y el nuevo institucionalismo histórico sobre la cuestión.

³ Ello, a pesar de haberse demostrado ya que el principio de la mayoría no necesariamente conduce a la integración del bien común. Ver, Arrow, Kenneth, *Social Choice and Individual Values*, New Haven and London, Yale University Press, 1951, 1963.

⁴ Bajo condiciones de pluripartidismo, la preocupación se ha centrado en los gobiernos parlamentarios. Ver, por ejemplo, Bowler, Shawn, Farrell, David y Kala, Richard (editors), *Party Discipline and Parliamentary Government*. Ohio State University Press, Columbus, 1999.

en el pasado mexicano para lograr esta condición en el Congreso de la Unión, así como de los cambios experimentados una vez puesto en marcha el proceso de democratización en el país. Por último, se analiza el marco jurídico actual desde una perspectiva institucional a fin de determinar el modo en que éste alienta tanto la disciplina partidista como la disposición de los legisladores a dar paso a una representación democrática.

De la disciplina partidista y la representación en las legislaturas democráticas

Con el arribo del sufragio universal, la voluntad popular dejará de ser algo que pueda recogerse de manera unitaria o uniforme. En adelante, su integración significará dar cabida en la política pública a la pluralidad de grupos y demandas presentes en sociedad. De esta suerte, esa tarea tendrá que ser asumida por los partidos políticos⁵. El esfuerzo, sin embargo, implicará reconciliar dos exigencias igualmente importantes. En primer lugar, para facilitar la construcción del interés colectivo, toda asamblea democrática deberá contar con procedimientos que apoyen la cohesión y la disciplina partidista⁶. De otra manera, la diversidad de expectativas animará los conflictos y haría lenta, sino es que imposible, la elaboración de decisiones medianamente oportunas y aceptables para el común de los ciudadanos⁷.

En segundo lugar, el arreglo institucional estará obligado a establecer los mecanismos para que los legisladores puedan participar en el proceso político en un entorno de igualdad y de justicia, en el sentido de respeto a los derechos de todos y cada uno durante el desarrollo de su labor representativa.

⁵ Karl Lowenstein, como muchos otros autores, advierte que la historia obliga a concluir que existe una conexión causal entre los partidos políticos y la integración de la masa electoral en el proceso del poder por medio de la ampliación del sufragio. Ver del autor, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983, p. 94

⁶ Desde la óptica de las teorías de la elección racional, la existencia de los partidos se justifica ya que éstos ayudan a resolver dilemas colectivos al permitir la superación de incentivos perniciosos (como los contemplados en el dilema del prisionero) o situaciones de incertidumbre. Cox, Gary y McCubbins, Mathew, "Bonding, Structure, and the Stability of Political parties: Party Government in the House", en Shepsle, Kenneth y Weingst, Barry (editors), *Positive Theories and Congressional Institutions*. The University of Michigan Press, Michigan, 1995, p. 101.

⁷ Este hecho, sin embargo, no debe llevar a ignorar la tendencia actual de los partidos hacia la "autorreferencialidad", condición derivada tanto de los efectos desideologizadores de la lógica competitiva, como de su incapacidad para determinar elementos de diagnóstico suficientes para procesar y responder al conjunto de demandas generadas en las complejas sociedades modernas. Porrás, Nadales Antonio (editor), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 17.

Se asume aquí que la adhesión a un partido comporta sólo un vínculo asociativo, pero no tiene ninguna incidencia sobre el título jurídico de la elección. De ahí que cuando un legislador decide abandonar el partido por el que salió electo pueda conservar su escaño bajo otra pertenencia o siglas⁸. Sobre este tema, no está de más recordar que más allá de su filiación a un grupo, el legislador no se desprende de su condición de representante de la nación, hecho que se refrenda con la prohibición de ligar su actuación a un mandato imperativo, tanto de los votantes, como de la organización que en su momento le brindó la oportunidad de acceder a un cargo de elección popular al ofrecerle una candidatura. Así pues, puede aseverarse que los parlamentarios son en algún sentido los elegidos de los electores del partido a los que éste no puede imponer su voluntad sin incurrir en una práctica de poder abusiva⁹. Esta apreciación es todavía más válida con el retiro de los partidos de masa y su sustitución por los denominados partidos “*catch-all*”, lo que supone también que la unidad de partido y la disciplina en la legislatura han dejado de estar normativamente legitimadas¹⁰.

La fórmula institucional para aprovechar tanto la intervención organizativa y ordenadora de los partidos como el esfuerzo individual de los legisladores asociados a su fórmula, sin embargo, no es sencilla. En principio, demanda la existencia de 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. Desde esta perspectiva, la disciplina partidista significa que los legisladores asociados a una misma fórmula partido voten en el mismo sentido en asuntos controvertidos como resultado de la existencia previa o la construcción posterior de consensos¹¹.

En otro plano, empero, este resultado puede ser también obtenido por la presión ejercida sobre ellos mediante recursos no siempre transparentes a fin de persuadirlos de emitir su voto en un determinado sentido. Un hecho claro es que la maquinaria del partido, en aras de mantener o incrementar sus recursos o su poder de negociación frente a otras fuerzas, buscará imponer su voluntad a los representantes asociados a la fórmula a través de diferentes mecanismos.

⁸ Pérez-Serrano, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, México, Tecnos, 1989, pp. 27-29.

⁹ *Ibid.*, p. 88.

¹⁰ Mair, Peter, *Party System Change*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 94 y ss.

¹¹ En el primer caso, esta contingencia supone una afinidad ideológica o de propósitos, mientras que en el segundo, una discusión que convence sobre la bondad de los fines perseguidos o logra llegar a acuerdos negociados. Para una definición de disciplina partidista se puede consultar el texto de Mainwaring, Scott, *Rethinking Party systems in the third wave of democratization, The Case of Brazil*, Stanford, California, Stanford University Press, 1999, cap. 5.

Entre ellos, por ejemplo, se hará uso de la distribución del financiamiento de las campañas en la arena electoral, sobre todo cuando ésta se encuentra sujeta a un arreglo centralizado, pero también de su estructura y funcionamiento internos –acomodo que en definitiva afectará los vínculos de la organización con el estado y la sociedad, y por lo mismo, la manera en que es resuelta la integración de la representación ciudadana¹².

Una vez conformados los grupos parlamentarios, sin embargo, éstos pueden moderar bien las embestidas partidistas¹³. A fin de cuentas, los legisladores cuentan con medios materiales propios, amén de un estatuto especial de inmunidad y la inviolabilidad de sus opiniones, no aplicable, por cierto, a los demás miembros del partido¹⁴. Por si eso fuera poco, importa observar que más que el partido, quien impone en la práctica el control sobre los legisladores es el grupo. Y aquí no puede dejar de apuntarse el interés que para su supervivencia supone la existencia de un adecuado equilibrio entre la aplicación de una complaciente tolerancia a la rebelión y de una rigurosa disciplina capaz de asfixiar a sus miembros¹⁵.

Ahora bien, el reconocimiento de la naturaleza oligárquica de los partidos debe llevar a garantizar que el representante cuente con las formas institucionales en el congreso o el parlamento, según sea el caso, que le permitan manifestar sus opiniones y propuestas con relación a los asuntos que se discuten en nombre de los electores¹⁶. Esto es válido, sobre todo, para hacer posible su actuación en aquellas situaciones en que el legislador, a pesar de la disciplina que le exige su organización, decida asumir los costos implicados en el ejercicio de una representación conforme, a su juicio, con el mejor interés del ciudadano¹⁷.

¹² Katz, Richard y Mair, Peter, *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage, 1994. Asimismo, se puede consultar el texto clásico de Angelo Pannebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

¹³ Entre los medios partidistas para imponer su voluntad destacan los de índole electoral, en especial aquellos referidos al financiamiento de las campañas, especialmente cuando los fondos disponibles se encuentran centralizados por la organización.

¹⁴ Ello, por no hablar de su acceso privilegiado a los medios de comunicación.

¹⁵ Pérez-Serrano, Nicolás, op. cit., pp. 78 – 88.

¹⁶ Blanco Valdés, Roberto, "Ley de bronce, partidos de hojalata", en Porras, Nadales Antonio (editor), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 208 y ss.

¹⁷ Sobre el compromiso representativo que asumen los gobernantes ver Przeworski, Adam, Stokes, Susan y Manin, Bernard, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge Press University, 1999, y Przeworski, Adam, "Democracy and Representation", Paper prepared for II Inter-American Congress of CLAD, 15-18 October 1997.

En este punto, hay que tener presente también que el representante puede cambiar de opinión una vez puesto en marcha el proceso de deliberación parlamentaria y socialización de la información, condición producida generalmente durante el trabajo en comisiones¹⁸. Eventualmente, este escenario puede complementarse con la posibilidad de que su organización se empeñe en mantener sus posturas en forma incontrovertible. En este contexto, ¿qué debe hacer el legislador: mantener la postura fijada por su partido o actuar de acuerdo a su criterio?

En este sentido, parece pertinente recuperar aquí la distinción entre la autodisciplina -referida a la que los integrantes de una bancada se imponen a sí mismos- y la heterodisciplina -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 exterior¹⁹. El monolitismo en las posiciones y la inflexibilidad de actitudes sustituye la disposición al diálogo y al entendimiento con otras corrientes políticas, y la garantía de coherencia técnica en los productos legislativos se ve gravemente comprometida²⁰.

Ante este escenario, el entramado de la asamblea debe garantizar un equilibrio apropiado entre los mecanismos institucionales que favorecen la disciplina partidista, y aquellos que aseguran que el representante pueda responder a las demandas del electorado (*responsiveness*) y asumir la responsabilidad por sus acciones (*accountability*)²¹. Sólo así el poder del elector para refrendar o retirar a quienes en su nombre gobiernan queda en la práctica protegido. Por el contrario, cuando los procedimientos parlamentarios impiden el cumplimiento de ambas exigencias, éstos difícilmente consiguen validarse como democráticos y, por lo mismo, las leyes creadas bajo su amparo tampoco están en condición de reclamarse como tales²².

¹⁸ De ahí la necesidad de garantizar institucionalmente la posibilidad de que estos órganos permanezcan abiertos a su participación. Sobre la deliberación parlamentaria se puede ver el texto de Jürgen Habermas, "Popular Sovereignty as Procedure", en Bohman, J., y Rehg, W., (Editores), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Massachusetts, Londres, Inglaterra, The MIT Press, 1997. Ver también, Nino, Santiago Carlos, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, cap. V.

¹⁹ Sartori, Giovanni, "L'avenir des parlements", en *Bulletin Sedeis*, Futuribles, Núm. 878, Suplemento, febrero 1964.

²⁰ La absoluta disciplina grupal priva de sentido y utilidad a los debates parlamentarios al obligar a sus miembros a la defensa de posturas incontrovertibles. Herrero, Miguel, "El Estado de Partidos y la Vida Parlamentaria", en Ramírez, Manuel, (editor) *El Parlamento a Debate*, Madrid, Ed. Trotta, 1997, p. 50 y ss.

²¹ El modelo presupone, desde luego, que el legislador tendrá acceso de manera irrestricta a la reelección inmediata. Carey, John, op. cit., p. 5.

²² Al respecto, cabe recordar que toda vez que la voluntad popular no es una entidad susceptible de ser consultada en cualquier momento, o recogida de manera concreta o uniforme a modo de un mandato preciso, los procedimientos institucionales usados para medir, apreciar o establecer su contenido adquiere un papel central. Basta ver que ésta no existe con antelación a los procedimientos utilizados para su pronunciamiento, ni es independiente de los mismos. Offe, C., *Modernity and the State, East, West*, Cambridge, the MIT Press, 1996, pp. 94 y 95.

Ello implica pues que el legislador no ha de ser privado de su derecho a adherirse o no en forma voluntaria a las posturas de la organización, y menos aún, quedar expuesto a tratos discriminatorios en el ejercicio de las tareas demandadas por su compromiso representativo ²³.

Por último, no está de más reiterar que si bien los partidos, y con ellos sus liderazgos, son necesarios para integrar la voluntad colectiva, cuando su actuación carece de límites institucionales, los intereses de la organización –o peor aún, los de las personas que la dirigen– fácilmente pueden anteponerse a la correcta realización del encargo representativo asignado a la asamblea legislativa. En estas circunstancias, los legisladores se convierten en portavoces del partido, éste deja de fungir como pueblo, y la *partitocracia* toma las riendas del poder. Al final, la posibilidad de la ciudadanía de incidir en los productos de la política queda cancelada y su lugar es ocupado por los liderazgos de la organización, únicos jueces sobre el grado con que una plataforma electoral o un programa de gobierno serán realizados bajo el criterio de satisfacer sus expectativas o las de los militantes, y sólo en última instancia, las de los electores.

A este respecto, la experiencia europea ilustra en varios casos el tedio y el eventual desencanto de los representados frente a partidos en exceso disciplinados y muchas veces sordos a sus demandas ²⁴. Italia, Francia, España y Alemania, por sólo nombrar algunos ejemplos, parecen experimentar por igual los problemas de organizaciones partidistas incapaces de democratizar su funcionamiento interno, situación que no ha dejado de manifestarse tampoco en la actuación de sus grupos parlamentarios y en el escaso margen de manobra que éstos dejan a sus diputados y senadores para manifestar sus opiniones en los órganos legislativos ²⁵. En consecuencia, su actuación como organizadores de la vida parlamentaria se ha visto afectada tanto como la legitimidad y los frutos del sistema democrático ²⁶.

Aunque el presidencialismo puede ilustrar experiencias de menor disciplina partidista al interior del Congreso, esta práctica no se halla en forma alguna ausente ²⁷. Notablemente más sutil y flexible que en los gobiernos de

²³ Según Weber, el fin principal de los partidos es conseguir el mayor número de miembros y/o de votos, de ahí que cualquier conflicto de ideas dentro de la organización sea contemplado como un obstáculo para la realización de sus fines. Citado en Blanco Valdés, Roberto, op. cit., 221.

²⁴ Porras Nadales, Antonio, op. cit., p. 27 y 28. También, Mair, Peter, op. cit., pp. 127-128.

²⁵ Blanco Valdés, Roberto, op. cit., 202 y ss.

²⁶ El establecimiento de normas reguladoras del funcionamiento interno de las organizaciones partidistas ha sido objeto de escaso cumplimiento en todos los países. *Ibid.*, p. 218.

²⁷ Cabe recordar aquí que, en los gobiernos presidenciales, la pérdida de la mayoría por el partido en el gobierno no supone, como en los parlamentarios, la necesidad de conformar un nuevo gabinete, situación que hace prescindible en los primeros el mantenimiento de la disciplina partidista.

formato parlamentario, la presión ejercida por los partidos sobre la voluntad de los representantes en el caso norteamericano ha permitido orientar su labor en distintos campos.

En efecto, a pesar de la notable autonomía de que éstos disponen, la intervención partidista en las decisiones de orden procedimental ha hecho posible su encuadramiento a las posturas de la organización ²⁸. El modo en que esto ocurre, según ha quedado demostrado, es tanto al favorecer o no su inserción y posterior promoción en los órganos internos de la asamblea, léase comités legislativos, como con el simple manejo de la agenda legislativa.

Algo similar puede decirse de la experiencia brasileña, rica en matices en cuanto a la lealtad que los legisladores guardan hacia sus organizaciones, si bien el aleatorio desconcierto observado en su comportamiento reviste patrones diversos al anterior ²⁹. La aplicación de una mayor disciplina en las filas de los partidos, sin embargo, no está tampoco desligada de la creación de instancias institucionales en el Congreso Nacional orientadas a la organización del trabajo parlamentario. Ello denota, a juicio de los especialistas, que el poder del liderazgo partidista descansa más en las reglas que rigen la vida parlamentaria que en las normas internas del partido ³⁰.

Más allá de la particularidad del caso brasileño, América Latina en general se ha mostrado como un terreno poco fértil para el impulso de una disciplina partidista consistente y duradera -lo que no significa su ausencia permanente-, y menos aún, para su traducción en actitudes responsables ante la ciudadanía ³¹. Esta cuestión apenas comienza a ser explorada por la literatura. No obstante, puede aventurarse que la posibilidad de dar paso a la construcción de una representación democrática en el área latinoamericana ha sido débil tanto por razones de orden estructural, como por la presencia de arreglos institucionales ineficaces o poco duraderos. Con excepciones como las ilustradas por Chile, Uruguay y Costa Rica, lo que ha predominado ha sido el desorden, la rebelión

²⁸ Cox, Gary y McCubbins, Mathew, *Legislative Leviatan, Party Government in the House*, Berkely, University of California Press, 1993.

²⁹ Ver, por ejemplo, Mainwaring, Scott, op. cit. cap. 5.

³⁰ Ibid., pp. 140 y 141.

³¹ Dominguez, Jorge y Giraldo Jeanne Kinney, "Conclusion: Parties, Institutions, and Market Reforms in Constructing Democracies", en Dominguez, Jorge I, y Lowenthal, Abraham F. *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s—Themes and Issues*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 5 y ss, y Close, David, *Legislature an the New Democracies in Latin America*, London, Lynne Rienner Publishers, 1995.

individual, la cooptación de la voluntad y el voto parlamentario por el Poder Ejecutivo o los cacicazgos regionales³².

En lo que toca a México, por lo menos hasta ahora, la disciplina partidista ha sido un problema bien resuelto en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Bajo el régimen priista, no obstante, su implantación significó el encuadramiento del órgano a las posturas del Presidente de la República. Puesta en marcha la democratización del país, esta situación observó importantes ajustes derivados del afianzamiento de la competencia y el pluralismo en los escenarios de la política.

El control sobre la actuación de los representantes populares, sin embargo, no sufrió menoscabo, si bien esta responsabilidad pasó de lleno a las dirigencias partidistas ligadas a cada grupo parlamentario.

A pesar de la continuidad mostrada en este renglón, es claro que nuestro sistema de partidos experimenta en la actualidad un notorio desdibujamiento de su perfil institucional. No sólo la permanencia de algunos de los contendientes en los últimos comicios federales es incierta, sino que su debilidad para fincar lazos firmes con la sociedad, el personalismo, y la ausencia de organizaciones con estructuras sólidas y acordes a los nuevos tiempos políticos, constituyen un problema serio para la consolidación de un orden político democrático³³.

En este contexto, el esfuerzo de ajustar el diseño institucional interno de la legislatura mexicana a los nuevos tiempos enfrenta un dilema de difícil solución: por un lado, debe alentar la disciplina partidista en los grupos parlamentarios. Por el otro, sin embargo, debe asegurar la autonomía de los representantes asociados en cada fórmula. Con esta idea en mente, a continuación se examinan las bases institucionales de la disciplina partidista y su formalización jurídica. Antes, se repasan las modalidades experimentadas a lo largo del tiempo, incluidas, desde luego, las reformas incorporadas en este marco una vez puesto en marcha el proceso de la democratización política del país.

³² Sobre los problemas de orden estructural puede consultarse el texto de Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy" en *Counterpoints*, Indiana, University of Notre Dame Press, 1999.

³³ Al respecto, se puede consultar el texto de Scott Mainwaring, "Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: The Importance of Party System Institutionalization", Paper for the 1997 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., August 28-31, 1997.

2. De la disciplina partidista en el Congreso Mexicano

Si una situación ha sido constante en la historia del Poder Legislativo mexicano durante las últimas seis décadas, es que éste no ha podido garantizar a sus miembros un desempeño en el que los derechos que reclama su labor representativa sean respetados, como se demanda en los ordenamientos democráticos. Por una razón u otra, su actividad se ha visto coartada tanto de manera formal como con el uso de recursos al margen de la legislación. En contraste, con el retiro del presidencialismo y el avance del pluralismo, los partidos políticos y sus liderazgos han ganado espacio creciente en el desarrollo del quehacer legislativo. Por lo mismo, el desequilibrio entre ambas condiciones es notorio, lo que sin duda puede poner en riesgo la construcción de una representación democrática en el país.

Vista la cuestión desde una perspectiva grupal, el trato otorgado a los legisladores ha sido diverso, sobre todo tratándose de los adscritos a partidos de oposición. En su caso, las limitaciones impuestas a sus organizaciones, tanto en la arena electoral como parlamentaria, tuvieron como consecuencia no sólo su eliminación como alternativa de gobierno, sino también la imposición de férreas restricciones en los cauces institucionales diseñados para dar cabida a sus inquietudes, sus expresiones de crítica o inconformidad, y sus intentos de fiscalización de las decisiones de interés público ³⁴.

En efecto, sus asociados en la legislatura apenas lograron ser incorporados en los órganos internos de las cámaras, y su intervención en las tareas relativas a la práctica parlamentaria (debates, preparación del orden del día, etc.) fue claramente marginada. Dicho en pocas palabras, en lo que corresponde a la representación encarnada por la oposición, la igualdad de trato exigida en cualquier asamblea democrática se vio claramente vulnerada a lo largo de las más de siete décadas del dominio del Partido Revolucionario Institucional sobre el Congreso de la Unión ³⁵.

³⁴ Para una orientación teórica sobre el papel de la oposición parlamentaria, ver, Alvarez, Alfredo, "Oposición parlamentaria y órganos constitucionales: una aproximación a los modelos británico y español", en *Estudios Parlamentarios*, Año 1, Núm. 2, noviembre de 1992.

³⁵ Al respecto se puede consultar Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, IJ-UNAM, 1995; Weldon, J., "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, y Bejar, Luisa, *El papel de la Legislatura en el sistema político mexicano*, México, Tesis de doctorado s/p, UNAM, 1995.

Por su vinculación a un presidencialismo de corte autoritario, sin embargo, quienes hasta hace sólo unos años integraron la mayoría parlamentaria tampoco pudieron ejercer su derecho a expresar sus discrepancias en la tribuna parlamentaria. El hecho de que el futuro de su carrera política quedara fuera de la voluntad de los electores, y sí en manos del Ejecutivo, ajustó su actuación a los dictados del gobierno en curso ³⁶. La prohibición a la reelección parlamentaria inmediata de los legisladores en 1933 ciertamente contribuyó a ello. Esto ocurrió al encargar al Presidente de la República, por vía del control sobre su partido, la decisión sobre aquellos que habrían de ocupar las candidaturas a puestos de elección popular. Más tarde, la reforma electoral de 1946 y el manejo gubernamental de los comicios hizo posible que este proceso se convirtiera en una designación tácita de los integrantes de las cámaras del Congreso ³⁷. El resultado al final fue que el elector quedó desplazado a un segundo puesto en el orden de lealtades de sus representantes, toda vez que su empleo actual y su futuro político no dependían de él.

En aquellos casos en que este mecanismo se mostró insuficiente para disciplinar su actuación, el marco institucional interno del Poder Legislativo colaboró de manera eficaz en el encuadramiento de sus juicios. El mecanismo utilizado para ello fue simple: desalentar cualquier actuación independiente y limitar las opciones disponibles para los disidentes. Bajo esta lógica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso entregó en 1934 a la Gran Comisión, confirmada como máximo órgano de dirección en ambas cámaras, la responsabilidad de despejar el camino a las decisiones de la élite revolucionaria, entonces encabezada por el expresidente Plutarco Elías Calles ³⁸. Con el mismo propósito, asignó a su presidente la facultad de proponer al pleno la integración de las comisiones permanentes y especiales, y la decisión en distintos rubros de orden administrativo tales como el nombramiento del Oficial Mayor ³⁹. La posibilidad de participar en estos órganos o de contar con los apoyos necesarios para el cumplimiento

³⁶ El presidencialismo tuvo como pilares el dominio del sistema electoral por parte del PRI, el control político del Ejecutivo sobre los procesos de selección de candidatos a cargos de representación popular, y la prohibición constitucional a la reelección parlamentaria inmediata. Ver, Casar, Ma. Amparo, *Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico*, México, Documentos de Trabajo del CIDE, Núm. 84, 1998, p. 21 y ss. También, Casillas, Enrique, en "Cambio en las relaciones ejecutivo-legislativo", en *Diálogo y Debate*, Año 2, núm. 9-10, julio-diciembre de 1999.

³⁷ Casar, Ma. Amparo, *Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico*, México, Documentos de Trabajo del CIDE, Núm. 84, 1998, p. 7.

³⁸ Art. 72. Su integración se hace bajo la fórmula de mayoría de diputaciones.

³⁹ Art. 75, 76. Ver también, Lujambio, Alonso, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria en perspectiva comparada*, México, Serie Documentos de Trabajo del CIDE, en prensa.

del compromiso representativo de cada legislador se vio sometida así a su control.

De igual modo, la incorporación de cualquier asunto en las discusiones del pleno quedó totalmente a discreción del Presidente de la Mesa Directiva de cada cámara, en tanto encargado de atender la formulación del orden del día ⁴⁰. Más aún, incluso la oportunidad de que las proposiciones fueran dictaminadas para después ser discutidas por la asamblea debió sujetarse a que quienes las suscribieran formaran “mayoría de diputación”, lo que incorporó una dificultad adicional a cualquier intervención autónoma del legislador en el proceso parlamentario ⁴¹.

En el caso de la mayoría priista, la disciplina partidista así fincada estuvo lejos de servir al propósito de integrar el interés colectivo. En cambio, sirvió de mecanismo para apuntalar el funcionamiento del presidencialismo. En efecto, sus legisladores tuvieron poca oportunidad de intervenir en el desenvolvimiento del proceso político, desplazados de su papel de representantes de la ciudadanía por la estructura corporativa de intermediación política creada por el régimen desde finales de los años treinta para asegurarse una base social de apoyo ⁴². Como se recordará, este arreglo, además de condicionar el reparto de curules, también impidió captar los ajustes operados en la sociedad, como regularmente sucede en aquellos esquemas de distribución electoral no comprometidos de antemano con cuotas ⁴³.

El ingreso formal de los grupos parlamentarios al marco jurídico-institucional de la legislatura ocurrió sólo hasta 1977. Su ausencia no sorprende, sin embargo, cuando se recuerda que hasta antes de ese momento, el código abocado a regir sus actividades tuvo como objetivo principal la validación de un congreso monopartidista ⁴⁴.

Agotadas las posibilidades de ese arreglo, la reforma política aprobada ese año incluyó una nueva redacción para el Art. 70 constitucional, a fin de determinar las formas y procedimientos legales para la agrupación de los legisladores, según su filiación a las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

⁴⁰ Art. 21.

⁴¹ Art. 58.

⁴² Garrido, L.J., *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, S. XXI, 1982.

⁴³ Ver, entre otros, La Palombara, J., *Politics within Nations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, Inc., 1974, p. 142, y Cornelius, W., “Politics in Mexico”, en Almond, *Comparative Politics Today*, Illinois, Scott, Foresman and Co., 1990, pp. 444-446.

⁴⁴ Hasta la fecha, el reglamento de sesiones no incluye ninguna referencia a los grupos parlamentarios.

Para ese momento, es claro, la prioridad del régimen era ya otra. Ahora se trataba de asumir el reconocimiento formal de los partidos y el derecho de libre asociación de los representantes, luego de que el anterior destierro parlamentario de las organizaciones partidistas de oposición puso en cuestionamiento la legitimidad democrática del régimen priista ⁴⁵. La inercia de este ajuste permitió que el impulso liberalizador de la reforma política de 1977 se prolongara durante varios años, pero también que la autonomía de los representantes que integran el Poder Legislativo quedara en ese lapso sin mayor resguardo jurídico ⁴⁶. Veamos.

Con la expedición de la primera Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) en 1979 se reiteró la forzosa vinculación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos consagrada en la norma constitucional dos años antes. Si acaso el tema generó alguna inquietud entre quienes intervinieron en su discusión y aprobación, ésta no contempló la preocupación de hacer más flexible la relación entre ambas instancias, con la posible formación de más de un grupo por partido ⁴⁷. Asimismo, la exigencia de por lo menos contar con cinco diputados para la integración de estos cuerpos tampoco fue objeto de controversia, ni se previó la formación de grupos mixtos con el fin de dar cabida a los legisladores que decidieran prescindir de cualquier tipo de afiliación a un partido ⁴⁸.

En el mismo sentido, en el artículo 42 de la LOCG se advirtió que “el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los líderes de los grupos parlamentarios serían regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos”. Y por si quedara alguna duda sobre el interés de reforzar la presencia de las organizaciones partidistas en el entorno parlamentario, el artículo 43 señaló que “los líderes de los grupos parlamentarios serán sus conductos para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados”.

⁴⁵ La reforma de 1963 viene antecedida por fuertes críticas desde los Estados Unidos al sistema político mexicano motivados por el apoyo del régimen al gobierno castrista en Cuba. La reforma de 1977 tiene como antecedente los movimientos guerrilleros de los años setenta y su cuestionamiento al orden institucional priista.

⁴⁶ Este reconocimiento se considera parte del proceso de liberalización política al cual contribuye la reforma política de 1977. Como se recordará, ésta contempla la introducción de un nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados, el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público, y el establecimiento de un nuevo equilibrio entre poderes. Sobre los procesos de liberalización política se puede ver: O'Donnell, Guillermo, y Schmitter, Philip, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

⁴⁷ Discusión del dictamen de la LOCG, *Diario de los Debates*, 15 y 16 de mayo de 1979.

⁴⁸ Arts. 38 y 40 respectivamente. Sobre el tema, se puede consultar el texto de Alejandro Saiz Arnaiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, Publicaciones del Congreso de Diputados, 1989, y de Nicolás Pérez Serrano-Jauregui, *Los Grupos Parlamentarios*, México, Tecnos, 1989.

La lucha por lograr la aceptación de la pluralidad en el sistema político mexicano, sin embargo, no terminó con el reconocimiento jurídico de los partidos. De ahí quizás su centralidad en los esfuerzos que siguieron por alcanzar la democratización política del país. Para este momento, entre los pendientes destaca, por ejemplo, la permanencia hasta 1986 de la figura del Colegio Electoral para calificar la elección de los miembros de la legislatura -sin que existieran recursos de reclamación en la regulación normativa-, pero también la negativa del régimen a ciudadanizar la organización del proceso electoral, entonces bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo a través de su Secretario de Gobernación.

La disciplina partidista se convirtió así en una suerte de requisito indispensable para asegurar el éxito de esta empresa. A diferencia de ello, la necesidad de garantizar espacios de autonomía para la manifestación de los representantes se tradujo en amenaza para su logro. Ahora bien, la cruzada por el fortalecimiento de la pluralidad contempló diversos frentes. Uno de ellos sería el abatimiento de la Gran Comisión, bastión principal del dominio presidencialista sobre el Congreso. A este respecto, vale la pena traer a la memoria su larga duración en el marco institucional de la legislatura, iniciada en 1824 como una expresión del federalismo que busca asentarse en el país. Su permanencia, no obstante, se explica sobre todo con base en su labor en la administración del sistema de incentivos -premios y castigos- creado por el régimen para desalentar intervenciones o protagonismos independientes de los legisladores, tanto de la mayoría priista como de la oposición, renuentes a aceptar los dictados gubernamentales.

El pluralismo político impulsado con los comicios federales del 6 de julio de 1988 modificó la correlación de fuerzas al interior del Congreso, y por ende, también el anterior equilibrio entre los poderes del Estado. El monopartidismo impulsado por la LOCG se hizo en adelante insostenible. Si desde tiempo atrás las críticas de los grupos minoritarios para lograr la actualización de la norma se hicieron muchas veces patentes, una vez puesta en marcha la LIV Legislatura (1988-1991), su reclamo de abrir la participación de sus miembros en la Mesa Directiva o a la dirección de las comisiones ordinarias no pudo ya ser ignorado (ver anexo 1) ⁴⁹. A este respecto, importa subrayar que el grupo priista en la Cámara de Diputados sólo logró sumar 260 curules, esto es, apenas nueve más que las requeridas para disponer de la mayoría absoluta en el pleno ⁵⁰. A esto se sumó la pérdida de la mayoría calificada de su partido en

⁴⁹ Para una reflexión más detallada sobre el tema, ver Bejar, Luisa, "La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 3, de 2001.

⁵⁰ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la Legitimidad*, México, Cal y Arena, 1992, p. 180.

esta cámara, y la necesidad de negociar con las fuerzas de oposición cualquier reforma constitucional.

El reconocimiento del cambio político operado sucedió en forma gradual. Lo primero fue la introducción de manera informal de nuevas prácticas. A ello siguió luego la incorporación de las mismas en los procedimientos parlamentarios recogidos por la ley. Con acuerdos informales entre la Gran Comisión y los coordinadores de los grupos minoritarios se decidió, por ejemplo, el reparto de los recursos materiales y físicos del órgano, pero también la integración de las comisiones ordinarias y especiales. En este entorno, se creó la llamada Junta de Coordinadores, integrada por legisladores de todos los grupos parlamentarios, con el propósito de ordenar el desarrollo de los quehaceres parlamentarios, pero también de construir consensos entre la otrora invencible mayoría priista y las minorías opositoras sobre los asuntos puestos a su consideración por el gobierno ⁵¹.

En vista de que el marco jurídico que ordenaba el desempeño interno de las cámaras designaba a la Gran Comisión como el órgano encargado de decidir en múltiples cuestiones de orden interno, los grupos de oposición debieron convenir con ella la introducción de cualquier ajuste en este rubro. Así las cosas, el control sobre los miembros de cada fracción se convirtió en uno de los elementos para determinar la capacidad de negociación con que contaban sus coordinadores.

Bien sea para asegurar la votación en el pleno que en cada caso se requería, o simplemente para concertar una modificación en la estructura cameral o en los procedimientos parlamentarios, el reforzamiento de la disciplina partidista pasó a constituirse en uno de los requisitos imprescindibles para el afianzamiento del pluralismo en el seno del Congreso, y desde luego, en el sistema político mexicano.

Bajo esta óptica, se entiende bien que cualquier intento de defender la autonomía de los legisladores en el nuevo entramado institucional con el propósito de asegurar una representación parlamentaria democrática se viera desalentado. El rumbo impreso a las largamente discutidas reformas a la LOCG durante la Legislatura LV (1991-1994) corrobora esta apreciación. Como se recordará, desde su inicio, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) de la Cámara de Diputados adquirió la tarea de actualizar su texto ⁵². Las modificaciones aprobadas luego de casi tres años comprendían

⁵¹ La LIV Legislatura deja indicado a su sucesora la pertinencia de alentar una comisión de gobierno de corte plural para enfrentar los retos del nuevo equilibrio político. Con esta lógica, el coordinador de la mayoría priista acuerda con sus homólogos la conformación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política el 7 de noviembre de 1991.

⁵² *Diario de los Debates*, 1º de diciembre de 1992.

entre otras cosas, el reconocimiento formal de este órgano como máxima autoridad en la Cámara de Diputados después del pleno. A sus miembros –los coordinadores de los grupos parlamentarios– se asignó la responsabilidad de convenir los compromisos relativos a los asuntos aprobados, de proponer a los integrantes de comisiones y comités, de elaborar el proyecto de presupuesto de ese órgano, y de designar al Oficial Mayor, al tesorero, y a los consejeros de esa cámara ante el Instituto Federal Electoral (IFE).

En consecuencia, la Gran Comisión quedó sólo limitada a actuar como órgano de dirección del grupo mayoritario. Adicionalmente, en refrendo de una práctica ya observada, se determinó que la Mesa Directiva se integrara con tantos vicepresidentes como grupos se encontraran representados en el pleno. Conseguido con la disciplina entre los legisladores asociados a cada partido, el pluralismo fue la nueva regla para determinar la lógica del trabajo parlamentario. Por eso, no se vio mal que para dar mayor fluidez a su desarrollo, se encargara a los coordinadores la responsabilidad de valorar la exposición al pleno de los dictámenes particulares relativos a los miembros de su grupo⁵³. Visto el debilitamiento de la disciplina priista en los últimos años, puede suponerse que esta previsión buscaba restringir la manifestación del desacuerdo de sus representantes con las políticas de la administración en curso desde una tribuna pública⁵⁴. La medida, no obstante, sirvió también para facilitar el endurecimiento del control partidista sobre los legisladores adscritos a los otros grupos parlamentarios.

La LVII Legislatura (1997-2000) fue inédita toda vez que el grupo priista no logró ya obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por una diferencia de 13 escaños. En adición a este hecho, aunque su posición era menos comprometida en el Senado, su partido perdió también la posibilidad de aprobar o detener cualquier reforma constitucional en ese recinto sin el apoyo de otras fuerzas políticas (anexo 2). En el nuevo contexto se había producido una transformación: si antes la negociación, la cooperación o la eventual formación de coaliciones legislativas representaban un recurso básicamente orientado a incrementar la

⁵³ Art. 56, *Diario de los Debates*, 20 de julio de 1994.

⁵⁴ A este respecto, cabe recordar el conocimiento desde la tribuna de la Cámara de Diputados de la controversia creada entre sus legisladores por el proceso de desincorporación de una gran cantidad de empresas paraestatales durante la administración salinista. Situación similar se produce con las reformas propuestas por el Presidente Ernesto Zedillo a la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional, las que deberán ser pactadas con la diputación obrera de su partido fuera del recinto. *EL Financiero*, 25, 27 y 30 de abril de 1995.

legitimación de las propuestas de gobierno, ahora la aplicación de tales métodos se constituía en una práctica obligada también en el nivel procedimental para conjurar la posibilidad de una parálisis parlamentaria.

Vista de esta manera la cuestión, la pérdida del anterior predominio del Revolucionario Institucional creó finalmente las bases para una renovación a fondo de la LOCG que respondiera a la pluralidad exhibida el Congreso. La primera medida a este respecto fue elevar a la Mesa Directiva al rango de órgano de gobierno en sus cámaras ⁵⁵. Paradójicamente, la pluralidad tan difícilmente conseguida obligó a promover también la disciplina partidista al descansar en ella el peso relativo asignado a cada grupo parlamentario en el proceso de toma de decisiones. Tal vez por ello, en la reforma a este código discutida en la LVII Legislatura el objetivo de garantizar su firmeza pareció ser una vez más la prioridad.

En consecuencia, la inconformidad generada por la restricción de la autonomía para la participación a título individual garantizada a los representantes recibió poca o nula atención en la legislación aprobada. Así, las propuestas para incorporar el deber de los coordinadores de rendir cuentas a los integrantes de su grupo sobre los recursos asignados al mismo, o la discusión por el pleno del presupuesto de egresos de la legislatura, quedaron relegadas en la discusión para dar paso a la creación de un nuevo marco institucional para el Poder Legislativo mexicano (anexo 3).

3. De la institucionalización de la disciplina en los grupos parlamentarios

Si una cosa ha quedado bien establecida en el estudio de los procesos de democratización es la importancia de impulsar la creación de un diseño institucional adecuado a las nuevas circunstancias políticas ⁵⁶. Entre otras cuestiones, de ello depende que quienes han sido elegidos para hacerse cargo de la representación de la ciudadanía estén dispuestos a responder a sus demandas y a dar cuenta de sus actos, pero también, que la pluralidad de intereses presentes en la sociedad quede integrada de manera aceptable en la ley.

⁵⁵ Al respecto, se previene que su elección o remoción se realice con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno. En la Cámara de Senadores, probablemente por el predominio que aún exhibe la mayoría priista, se requiere únicamente mayoría absoluta para dar curso a este trámite, no así para su remoción, para lo que hace falta el voto nominal de dos tercera partes de los senadores presentes. Ver Arts. 19, 20 y 65, 66 respectivamente.

⁵⁶ Ver, por ejemplo, Przeworski, Adam, Alvarez, J. A., y Limongi, Fernando, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, New York, Cambridge University Press, 2000.

Desde esta perspectiva, la disciplina partidista y la autonomía de los legisladores concurren en las democracias modernas como instituciones orientadas a la elaboración de las decisiones públicas⁵⁷. Puesto en marcha el proceso de democratización de la vida política de México, vale la pena hacer un examen del marco jurídico previsto para su desarrollo. Como ya se dijo al inicio de este escrito, se parte de la idea de que el equilibrio entre ambos factores es necesario para evitar que los afanes partidistas o la acción del legislador busquen la satisfacción de propósitos distintos al interés colectivo.

Independientemente de los acuerdos parlamentarios -de carácter siempre transitorio- cualquier referencia general a este respecto ha de acudir a tres fuentes principales: 1) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2) la Ley Orgánica del Congreso General, y 3) El Reglamento para su Gobierno Interior.

Para empezar, la Constitución asume en varios de sus artículos el carácter individual de la representación política de la ciudadanía⁵⁸. Los partidos políticos quedan designados como entidades de interés público, encargadas de “promover la participación del pueblo en la vida democrática (y) contribuir a la integración de la representación nacional...”, mientras que el trabajo legislativo es ordenado con la organización de los legisladores en grupos parlamentarios que garanticen su libertad ideológica⁵⁹.

Así pues, luego de confirmar al inicio del Título Tercero la separación de poderes para la formación en el país de un gobierno presidencial con un Congreso dividido en dos cámaras, el documento apunta los procedimientos y plazos para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, a los que define expresamente como representantes de la nación⁶⁰. Aunque se hace referencia a los partidos políticos, esto ocurre únicamente en cuanto a instrumentos para la designación de los candidatos a ocupar tales cargos⁶¹. No se añade, sin embargo, orientación alguna sobre su papel en el ejercicio de la representación una vez concluido el proceso de selección de quienes serán los responsables de esta tarea.

⁵⁷ Su intervención se desarrolla al moldear y delimitar tanto la identidad de los representantes como sus posibles elecciones y estrategias de acción. Ver, March, James y Olsen, Johan, op. cit.

⁵⁸ Esto está contemplado en diversos artículo de la Constitución. Por otra parte, el Instituto Federal Electoral recoge también está intención al expedir reconocimientos individuales a los legisladores electos tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional. El juramento rendido en el momento en que se constituyen las cámaras es igualmente individual.

⁵⁹ Arts. 41 y 70.

⁶⁰ Arts. 51 al 54.

⁶¹ Art. 54

Situación similar se produce con relación a los miembros de la Cámara de Senadores, si bien en su caso se omite su designación como representantes de la Nación ⁶².

En los requisitos para ser integrante de ambos cuerpos no se exige militancia en alguna organización partidista, aunque, cabe reconocer, la legislación electoral no permite las candidaturas independientes ⁶³. La prohibición incorporada en la Constitución a la reelección inmediata de los legisladores supone, por otra parte, la renovación completa de las cámaras, pero también la imposibilidad del elector de decidir la permanencia o el retiro de quien ejerce un puesto de representación popular ⁶⁴. El vínculo que hace posible la rendición de cuentas queda así truncado. En términos prácticos, ocurre que la probabilidad de ocupar nuevamente un cargo de este tipo depende en primera instancia de la voluntad del partido de designar como su candidato a cualquiera que aspire a ello. Esta disposición produce una de las condiciones para el aseguramiento de la lealtad de los legisladores hacia la organización, toda vez que ésta es la única que más adelante podría brindarles esta oportunidad ⁶⁵.

En otro renglón, la libertad en el ejercicio de la representación queda garantizada al establecerse que tanto los diputados como los senadores “son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas ⁶⁶”.

Aunque no consignado de manera expresa, el precepto remite a la prohibición del mandato imperativo, bien sea frente a los otros órganos del Estado, a los propios electores, pero también ante el partido político cuya candidatura hizo posible la participación en la contienda por un cargo en el Congreso ⁶⁷. El desempeño de las funciones representativas no tiene pues más restricción que la incompatibilidad de empleo o comisiones en otros poderes de la Federación o de los estados, previsión que confirma el formato presidencial como modo de organización del gobierno mexicano ⁶⁸.

⁶² Arts. 56 y 57.

⁶³ Arts. 55 y 58. A este respecto se debe consultar también el COFIPE.

⁶⁴ Art. 59.

⁶⁵ En la actualidad sólo México y Costa Rica conservan esta prohibición.

⁶⁶ Art. 61. El fuero constitucional en México se complementa con los artículos 108, 109 y 111 relativos a la inmunidad parlamentaria. En ellos se apunta que ningún legislador puede ser perseguido penalmente durante el tiempo de su representación “si previamente la Cámara respectiva no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del cargo de representante”.

⁶⁷ El asunto contempla ciertamente múltiples aristas sobre las que no es posible extenderse aquí. Para mayor profundidad sobre el tema se puede consultar, Bejar, Luisa, “Las prerrogativas parlamentarias en México”, en *Asamblea, Órgano de la Asamblea Legislativa del D.F.*, Vol. 2, Núm. 19, agosto de 1996.

⁶⁸ Art. 63.

En lo que respecta a las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, la Constitución incorpora una referencia para indicar que ésta se regirá según su filiación de partido con el propósito de “garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados ⁶⁹”. Desde luego, la medida supone el reconocimiento de la pluralidad política y su manifestación en la formación de grupos para la organización del trabajo parlamentario. La omisión que se hace a este respecto de la Cámara de Senadores denota la necesidad de actualizar la norma, situación explicable a la luz del contexto en que la reforma que da origen al texto anterior se genera ⁷⁰.

Finalmente, la Carta Magna remite al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones para la aprobación de las leyes o decretos ⁷¹. Asimismo, se dispone el tipo de mayoría que aplica en cada caso, en ninguno de los cuales, dicho sea de paso, se contempla la votación por grupo. Estos cuerpos quedan pues confirmados exclusivamente como forma para la organización del trabajo legislativo a los que podrán asociarse o no los representantes.

Ahora bien, si los procedimientos institucionales han de traducirse en comportamientos, la Constitución es ambigua en cuanto a sus intenciones con relación a la forma en que ha de integrarse la representación política en el Congreso de la Unión. Por un lado, afirma la naturaleza libre e individual del mandato recibido por sus miembros. Por el otro, sin embargo, la prohibición de la reelección inmediata establece las bases para un afianzamiento extraordinario de la disciplina partidista ⁷². A ello se suman distintos mecanismos electorales previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para hacer posible la participación de los partidos en la conformación de la representación popular. Aquí cabría señalar, por ejemplo, la inexistencia de candidaturas individuales y la operación de los mecanismos para la distribución del financiamiento público para los comicios, por sólo nombrar algunos ⁷³.

⁶⁹ Art. 70.

⁷⁰ Esta tiene su origen en la reforma política de 1977. Error similar se advierte, por cierto, con el artículo 72, relativo al proceso legislativo al disponer que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas o por las *diputaciones* de los mismos, pasarán desde luego a comisión, en referencia a la forma de organización de la cámara baja en el pasado.

⁷¹ Art. 72.

⁷² Aquí cabe recordar que la responsabilidad de esta incongruencia no corresponde al Constituyente de 1917, sino a las reformas constitucionales de 1933 que preparan la consolidación de régimen priista, y cuya corrección está aún pendiente.

⁷³ En países como España, Argentina y Alemania se cuenta con leyes rectoras de los partidos, mientras que en México la legislación (COFIPE) es muy escueta y ni siquiera establece cuales son los derechos que tienen los afiliados a un partido. Sobre los temas referidos, consultar del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) los artículos 22 al 38.

Llegados a este punto, no está de más recordar que superada la fase electoral, el voto que se suma en la legislatura para decidir tanto los asuntos de orden procedimental como sustantivo es de carácter individual. Por lo mismo, el peso de cualquier partido en el órgano depende de los votos de sus asociados; esto es, de la posibilidad de hacer efectivos los lazos de lealtad creados por la organización durante los comicios con relación a las decisiones del liderazgo del grupo que cuenta con su aprobación.

Las consideraciones que median el cumplimiento de este compromiso por parte de los legisladores pueden ser de diverso orden. Entre ellos habría que estimar el cálculo que éstos realizan sobre la conveniencia de responder a las expectativas de sus organizaciones, aun en aquellos casos en que ello signifique desatender las del electorado⁷⁴.

Ahora bien, cuando el representante sabe que en un entorno democrático su permanencia en la esfera política depende de la aprobación de ambos cuerpos, su decisión puede no ser tan fácil. Vistas así las cosas, la necesidad de incentivar mediante mecanismos institucionales la lealtad partidista en la arena parlamentaria resurge una vez más.

Curiosamente, además de la prohibición de la reelección legislativa inmediata en el país, la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) privilegia también la disciplina partidista en los grupos parlamentarios como eje de organización del trabajo legislativo⁷⁵. Así pues, la formación de una mayoría opositora durante la LVII Legislatura (1997-2000) permite romper definitivamente con el carácter unilateral o sesgado de las disposiciones internas en las cámaras, pero no amplía los espacios de autonomía asignados al legislador, bien sea por las inercias del pasado o por la necesidad de facilitar como en cualquier democracia pluralista la integración de la ley (anexo 4).

En este sentido, la reforma vigente desde el 3 de septiembre 1999 contempla el fortalecimiento de la Comisión de Régimen Interno y Coordinación Política (CRICP), ahora bajo el nombre de Junta de Coordinación Política (JCP), cuya primera responsabilidad será “impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las

⁷⁴ Desde la perspectiva de las teorías de la elección racional, los legisladores harán un cálculo de cómo servir mejor a sus intereses, cualesquiera que éstos sean, de acuerdo al marco institucional que determina lo que se puede o no hacer. Al respecto se puede consultar, por ejemplo, el texto de Geddes, Barbara, *Politician's Dilemma*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1994.

⁷⁵ Como ya se dijo, en México está pendiente el reestablecimiento de la reelección inmediata a fin de activar el juicio del elector sobre el comportamiento de sus representantes, lo que hace más acusado el juicio partidista en el comportamiento del legislador. Una vez corregida esta omisión, el interés de los partidos en recurrir a un marco institucional en el Congreso favorable a la disciplina será aún mayor que ahora.

propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo”.⁷⁶ Integrada con los coordinadores de cada grupo parlamentario, a ella se entrega también la facultad de “proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas...”, y la realización de reuniones con la Mesa Directiva o con su Presidente para fijar el calendario de trabajo y la formulación del orden del día de cada sesión (anexo 5)⁷⁷.

Como bien se ha señalado en distintos estudios sobre el tema, por vía de la designación del coordinador del grupo por el partido, éste puede asegurar con sólo estos procedimientos el control de la disciplina de los representantes asociados a la fórmula, tanto en la etapa prelegislativa como en la propiamente legislativa⁷⁸.

Al respecto, baste decir que su intervención en la elaboración de la propuesta votada por la asamblea para la integración de las comisiones de trabajo permite amarrar la presencia en estos cuerpos de los legisladores más leales a la organización. A su vez, este hecho facilita la injerencia partidista en el contenido y presentación de dictámenes, y en la decisión de incluir, vetar, o eliminar la discusión de cualquier asunto, situación que se confirma con la intervención del coordinador del grupo en la formulación de la agenda del pleno⁷⁹.

Por cierto, no está de más apuntar aquí que las decisiones tanto en la JCP como en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (JDPTL) se toman por voto ponderado⁸⁰. El mantenimiento del mayor número de legisladores se convierte así en un factor definitivo para asignar el peso relativo que tendrá cada grupo en las mismas⁸¹. Esto significa que llegado el caso, la expulsión de sus filas de miembros poco disciplinados puede verse desalentada, lo que en alguna medida atempera la presión ejercida por el partido sobre el legislador individual.

⁷⁶ Art. 33 de la LOCG.

⁷⁷ Arts. 33, 38 y 82.

⁷⁸ La etapa legislativa corresponde a las votaciones que tienen lugar en el pleno, mientras que la prelegislativa refiere a las votaciones relativas a procesos que hacen posible el funcionamiento interno de las cámaras del Congreso. Ver, Cox, Gary y McCubbins, Mathew, op. cit. pp. 4, 5.

⁷⁹ Ver Arts. 37, 38 y 66.

⁸⁰ El segundo caso se refiere exclusivamente a la Cámara de Diputados. Ver. Arts. 37 y 81.

⁸¹ Art. 27.

En contraste, los criterios de la LOCG para la formación y funcionamiento de los grupos parlamentarios animan la exigencia de una enérgica disciplina a sus miembros ⁸². En este aspecto, la ambigüedad del compromiso para apoyar el trabajo de los legisladores sin partido, previsto por la ley, apenas deja lugar a dudas ⁸³.

De igual modo, se observa una notoria inclinación a concebir estos núcleos más como órganos de partido que como instancias pertenecientes a la legislatura. Este juicio se confirma con la obligada correspondencia de cada grupo con un partido, y la transferencia de los criterios para la designación de su coordinador a los estatutos de la organización ⁸⁴. En suma, con algunas excepciones y matices que no deben ser menospreciados, la LOCG proporciona al liderazgo partidista recursos procedimentales suficientes para reforzar su influencia en las decisiones de los miembros de la asamblea.

En comparación con lo anterior, el Reglamento para el Gobierno Interior (RGI) observa a este respecto una inclinación quizás un poco menos pronunciada que la exhibida por la LOCG.

Por una parte, en apoyo de la disciplina se establece que las votaciones de ley tendrán lugar en sesiones públicas y bajo un formato nominal, situación que expone el juicio de cada uno de los legisladores al escrutinio del coordinador y de los otros miembros de su grupo ⁸⁵.

Por la otra, sin embargo, se señala que las votaciones para elegir personas se harán por cédulas, las que se entregarán al Presidente de la Cámara para ser depositadas en una ánfora, y computadas a continuación, norma que sustrae del control del partido el comportamiento que habrá de seguir el representante en este renglón ⁸⁶.

El asunto es trascendente toda vez que la lógica del acto es contraria al refuerzo de la cohesión requerida por el grupo para asegurar su presencia en las decisiones de orden procedimental, misma que, como se ha visto, es fundamental para hacer efectiva la influencia del partido sobre los productos legislativos.

⁸² Arts. 26 al 29 y 71 al 77.

⁸³ Arts. 30 y 78.

⁸⁴ Arts. 26 y 72.

⁸⁵ Al respecto, se pueden consultar los Arts. 28 y 128 del Reglamento para el Gobierno Interior (RGI). Asimismo, cabe recordar que el Art. 72 Constitucional manda también que las votaciones de ley o decreto serán nominales.

⁸⁶ Art. 153 del RGI.

Antes de terminar, conviene indicar que los estatutos de los partidos son también una guía institucional de primer orden en el desempeño representativo del Poder Legislativo. Esto ocurre al moldear y delimitar tanto la identidad como las posibles elecciones y estrategias de los representantes de cada grupo parlamentario ⁸⁷. En la medida, sin embargo, en que sus disposiciones responden ante todo a determinaciones de carácter particular merecen una detallada revisión que rebasa la extensión y pretensiones de este trabajo. Por lo mismo, ahora sólo queda reflexionar sobre la ausencia en el país de una ley de partidos que establezca claramente los derechos de los militantes de estas organizaciones.

4. En suma

Según se ha podido apreciar, las reglas y prácticas institucionales que hasta el fin de la LVII Legislatura normaron la vida interna del Poder Legislativo mexicano no estuvieron al margen de los intereses del régimen priista.

Al fijar límites y oportunidades para al desempeño de las distintas fuerzas políticas, la modificación de su diseño quedó sujeta a la implantación de un verdadero pluralismo en el Congreso de la Unión.

Concentrados en esta tarea, los grupos parlamentarios encargados de su realización apenas se mostraron preocupados por la incorporación de disposiciones orientadas a hacer más flexible el control ejercido por los partidos sobre las intervenciones de los legisladores.

Su comportamiento en este sentido se reafirmó toda vez que la disciplina entre los representantes asociados a sus filas se constituyó en una condición para asegurar la capacidad de negociación requerida en el desarrollo de este lance.

Puesta en marcha la democratización del país, el pendiente de apuntalar la institucionalización de una representación parlamentaria acorde al nuevo orden político que busca consolidarse no debería ser desatendido por más tiempo. La correcta realización de este cometido, sin embargo, implica tomar previsiones importantes.

⁸⁷ March, James, y Olsen, Johan, op. cit. p. 247 y ss.

De ninguna manera se trata de poner en riesgo la existencia de una adecuada disciplina partidista en las cámaras del Congreso. Antes bien, el propósito de este dispositivo surgido en las sociedades pluralistas para facilitar la integración del interés colectivo debe ser su encuadramiento institucional a fin de aprovechar sus virtudes, pero también, de poner coto a sus efectos cuando éstos sean inconvenientes para el desarrollo de una representación democrática.

Dicho de una manera coloquial, “no se trata de tirar el agua de la bañera con todo y niño”, sino de enfrentar la cuestión para encontrar una respuesta satisfactoria a los problemas de la disciplina partidista hasta donde sea posible.

Hasta ahora, con los cambios incorporados en el diseño institucional del Congreso, la balanza parece inclinarse más a favor de los liderazgos partidistas por vía de su participación en decisiones de orden procedimentales.

El marco normativo incorpora, sin embargo, diversas disposiciones que evitan que la autonomía del legislador se vea seriamente restringida. Este sería el caso, sobre todo, del hecho que en las decisiones del pleno, el voto individual sea el que determine los resultados de cualquier propuesta.

En consecuencia, su voluntad no se encuentra expuesta a condiciones de total indefensión. Ahora bien, sus derechos deben ser protegidos a modo de asegurar que su compromiso representativo con la ciudadanía pueda ser cumplido en cabalidad. Por lo pronto, una primera medida en este sentido, sería eliminar la prohibición constitucional que impide la reelección parlamentaria inmediata, condición que ciertamente trunca su relación con el elector.

Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados para modificar la LOCG entre 1979 y 1987.

Fecha	Partido	Propuesta
28/XII/1979	PAN	Fijación del plazo máximo para la presentación de iniciativas presidenciales.
3/XII/1980	PRI	Asignación de facultades legislativas a las comisiones de trabajo, con restricciones señaladas por la asamblea.
3/XII/1980	PAN	Dar por aprobada una iniciativa luego de un plazo por ausencia de dictamen.
6/X/1981	PSUM	Creación de una estación radiodifusora del Congreso y asignación de tiempo en televisión para sus miembros.
20/X/1981	PRI	Organización de un sistema de información para los diputados.
28/X/1981	PAN	Retiro de la competencia del Congreso para aprobar permisos de aceptación, uso de condecoraciones y servicios a gobiernos extranjeros.
28/III/1984	PST	Retiro de la facultad de iniciativa al Poder Ejecutivo.
30/X/1984	PDM	Creación de la Comisión ordinaria de Policías y Seguridad Pública.
10/X/1985	PAN	Establecimiento de un nuevo formato para el desarrollo de las sesiones ordinarias
10/X/1985	PAN	Aprobación por el pleno del presupuesto de administración de la Cámara de Diputados.
5/XII/1985	PDM	Aplicación de multas a los presidentes de comisiones que se nieguen a dictaminar una iniciativa después de 30 días de su presentación.
21/X/1986	PSUM	Aprobación por el pleno del presupuesto de administración de la Cámara.
21/X/1986	PSUM	Aplicación del mismo procedimiento de revisión de la Cuenta Pública al presupuesto de la administración de la Cámara.
12/XI/1986	PAN	Creación del Comité de presupuestos para la elaboración y presentación ante el pleno del presupuesto de la Cámara.
29/XII/1986	PAN/ PSUM/PD M/PRT/ PMT	Modificación de la composición de la Comisión Permanente del Congreso para asegurar que en ella estén representados todos los grupos parlamentarios en proporción al número de sus integrantes.
2/X/1987	PMS	Proyecto de Ley Orgánica para el Congreso General.
17/XII/1987	PRI	Creación de un capítulo en la LOCG relativo al funcionamiento de su biblioteca.
23/XII/1987	PRI	Proyecto de Ley Orgánica para el Congreso General.

Fuente: La autora con base en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

Anexo 2

Integración de la LVII Legislatura

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Curules de oposición*
Cámara de Diputados	238	122	125	8	7	262
(-) mayoría calificada-334	-96	-212	-209	-326	-327	-72
(-) mayoría absoluta-251	-13	-149	-146	-243	-244	+11
Cámara de Senadores	77	33	16	1	1	51
(-) mayoría calificada-85	-8	-52	-69	-84	-84	-34
(-) mayoría absoluta-65	+12	-32	-49	-64	-64	-14

Fuente: La autora con datos del Instituto Federal Electoral.

Anexo 3

**Iniciativas de Reforma a la LOCG
presentadas en la Cámara de Diputados**

Partido	Fecha	Propósito principal
PAN	2-IV-1998	Hacer obligatoria la información del desempeño de cada uno de los legisladores.
PAN	28-IV-1998	Regular la rendición de cuentas de los recursos entregados a los grupos parlamentarios.
PAN/PRD/ PT	29-IV-1998	Elevar a la Mesa Directiva al rango de órgano de gobierno de la CD, crear una Secretaría General en apoyo a sus trabajos; redefinición del carácter y funciones de las comisiones de dictamen, y modificación del protocolo del Informe Presidencial.
PRI/PRD/ PAN/PT/ PVEM	30-IV-1998	Incorporar la presencia del género femenino en aquellos preceptos de la LOCG en los que este reconocimiento ha sido omitido.
PAN	27-X-1998	Fortalecer la función de las comisiones de investigación, su naturaleza jurídica, integración, competencia y autonomía de gestión.
PAN	19-XI-1998	Discusión y aprobación del proyecto de presupuesto de la CD por el pleno de la asamblea.
Comisión respectiva	11-XII-1998	Cambio en la denominación de la Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados por el de Comisión de Asuntos Legislativos de Personas con Discapacidad.
PRI/PAN/ PRD	12-XI-1998	Creación en la CD de una Comisión de Equidad y Género.
Comisión de Protec. Civil	13-XI-1998	Creación en la CD de una comisión ordinaria de Protección Civil.
PRI	8-XII-1998	Reformar el Título Segundo de la LOCG relativo a la organización y funcionamiento de la CD.
PAN/PRD	22-IV-1999	Reformar el Título Segundo de la LOCG relativo a la organización y funcionamiento de la CD.

Fuente: La autora con base en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

Acciones emprendidas por la Coalición Opositora en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura

Órgano	Medidas
1. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de los coordinadores de todos los grupos parlamentarios. • Rotación anual de su Presidencia. • Adopción de decisiones por consenso o voto ponderado con base en el número de representantes de cada grupo. • Participación colegiada en la integración del orden del día para las sesiones plenarias. • Establecimiento de una Mesa de Coordinación de la Agenda Legislativa con el Poder Ejecutivo. • Creación de una SubCRIPC para agilizar el manejo de los problemas administrativos de la Cámara.
2. Comisiones de Dictamen y Comités.	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución de presidencias y secretarías de acuerdo al número de miembros de cada grupo. • Valoración del criterio de diferenciar la influencia política de cada comisión en la distribución de los cargos de dirección. • Limitación a 30 del número de sus integrantes. • Creación de nuevas comisiones para impulsar el desarrollo de la democracia (comisión de equidad y género, protección civil, seguridad pública, etc.). • Creación de una Comisión Jurisdiccional con una Sección Instructora para recabar información, conocer y dirimir las controversias generadas por las solicitudes de juicio político.
3. Administración interna.	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de mecanismos para la designación del Oficial Mayor y el Tesorero bajo criterios de pluralidad. • Nuevo esquema de designación del Contralor General. • Medidas para transparentar la formulación, ejercicio y supervisión del presupuesto de la Cámara.
4. Cuerpos técnicos para apoyar la labor parlamentaria.	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas. • Medidas para la elaboración del Estatuto de Servicio Profesional Legislativo a fin de impulsar la imparcialidad del personal de apoyo técnico. • Medidas para la creación de un tabulador de percepciones y un programa de estímulos tendiente a transparentar y racionalizar el uso de los recursos.

Anexo 4

Acciones emprendidas por la Coalición Opositora en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura (continuación)

Órgano	Medidas
5. Comunicación social.	<ul style="list-style-type: none">• Creación de la Gaceta parlamentaria.• Medidas para la creación del Comité de Comunicación Social abocado a delinear las políticas de información de la Cámara.• Medidas para la reglamentación del trabajo de los reporteros.• Medidas para la creación de un canal de televisión por cable para estrechar el contacto de los legisladores con la sociedad.• Automatización del sistema de asistencia y votaciones a fin de hacer públicos, eficientes y confiables los resultados de las sesiones del pleno.

Fuente: La autora con base en los acuerdos políticos publicados por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Anexo 5

Principales disposiciones de la nueva LOCG aprobada en 1999

Órgano	Medidas
1. Mesa de Decanos.	<ul style="list-style-type: none">• Se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, con los diputados de mayor antigüedad, mayor número de Legislaturas y mayor edad para la elección de la primera Mesa Directiva.• Se encarga al Secretario General el manejo administrativo del proceso de instalación.
2. Mesa Directiva.	<ul style="list-style-type: none">• Expresa la unidad de cuerpo en cada cámara.• Es electa por el pleno por un año y con posibilidad de reelegirse, mediante lista propuesta por los grupos parlamentarios, garantes de que sus candidatos cuenten con experiencia, prudencia y tolerancia.• Reduce su composición a un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, electos y removidos sólo por el voto calificado del pleno.• Sus tareas incluyen la interpretación de los ordenamientos, la formulación del orden del día, y las formas o procedimientos para el manejo de cada asunto con base en las propuestas de los grupos.• Su presidente conduce la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Principales disposiciones de la nueva LOCG aprobada en 1999
(continuación)

Órgano	Medidas
3. Grupos Parlamentarios	<ul style="list-style-type: none"> • Se constituyen con por lo menos cinco miembros y sólo uno por partido, bajo las normas acordadas entre sus miembros con base en los estatutos de su organización. • Su Coordinador es el encargado de expresar la voluntad del grupo, participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.. • Su ubicación en el pleno, y los locales y recursos asignados a cada uno de ellos es decidida de acuerdo con las proposiciones de los coordinadores, y según su peso en la representación. • Los legisladores sin partido recibirán el apoyo de la cámara conforme a los recursos disponibles.
4. Junta de Coordinación Política.	<ul style="list-style-type: none"> • Expresa la pluralidad política en cada cámara. • Se conforma con los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, y sus decisiones se toman por mayoría absoluta mediante voto ponderado, según su número de integrantes. • Propone al pleno la integración de las comisiones y de sus respectivas mesas directivas. • Presenta al pleno el anteproyecto de presupuesto anual de cada cámara. • Asigna los recursos materiales y financieros a cada grupo parlamentario. • Su presidente convoca y conduce las reuniones de la Junta, pone a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, del calendario para su desahogo, y los puntos del orden del día de las sesiones del pleno.
5. Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. (exclusivamente en la Cámara de Diputados)	<ul style="list-style-type: none"> • Se integra por el Presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política, con la conducción del primero y el apoyo técnico del Secretario General. • Se reúne por lo menos cada dos semanas a convocatoria de su Presidente o de por lo menos tres coordinadores, y sus decisiones se toman por consenso o mayoría absoluta con voto ponderado.

**Principales disposiciones de la nueva LOCG aprobada en 1999
(continuación)**

Órgano	Medidas
	<ul style="list-style-type: none"> • Sus facultades incluyen el establecimiento del programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración del orden del día, y designación de las formas para los debates, discusiones y deliberaciones. • Propone al Pleno el nombramiento del Secretario General.
<p>6. Comisiones de Dictamen y Comités.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las ordinarias se integran por toda la Legislatura con un máximo de hasta 30 miembros y cada legislador sólo puede pertenecer a un número máximo de dos. • Su composición y distribución de cargos de dirección deben reflejar la proporcionalidad del pleno y recoger los antecedentes y experiencia de sus miembros. • Los diputados que se separen de sus Grupos podrán ser retirados de las comisiones en que participan a solicitud del Coordinador de la fracción. • Se reglamentan sus actividades sobre la regularidad de sus sesiones, forma de tomar decisiones, retiro de sus miembros, formación de subcomisiones, etc. • Se reitera la restricción de limitar la solicitud de información sobre iniciativas discutidas al presidente de la comisión, y se apunta la obligación del titular de la dependencia de proporcionarla en un plazo razonable, a fin de evitar la formulación de quejas al Ejecutivo. • Darán opinión fundada en el ramo de su competencia a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con el objeto de hacer aportes sobre aspectos presupuestales relacionados con el cumplimiento de los programas correspondientes, y su revisión en la Cuenta Pública. • Se ordena su trabajo con la obligación de elaborar un programa anual, rendir un informe semestral a la Conferencia, organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que le son turnados para entregarlos a la Legislatura siguiente. • Los Comités tendrán sólo un carácter auxiliar.
<p>7. Secretaria General.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordina y supervisa los servicios de las cámaras con el apoyo de la Secretaria de Servicios Parlamentarios y de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. • Su titular es nombrado por el pleno por el voto de 2/3 partes de los diputados presentes, y de la mayoría absoluta de los senadores presentes, en su caso, pudiendo ser reelecto. • Debe atender la sesión constitutiva en ambas cámaras, asistir al Presidente de la Mesa Directiva, y apoyar el trabajo del pleno y de otros órganos de dirección.

Fuente: La autora con base en la Ley Orgánica del Congreso General, aprobada en 1999.