DOSSIER

EL PAPEL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO MEXICANO. UN ESTUDIO SOBRE REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA

*Alberto Mercado**

RESUMEN: El objetivo de este ensayo es estudiar las variables que determinan la cohesión de los grupos parlamentarios en su conducta congresional. Se analiza el marco jurídico que rige a los grupos dentro del Congreso mexicano, así como los mecanismos de control que ejercen los partidos para crear disciplina en sus parlamentarios. La transparencia, la reelección y el sistema electoral, son instrumentos que han permitido a los partidos políticos el control del Congreso.

ABSTRACT: The intention is to study those variables that determine the cohesion of the parliamentary groups in the performance of their duties. We will analyze the judicial framework governing these groups in the Mexican Congress as well as the control mechanisms that their parties exert. Transparency, reelection, and the electoral system are tools that have given political parties control of Congress.

PALABRAS CLAVE: grupo parlamentario, partido político, Ley Orgánica del Congreso General, disciplina partidista, reelección, representación proporcional.

KEY WORDS: parliamentary group, political party, Organic Law of the Mexican Congress, party behavior, reelection, proportional representation.

* Estudiante de Ciencia Política (ITAM). Ganador de la primera edición del Concurso de ensayo político Alonso Lujambio 2013, bajo el pseudónimo “Bemego”. El jurado calificador estuvo integrado por Federico Estévez, Arturo Sánchez, Horacio Vives, Rodolfo Vázquez y Jesús Silva-Herzog M.

RECEPCIÓN: 2 de octubre de 2013.
APROBACIÓN: 4 de octubre de 2013.

EL PAPEL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO MEXICANO. UN ESTUDIO SOBRE REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA

*El fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez,
el fallo sobre la democracia.*

Hans Kelsen*

Introducción

El Congreso mexicano es una de las instituciones de mayor importancia para la realidad política nacional, debido a que es el órgano del Estado en el que se concentran los mayores debates ideológicos que dan forma a la legislación nacional. También ahí tiene lugar la negociación política como elemento clave para la creación de acuerdos en diversas materias, en los ámbitos económico, social, cultural y político. El proceso de democratización del régimen político mexicano tuvo como uno de sus principales puntos de inflexión el año de 1997, cuando se rompió por primera vez el control del partido dominante (el Partido Revolucionario Institucional) en la Cámara de Diputados. Gracias a este hecho se entró en una nueva etapa del sistema político nacional, cuya característica principal fue la existencia de actores políticos de oposición con poder real de veto.

El sistema político mexicano ha avanzado en su tarea de consolidarse como democracia sólida, plural, representativa e institucional. En el marco de los estudios congresionales, mucho se ha dicho de la influencia del poder Ejecutivo sobre la legislación nacional; también se han hecho análisis de las condiciones históricas que propiciaron en México el dominio sostenido del PRI en la política nacional, incluso se han rea-

115

* Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, 2005, México, Ediciones Coyoacán, p. 48.

ALBERTO MERCADO

lizado estudios sobre una posible y futura transición de un régimen presidencialista a uno semiparlamentario o parlamentario. Pese a todo lo anterior, oportunamente señaló el maestro Alonso Lujambio que, “no se ha estudiado la evolución histórica de la conducta de las bancadas opositoras en su relación con el PRI y con el Ejecutivo Federal, ni las variables que determinan la cohesión o división de los grupos parlamentarios en su conducta congresional”.¹

Con base en lo anterior, en este ensayo se busca hacer énfasis en el segundo de los puntos que menciona el profesor Lujambio. Es necesario que se aclaren las variables que permiten la cohesión o división de los grupos parlamentarios dentro del Congreso, pero no sólo en cuanto al ámbito político, sino que también se debe aclarar si se cuenta con un marco jurídico adecuado que dé sustento a un proceso legislativo democrático y a la toma de decisiones colegiadas. En este sentido, es de particular interés en este ensayo la relación de dependencia de los grupos parlamentarios y los partidos políticos que representan, en donde se hace una comparación con el caso español en materia de disciplina partidista y el sistema electoral. Asimismo se analizan algunos defectos parlamentarios en materia de transparencia, para concluir con la necesidad de instaurar cambios en la reglamentación interna del Congreso y en materia electoral que permitan la pluralidad y profesionalización del poder legislativo.

El marco normativo de los grupos parlamentarios en México

El vocablo grupo, proviene del italiano *gruppo*, que significa pluralidad de seres u objetos que forman un conjunto. A partir de este concepto se entiende que grupo parlamentario se refiere “al conjunto de individuos de la institución representativa (Parlamento, Congreso o Asamblea) de un determinado país, que se relacionan entre sí conforme determinadas características”.² Los representantes suelen agruparse en virtud

¹ Alonso Lujambio, *Alonso Lujambio. Estudios Congresionales*, 2013, México, Cámara de Diputados, p. 123.

² Guillermo Cabanellas, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 1997, Buenos Aires, Heliasta.

de la tendencia política o afinidad ideológica de su preferencia, convicción o militancia partidista, para obtener una mayor fuerza en la toma de decisiones en las distintas etapas del proceso legislativo. Si bien la definición dista mucho de aclarar completamente la naturaleza de los grupos parlamentarios, sí se pueden encontrar características básicas que se retoman en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En su artículo 70, párrafo tercero, la Carta Marga señala que “la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”. Independientemente de que hay una clara omisión constitucional sobre la existencia de los grupos parlamentarios en el Senado de la República,³ sí se establece claramente que son legisladores, dependientes de su afiliación partidista, los que forman un grupo parlamentario para dar sustento a una ideología dentro del Congreso. Aquí empieza la controversia con respecto de la naturaleza de estos grupos, ya que la CPEUM no especifica sus alcances, atribuciones y responsabilidades.

Con la expedición de la primera Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) en el año de 1979, se buscó aclarar las atribuciones de los grupos parlamentarios dentro del Congreso; por eso se crearon dos capítulos dedicados a estos grupos en ambas Cámaras. Si bien es cierto que las condiciones democráticas no eran las más equitativas para la oposición, se comenzaban a abrir los candados instrumentales para la participación política después de la reforma político-electoral de 1977. Dentro de este marco de apertura, la pluralidad obligó a promover en la reglamentación una relación íntima entre partidos políticos y grupos parlamentarios. Esto se debe a que la LOCG no contempló la formación de grupos independientes con el mismo peso político dentro del Congreso; tampoco se previó la posibilidad de tener más de dos grupos parlamentarios por partido, ni se pronosticó la formación de grupos mixtos

³ Para mayor información, consultar Jesús Ramírez Millán, “Los grupos parlamentarios en el Senado. Una omisión constitucional”, en *Democracias y gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, pp. 269-88.

que dieran espacio a los legisladores que, por disposición propia, decidieran desligarse de su afiliación partidista.⁴

Bien lo dice José María de la Garza al apuntar que existe toda una discusión en torno a la consideración de los grupos parlamentarios como órganos internos del parlamento o como órganos de los partidos políticos.⁵ Éste es el debate que se ha omitido, ya que existe una responsabilidad dual comprensible para el legislador; por un lado se debe de mostrar gratitud y disciplina para con el partido que promovió y confió en su candidatura, pero también se debe cumplir el compromiso de la investidura constitucional como representante de la soberanía nacional.

Aquí las reglamentaciones cumplen un papel fundamental porque, mientras mayor sea la claridad sobre el procedimiento de integración de los grupos parlamentarios y la elección de sus líderes dentro del Congreso, se preserva mejor la condición soberana del Poder Legislativo y queda blindado de la injerencia directa de los partidos que pudieran llegar a impedir la libre acción del legislador.

Para lograr este cometido, es importante considerar algunos elementos claves en la reglamentación de la LOCG que se presentan de manera ambigua. En su artículo 26 se establece que el grupo parlamentario deberá garantizar la libre expresión ideológica de sus miembros en la Cámara, pero no prevé que esa expresión del grupo sea siempre en el mismo sentido que la del partido político del que se forma parte, lo que pone en entredicho la autonomía del grupo. Aunado a esto, las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento dentro del Congreso serán con base en los estatutos del partido político en que milita el legislador. Es importante reconocer que son los partidos quienes dictan los procedimientos a seguir, por lo que el margen de acción del grupo parlamentario depende totalmente de lo que se decida en los órganos ejecutivos del partido.

Es de destacar lo establecido en la LOCG al señalar que: “en la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario pre-

⁴ Discusión del dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General, contenida en el *Diario de los Debates*, correspondiente a los días 15 y 16 de mayo de 1979.

⁵ José María Serna de la Garza, *Derecho parlamentario*, 1997, México, McGraw-Hill-UNAM.

sentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste”.⁶ Si se lee un poco más a fondo, esto implica que para cada inicio de período, el grupo parlamentario ya debe estar conformado y tener toda una agenda de trabajo para los próximos tres meses de legislatura, lo que requiere de un acuerdo forzoso previo dentro de los órganos del partido. Resulta casi imposible creer que un grupo de legisladores es capaz de conformarse en un solo día y, a la vez, plantearse toda una agenda de trabajo. Entonces, al aceptar la candidatura patrocinada por un partido, el representante ganador electo forma parte automáticamente del grupo parlamentario de su partido y por lo tanto, no tiene muchas posibilidades de abandonar la dirección del partido en las votaciones, tanto en comisiones como en el Pleno del Congreso. Con base en todo lo anterior, se contempla abrir el debate para las modificaciones necesarias a la LOCG que permitan la existencia de más de un grupo parlamentario por partido, en caso de que los legisladores así lo pidieran, y también para señalar explícitamente en la redacción de la ley que los representantes pueden desligarse de su partido con el fin de formar un grupo autónomo dentro del Congreso, sin que esto último limite su peso político.

El artículo 27 de la Ley Orgánica establece que el coordinador expresa la voluntad del grupo parlamentario, además de que puede influir en la formación de la Mesa Directiva y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política.⁷ Si a esto se le suma lo señalado en el artículo 29, donde se dice que la Junta es quien asigna los recursos para los grupos parlamentarios, entonces se comprende la importancia de que los partidos cuenten con un agente leal, como líder, que encamine las negociaciones y el sentido de las votaciones; por eso es usual ver en las anteriores legislaturas que los líderes de las bancadas están muy apegados a la estructura ejecutiva nacional del partido.

Además de la Junta de Coordinación Política existe otro órgano con gran peso dentro de la Cámara, la Mesa Directiva, que tiene como una de sus principales tareas, en la figura de su presidente,⁸ turnar las ini-

⁶ LOCG, capítulo tercero, art. 26, inciso 4.

⁷ Atribuciones retomadas en el Artículo 74 de la LOCG, donde se hace referencia al funcionamiento de la Cámara de Senadores.

⁸ LOCG, capítulo segundo, sección tercera, artículos 21 y 22.

ALBERTO MERCADO

ciativas propuestas en el pleno ante las comisiones que crea correspondientes. Mucho se ha investigado sobre la importante tarea que cumplen las comisiones dentro de la estructura y el procedimiento parlamentario, pero muy poco se ha revisado la figura de quien turna las iniciativas y si éstas fueron turnadas a la comisión correcta. De esta forma, se aclara que la Mesa Directiva tiene el poder de agenda para darle prioridad o no a las iniciativas, así como para darle entrada a las distintas voces en el pleno o para el distinto posicionamiento de los partidos políticos en múltiples temas.

La Junta de Coordinación Política es quien se encarga de elegir el listado de integrantes a formar la Mesa Directiva;⁹ esto deja en descubierto que los grupos parlamentarios poseen gran poder para establecer la agenda de las Cámaras mediante la conformación de la Mesa Directiva. Una de las grandes atribuciones que poseen los coordinadores parlamentarios, además de legislar, es la establecida en el artículo 35 de la LOCG, en donde se señala que la Junta de Coordinación “adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario”.¹⁰ Podemos darnos cuenta de que la normatividad interna del Congreso otorga demasiado poder de decisión a los líderes de los Grupos; éstos, a su vez, forman la Junta de Coordinación que tiene atribuciones de asignación de recursos, para después elegir a la Mesa Directiva y que sea ésta la máxima autoridad dentro del Congreso. Mientras los partidos políticos sigan teniendo injerencia directa en la elección del coordinador del grupo y la reglamentación siga permitiendo que a cada partido le corresponda sólo un grupo parlamentario; mientras no se permitan las candidaturas independientes,¹¹ y no se contemple la con-

⁹ LOCG, capítulo segundo, sección primera, art. 17.

¹⁰ LOCG, capítulo cuarto, sección segunda, art. 35.

¹¹ Si bien es cierto que para ser representante popular no se exige militancia en alguna organización partidista, es de reconocer que en la actualidad la legislación electoral no permite las candidaturas independientes. No obstante, el 9 de agosto de 2012, fue publicado en México en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma por el cual se modifica el contenido del artículo 35 constitucional, para permitir las candidaturas independientes a partir de las próximas elecciones federales, es decir, en el año 2015.

formación de grupos apartidistas con igual peso de decisión, no se logrará un Poder Legislativo que proteja la libertad de pensamiento, ideología y representatividad del legislador.

Aunado a esto, los grupos parlamentarios cumplen con una función de control que bien expone el doctor Diego Valadés al señalar:

La importancia de los grupos parlamentarios es tal, que aún cuando sus planteamientos no se traduzcan necesariamente en decisiones de las Cámaras, de cualquier manera se entiende que están desplegando acciones de control [...] si bien se requiere de una mayoría para gobernar, sólo se necesita una presencia para ejercer funciones de control. Y esto último es esencial para que toda la estructura del sistema constitucional se ponga en movimiento.¹²

Por todo lo anterior, se afirma que los grupos parlamentarios ejercen diversas funciones dentro del Congreso. Además de ser grandes aglutinadores de ideología sustentada en los colores del partido que representan, también tienen poder de agenda a lo largo de todo el proceso legislativo, ya sea mediante los coordinadores como miembros de la Junta de Coordinación Política o en su presencia en las funciones de la Mesa Directiva.

Lo que se trata de explicar es que los grupos parlamentarios son necesarios para el correcto funcionamiento del Congreso, ya que entre ellos existe un sistema de contrapesos por el que forzosamente debe de pasar cualquier iniciativa o proyecto de ley. Según el sistema presidencial que se tiene en México, y dado que no se tiene un régimen parlamentario ni un jefe de gabinete que promueva la formación de acuerdos programáticos¹³, resulta entonces que el Congreso debe tener mecanismos de equilibrio y dirección que permitan la negociación entre las distintas fuerzas políticas para movilizar el aparato legislativo. Estos mecanismos son los grupos parlamentarios, que ejercen funciones deliberativas, administrativas y de control dentro de ambas Cámaras. Los grupos parlamentarios existen para solucionar problemas de coor-

¹²Diego Valadés, *El control del poder*, 2000, México, Porrúa-UNAM, p. 74.

¹³Juan Antonio Flores Vera, "Jefe de Estado o Jefe de gobierno", en *Élites y Democracia*, 2013, México, Fundación Estado y Sociedad, pp. 55-69.

ALBERTO MERCADO

dinación entre los legisladores, a efecto de llevar a cabo el ejercicio y el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales.

Una visión comparativa e integral entre la interacción de los grupos parlamentarios y partidos políticos en el Congreso

Una vez discutida la importancia de los grupos parlamentarios dentro del Congreso y el marco jurídico que los sustenta, es necesario retomar el enfoque politológico que permita entender las condiciones que dieron lugar a la estrecha relación entre partidos políticos y representantes populares en el Parlamento. Bien lo dice el maestro Lujambio al dar paso a los cuestionamientos de dicha interacción:

Si los líderes de las bancadas de los partidos determinan las posiciones a las que tienen acceso los diputados dentro de la Cámara para dar servicio a sus bases electorales (posiciones en comisiones legislativas, sobre todo), entonces los partidos tienen instrumentos para influir en la conducta legislativa de sus parlamentarios.¹⁴

122

Los grupos parlamentarios han resultado ser, por tanto, a la vez órganos internos de la Cámara y órganos de expresión de los partidos políticos. Pese a la autonomía que se dice en los reglamentos de las Cámaras, los grupos parlamentarios mantienen una relación de dependencia directa y continua con su organización partidista.

La organización de los grupos se establece en los estatutos de cada partido, lo que sustenta que al interior del Congreso no se tengan las atribuciones para regular el comportamiento de los legisladores. Estos actúan con base en estatutos que, sin tener el visto bueno del Congreso, fueron aprobados desde el primer día de sesiones en ambas Cámaras. Esta normatividad es impulsada y aprobada desde los órganos ejecutivos de cada partido, por lo que se establece una subordinación directa entre los grupos parlamentarios y los órganos centrales de decisión del partido.

¹⁴Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 140.

Destaca que los grupos parlamentarios son órganos de la Cámara cuando desarrollan actividades estrictamente parlamentarias, y órganos de los partidos cuando desempeñan actividades políticas.¹⁵ El problema con este planteamiento es que la soberanía del Poder Legislativo no existe como tal, sino sólo por medio del funcionamiento de los grupos parlamentarios. Si las iniciativas se aprueban es porque se logró consenso entre estos grupos, lo que implica un acuerdo previo de las cúpulas partidistas, y no porque hayan sido fruto del debate ideológico, propositivo y programático dentro del Pleno y las distintas Comisiones.

Todo esto pone en entredicho el carácter democrático y deliberativo de las Cámaras, debido a que se alientan debates que ya no intentan convencer a los representantes para que voten en uno u otro sentido, sino que el voto viene determinado con una postura previa dictada por el partido, o bien, por el líder del grupo parlamentario. De esta forma, se abre paso al control del partido sobre el legislador: la llamada disciplina partidista.¹⁶ Los parlamentarios, como los llama Lujambio, se han transformado en entidades que permiten a los partidos hacerse presentes en el Parlamento y, en consecuencia, se han convertido en su viva imagen dentro de la Cámara.¹⁷

A partir de esta afirmación de control partidista, se hace un análisis comparativo entre lo ocurrido en el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para el caso mexicano, y el Partido Popular (PP) en el caso español, con el fin de aclarar el funcionamiento de los grupos y el partido. Es de particular importancia estudiar el caso español para comprobar que el problema de la autonomía de los grupos parlamentarios va más allá del sistema político presidencialista, como es el caso mexicano, ya que la situación se repite en

¹⁵ Ana María Ortells Miralles, *La constitución de los grupos parlamentarios*, 2003, Valencia, Cortes Valencianas, p. 29.

¹⁶ Ángel Sánchez Navarro, "Representación nacional y grupos parlamentarios en el congreso de los diputados", en *Cuadernos de pensamiento político*, 2006, Madrid, Universidad Complutense, pp. 93-114.

¹⁷ Gema Sánchez Medero, "La interacción entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios: un estudio comparativo entre España y México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2011, México, UNAM, pp. 71-102.

ALBERTO MERCADO

Europa, aun cuando España tiene como forma de gobierno una monarquía parlamentaria.

La normatividad española otorga a los partidos políticos la facultad de nombrar a los integrantes del grupo parlamentario a través de la designación de candidatos a las Cortes Generales. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), al igual que la reglamentación electoral vigente en el caso mexicano, no permite las candidaturas independientes ya que sólo los partidos políticos, las federaciones o las coaliciones de partidos pueden presentar candidaturas sin condición alguna ante la Junta Electoral.¹⁸ Esto evidencia, de nueva cuenta, que la autonomía de la que parecen gozar los grupos parlamentarios está en parte condicionada por los reglamentos de las Cámaras, por los estatutos de los partidos y por la cúpula partidista.

La disciplina partidista de los grupos parlamentarios

Los partidos son conscientes del gran poder que tienen para monopolizar la fuerza de sus militantes y para crear ideología. Toda aquella persona que aspira a un puesto político, sea en España o en México, necesita ser postulado por un partido y por tanto, militar en él. No obstante, no se puede ser militante de un partido sin antes haber aceptado sus principios, sus estatutos y sus documentos básicos. Los compromisos que se llegan a hacer como militante no son regulados más que por el mismo partido, lo que puede llegar a condicionar el actuar de un futuro legislador. Un ejemplo de este compromiso parlamentario se da en el Acta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Popular en España, al establecer como parte del juramento de militancia lo siguiente: “Me comprometo a formar parte del grupo parlamentario que decidan los órganos directivos del PP y dentro de aquél, a las comisiones que me asignen, sometiéndome en cada momento a su disciplina interna”.¹⁹ De esta forma el legislador y militante del partido, se compromete a seguir la línea partidista que le sea asignada sin posibilidad de abandonarla.

¹⁸ LOREG, capítulo sexto, sección segunda, art. 44.

¹⁹ *Apud* Sánchez Medero, *op. cit.*, p. 73.

La disciplina partidista significa que legisladores asociados a una misma fórmula de partido voten en el mismo sentido en asuntos controvertidos, como resultado de la existencia previa de acuerdos o la construcción posterior de consensos.²⁰ En esta definición se plantea que la votación estará condicionada a la línea partidista tan sólo en los asuntos considerados “controvertidos”; no obstante, si se hace una revisión de las votaciones por grupo parlamentario, es evidente que sin importar del tema que se trate, se tiende a votar en el mismo sentido.²¹ Las Cámaras están perdiendo su carácter deliberativo y consensual contemplado en la Ley Suprema, ya que todo lo que se plantea en el Congreso fue ya previamente acordado. Tal parece que sólo se presenta un debate público en el Pleno con el fin de que sea cubierto por la prensa, ya que la verdadera negociación política se dio con antelación entre los dirigentes del partido expresado por medio de los líderes de las bancadas. Así, las discusiones en el Pleno se vuelven superficiales y de carácter mediático. Si bien es cierto que los partidos políticos no pueden expresar su voluntad directamente en el Congreso, no se puede negar que sí lo logran a través de la disciplina de su grupo parlamentario.

En el caso mexicano, la LOCG admite la posibilidad, pese a no estar contemplado explícitamente, de que los legisladores puedan cambiar de grupo parlamentario o que no se integren a uno.²² No obstante, los diputados o senadores saben que no pertenecer a un grupo dentro de la Cámara los perjudica, ya que su poder de convocatoria es menor como actores independientes que como miembros de un grupo.

Existe una serie de impedimentos, como la exagerada reglamentación para formar partidos políticos contemplada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) o la histórica

²⁰ Luisa Béjar, *Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México*, 2000, México, UNAM.

²¹ Luis Antonio González Tule, “Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia de liderazgo unificador”, en *Polis*, vol. 6, núm. 1, 2010, pp. 97-130.

²² A diferencia del caso mexicano, el Congreso español establece con claridad en el “Reglamento del Congreso de los Diputados de España” (RCD) que no hay obligación por parte del legislador de incorporarse al grupo parlamentario del partido por el que fue elegido, aunque sí debe hacerlo en uno si quiere desarrollar su actividad parlamentaria dentro de la Cámara. RCD. Título segundo, art. 23.

condición de la no reelección establecida en el artículo 59 de la CPEUM, que promueven la formación de grupos parlamentarios subordinados dentro de las Cámaras y que estimulan la disciplina partidista. Ésta se convierte en condición necesaria, y en ocasiones suficiente, de sobrevivencia para los parlamentarios, en un sistema político donde no existe la reelección legislativa inmediata ni la cultura de la rendición de cuentas respecto de la actividad parlamentaria de los representantes populares, como lo es el caso mexicano.²³ El hecho de que el futuro de sus carreras políticas dependa enteramente de las decisiones que se dan al interior del partido, y no necesariamente de los electores, ocasiona que el elector sea desplazado a segundo término en el orden de lealtades de sus representantes, toda vez que su empleo actual y su futuro político no dependen de él.²⁴ El problema que provoca es la separación entre los intereses del representante y el representado.

En el caso mexicano, la disciplina partidista se mantiene de distintas formas; por poner un par de ejemplos, ésta se da tanto en el Partido Acción Nacional como en el Partido Revolucionario Institucional. En el primer caso, el partido impone sanciones a sus militantes mediante su Comité Ejecutivo Nacional (CEN), del presidente del CEN, los comités directivos estatales, etcétera. Al igual que en el caso español, se considera desobediencia partidista ir en contra u omitir las normas contenidas en los Estatutos, reglamentos, principios, código de ética, entre otros.

En el caso del PRI, este partido cuenta con una Comisión Nacional de Justicia Partidaria que se encarga de mantener la disciplina dentro del mismo. Entre los actos que se consideran merecedores de una sanción se encuentran: dejar de formar parte del grupo parlamentario del PRI²⁵ y desempeñar comisiones conferidas por otro partido, entre otras. Dentro de los castigos están las amonestaciones, la suspensión temporal o definitiva de derecho del militante, inhabilitación temporal para

²³ Desde 1933 no se cuenta con un sistema de reelección legislativa en México.

²⁴ *Cfr.* Béjar, *op. cit.*

²⁵ Este tipo de sanción sustenta la idea de que, pese a que la LOCG no aclara si un legislador puede o no salirse de su grupo parlamentario, los estatutos del PRI resuelven dicha controversia al impedir que el legislador se independice una vez que consiguió un puesto dentro de alguna de las Cámaras.

desempeñar cargos partidistas o la expulsión.²⁶ Los partidos políticos tienen todo el poder estatutario para sancionar directamente a los grupos parlamentarios o a sus integrantes, en su condición de afiliados. Ambos ejemplos muestran que existen instrumentos más allá que el de la simple ideología, que permiten la cohesión entre los integrantes de los grupos parlamentarios, que son a la vez representantes populares y militantes del partido político.

Respecto de la disciplina partidista se puede señalar como ejemplo el caso del rompimiento de Elba Esther Gordillo con el presidente del Partido, Roberto Madrazo, cuando en el 2003 era coordinadora del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados. Estos acontecimientos fueron cubiertos por la prensa nacional desde el mes de marzo. En 2002, Roberto Madrazo había sido electo presidente del CEN del partido y dentro de sus principales tareas estaban las elecciones federales intermedias de 2003 y la presidencial de 2006, de la cual sería candidato. Con la llegada de Gordillo a la Cámara, los intentos por fijar una agenda de trabajo fueron fruto de fuertes negociaciones entre la cúpula del partido y la lideresa del grupo parlamentario.

La designación de diputados “elbistas” en las presidencias de algunas comisiones parlamentarias, así como la reforma fiscal que impulsó el IVA en alimentos y medicinas, desató toda una serie de contradicciones dentro del grupo del PRI.²⁷ Los medios reportaron un claro rompimiento entre aquellos diputados ligados a Gordillo y los fieles a la presidencia de Madrazo. Además, los problemas por la selección de los seis candidatos a consejeros electorales del IFE (entre ellos el consejero presidente), agudizaron aún más las diferencias y se hizo evidente la nula cohesión entre el partido y el grupo parlamentario.²⁸

²⁶ Consultado en *Reglamento de las comisiones nacional, estatales y del Distrito Federal de justicia partidaria, sanciones* [consultado en julio de 2013. Disponible en: <http://www.pricol.org.mx/sitio/images/normatividad/sanciones.pdf>]

²⁷ Ciro Pérez Silva, “Deja Gordillo la secretaría general del PRI; podría postularse a 2006”, *La Jornada*, 20 de septiembre de 2005, México, [consultado en agosto de 2013. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/20/index.php?section=politica&article=003n1pol>]

²⁸ Luis Carlos Ugalde, *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia de México*, 2008, México, Grijalbo, pp. 38-43.

Las consecuencias fueron claras para el PRI. En diciembre de 2003, Elba Esther Gordillo fue destituida como coordinadora parlamentaria y en su lugar fue nombrado Emilio Chuayffet (Secretario de Gobernación con el ex presidente Ernesto Zedillo).²⁹ Asimismo, se removieron varias presidencias de las comisiones, alterando el equilibrio de poder dentro de la Cámara de Diputados. En 2005, aquélla sería expulsada del partido y, aprovechando la estructura del sindicato magisterial, formaría uno nuevo bajo el nombre de “Nueva Alianza”. Los resultados de las elecciones federales impactaron directamente en las preferencias por el PRI, ya que en la elección de diputados federales se pasó de un 38.09% en 2003 a un 29.03% en 2006.³⁰ Esta pérdida de nueve puntos vino acompañada con una baja de 14 puntos para las elecciones presidenciales de 2006. Sin duda, fue un fracaso rotundo. Existen múltiples razones para explicar el rompimiento al interior del partido, pero al analizar la relación que existió entre la coordinación del grupo parlamentario y la dirigencia del partido, se encuentran varias respuestas.

En primera, la carrera de Elba Esther Gordillo no dependía de los órganos ejecutivos del PRI. Su poder político estaba respaldado por el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), quizá el sindicato magisterial más grande de América. La amenaza de ser inhabilitada como militante del PRI no significaba un gran problema para ella. Su poder rebasaba los mecanismos de control del partido, lo cual se hizo evidente con la formación del nuevo partido político.

Si a esto se suma que el funcionamiento del Congreso se vio vulnerado con la imposición de diputados a las presidencias de las comisiones, toma fuerza el argumento de que los partidos políticos influyen de manera determinante en las actividades cotidianas del Congreso. Lo que es de destacar en este caso no son los malos resultados electorales del PRI, sino la facilidad con la que se dio la rotación de líderes dentro de la Cámara, en cuestión de meses. Puede haber sido un error la desig-

²⁹ Nayeli Cortés, “PRI agiliza proceso de expulsión de la maestra”, *El universal*, México, 16 de noviembre de 2005 [consultado en agosto 2013. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/132112.html>]

³⁰ Alejandro Moreno, *La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México*, 2009, México, Porrúa, pp. 11-3.

nación de Gordillo como coordinadora parlamentaria, pero el hecho de que desde la dirigencia del PRI se haya podido prescindir de ella sin límite alguno, hace evidente la fuerza que tiene la dirigencia del partido dentro de la vida parlamentaria.

Aunado a toda esta discusión, una de las principales desventajas del sistema político actual, y del cual es muy consciente Alonso Lujambio a lo largo de sus estudios, es el problema de la no reelección en México. Bien lo señala al decir lo siguiente:

Dicha prohibición (la reelección inmediata de los legisladores) conspira en contra de la profesionalización de grupos parlamentarios que ya tienen poder de decisión pero no siempre la experiencia y el manejo de información suficientes para asumir a cabalidad su renovada responsabilidad [...] Conspira contra los liderazgos parlamentarios, que no tienen, cuando negocian y se comprometen, perspectiva de largo plazo.³¹

Esta normativa que viene desde 1933 es necesario que se actualice para cambiar las condiciones en las que se desarrolla la relación de dependencia entre partido y grupo parlamentario. Sin lugar a dudas, muchos intentos se han hecho por distintos representantes y en diversas legislaturas por aprobar una reforma al artículo 59 de la Carta Magna para permitir la reelección legislativa inmediata. Se ha propuesto la reelección bicameral por períodos consecutivos; algunos han preferido la reelección limitada, tanto de diputados como de senadores, pero pese a todos los intentos nunca se ha logrado el consenso requerido para reformar el multicitado artículo Constitucional.³²

Los medios de comunicación han referido en repetidas ocasiones que la reelección ya existe en México porque se tienen muchos ejemplos de legisladores que han brincado de la Cámara baja a la Cámara alta en repetidas ocasiones.³³ Si bien esto es cierto, se está malentendiendo la naturaleza de la reelección parlamentaria, ya que sólo se consi-

³¹ Lujambio, *op. cit.*, p. 113.

³² *Ibid.*, p. 132-42.

³³ Antonio Bautista, “Detonan comicios el efecto chapulín”, *El universal*, México, 8 de abril de 2013 [consultado en julio de 2013. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/90056.html>]

ALBERTO MERCADO

dera como tal cuando el legislador se presenta a competir para retener su puesto en el Congreso ante el mismo electorado; ésta es la esencia básica de la reelección y por la cual se avanzará en la profesionalización de los políticos, sin olvidar que se debe abrir la discusión para la posible modificación reglamentaria en materia de fiscalización, prerrogativas y transparencia electoral.

Sistema electoral comparado

El sistema electoral juega un papel fundamental en la consolidación de los partidos políticos como fuerzas reales de poder dentro de las Cámaras. El sistema electoral español tiene como principio de elección en la Cámara de Diputados la representación proporcional, a través de listas cerradas y bloqueadas.³⁴ El voto hacia determinado partido implica la aceptación del orden en el que los candidatos son ubicados por los dirigentes del mismo y sin posibilidad de cambio. Un ejemplo de lo anterior se da en el Partido Popular español, ya que en sus estatutos, en el artículo 46, se establece que las “listas electorales son elaboradas y aprobadas por los comités electorales que se constituyen a tal efecto a nivel nacional, regional, provincial, insular y local”.³⁵

En 1993, los estatutos del PP tuvieron cambios que hicieron más evidente la dependencia entre el partido y su grupo parlamentario. La dirigencia del grupo fue concedida al presidente del partido, que a su vez integró en su Consejo de Dirección al Secretario General y al Tesorero Nacional del partido. Así, el presidente del partido es, a la vez, líder del grupo y quien establece la estrategia ideológica a seguir, además de ser quien coordina las acciones de los grupos parlamentarios del Congreso, del Senado y del Parlamento Europeo. En pocas palabras, esa persona es el político con mayor fuerza dentro del partido a nivel nacional.³⁶

³⁴ María José Aubet, *Democracias desiguales. Cultura política y paridad en la Unión Europea*, 1995, Barcelona, Del Serbal.

³⁵ *Estatutos* aprobados por el XVI Congreso nacional del Partido Popular de España (2004), capítulo cuarto, sección primera, art. 46.

³⁶ Gema Sánchez Medero, *op. cit.*, pp. 71-102.

En el PAN el coordinador del grupo parlamentario es miembro del CEN, y tiene como obligación presentar un informe ante la dirigencia sobre las actividades desarrolladas a lo largo del período legislativo en que se dirigió al grupo parlamentario. En el PRI, el coordinador del grupo también es miembro del Comité Ejecutivo del partido.

La mejor manera de que los partidos influyan en los grupos parlamentarios es mediante la elección de su líder. Pese a la gran importancia de estos actores para el buen funcionamiento del Congreso, no existe mecanismo alguno que ponga límite a la intervención del partido. Es decir, el sistema de representación proporcional ha venido a convertirse en el mejor aliado de los partidos políticos porque en los primeros lugares de las listas, tanto en México como en España,³⁷ se pone a aquellas figuras más cercanas a la organización ejecutiva del partido. Por poner un ejemplo, en el PAN los primeros puestos son ocupados por los candidatos designados por el CEN, y después por los primeros candidatos de los diferentes comités estatales del partido que son más afines a las cúpulas dirigentes.³⁸ Por eso hoy en día los coordinadores parlamentarios del PRI, PAN y PRD, son representantes elegidos por el principio electoral de proporcionalidad. Los encargados de dirigir la agenda legislativa del país son representantes populares por los que los ciudadanos no votan directamente, no tienen un electorado concreto y no le deben el puesto a los ciudadanos, sino a la cúpula del partido que los incluyó en la lista nacional. Es otra forma en que los partidos políticos aseguran gran coordinación entre los miembros de su bancada, aún sin saber quiénes serán los legisladores que obtengan el cargo a través del principio de mayoría relativa.

La cúpula del partido ejerce gran influencia durante la elaboración de las listas, ya que saben que un sistema de listas cerradas y bloqueadas es la mejor forma de impedir cualquier intento de la militancia, del electorado o de la oposición, de alterar el orden de los candidatos. El papel que desempeñan en este proceso los grupos parlamentarios es prácti-

³⁷ Un estudio detallado de la conformación de las listas se tiene en el texto de Gema Sánchez Medero citado a lo largo de este trabajo.

³⁸ *Ibidem*.

ALBERTO MERCADO

camente irrelevante, ya que en el mejor de los casos queda limitada su intervención al de una mera consulta para algún caso en específico.³⁹

El hecho de que el coordinador del grupo parlamentario sea miembro del CEN y acuda a las reuniones nacionales del partido, se convierte en un sistema de control establecido desde la cúpula partidista por el que se garantiza que los parlamentarios cumplan con la disciplina que les es requerida. En repetidas ocasiones se han observado casos en los que el presidente del partido ha ocupado algún escaño tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.⁴⁰

Por último, un factor más de comparación es el control que se da a los legisladores a través de las cuotas económicas del partido. Por ejemplo, en los estatutos del Grupo Parlamentario del PRI se establece que es obligación de los legisladores cubrir las cuotas y otras aportaciones de acuerdo al reglamento del “Sistema Nacional de Cuotas”.⁴¹ En el caso del PAN, se establece que sus miembros tienen la obligación de “contribuir a los gastos del Partido de acuerdo a sus posibilidades, mediante el pago de las cuotas ordinarias y aportaciones extraordinarias que establezcan los órganos competentes”.⁴² De esta forma, se añade otro mecanismo de control por parte del partido con respecto a la militancia en general; así, desde las bases, se crea toda una serie de costumbres y se permite la formación ideológica que perfila a los integrantes del partido para que sean leales y congruentes con los principios, los estatutos y los códigos de ética a lo largo de su vida política.

Rumbo a la transparencia parlamentaria

A lo largo del ensayo se ha abordado el tema de los grupos parlamentarios desde dos perspectivas generales. La primera es la visión jurídico-normativa que abarca la discusión de la reglamentación del Congreso

³⁹ Cfr. Ortells Miralles, *op. cit.*

⁴⁰ Por poner un ejemplo, la actual senadora del PRI Cristina Díaz Salazar, quien además de haber sido presidenta de su partido, ha fungido como diputada local, diputada federal y presidenta municipal.

⁴¹ Estatutos del GPPRI, título segundo, art. 59.

⁴² Estatutos del GPPAN, capítulo segundo, art. 10.

y el papel que juega sobre la concesión normativa para la concentración del poder político de los grupos parlamentarios. La segunda es la versión politológica comparada, en la que se analiza la dependencia entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos mediante mecanismos como la disciplina partidista y el sistema electoral que rige dentro del Congreso. Pese a todo lo anterior, se ha dejado de lado el análisis de la función informativa del Parlamento, característica necesaria para catalogarlo como democrático y representativo.

La transparencia legislativa es un tema relativamente nuevo para los estudiosos de los Parlamentos, pero es más reciente y más complicado desarrollar un método de evaluación real que permita calcular el nivel de transparencia que gozan los Congresos a nivel mundial. De acuerdo con un proyecto realizado por la Unión Interparlamentaria:

Un parlamento democrático es representativo de la voluntad política y la diversidad social de la población, y es eficaz en su función legislativa y de control, a nivel nacional e internacional. De fundamental importancia es que también sea transparente y accesible, y que rinda cuenta a los ciudadanos a los que representa.⁴³

Con base en lo anterior, se busca que los parlamentos sean más transparentes para que los electores sepan lo que los legisladores realizan durante su encargo como representantes populares. Desde una visión politológica, la transparencia es necesaria en cualquier tipo de democracia para que la población ejerza un voto informado y pueda así, castigar o no al legislador o, en su defecto, al partido en turno.⁴⁴

La tarea de informar es más eficiente y exitosa en medida que se mejora la disponibilidad de la información y el acceso a la misma; por ello los parlamentos han ido mejorando en materia de transparencia para ampliar el flujo informativo entre legisladores y ciudadanos.

⁴³ *Evaluar un Parlamento. Conjunto de herramientas para la autoevaluación de un parlamento*, 2008, Ginebra, Unión Interparlamentaria.

⁴⁴ En este sentido, sería idóneo que el elector pudiera decidir directamente sobre el futuro de su representante, pero dado que no existe la reelección inmediata en México, dicho elector sólo puede juzgar al partido como figura representante de una postura ideológica y de un programa de gobierno específico.

ALBERTO MERCADO

Realizar un estudio completo y detallado del tema de transparencia legislativa está fuera de los alcances y propósitos de este ensayo. Pese a lo anterior, se pueden detectar fallas en la manera que se presenta la información relacionada con los recursos materiales, económicos y humanos con que cuentan los grupos parlamentarios. En otras palabras, se sabe que es facultad de la Junta de Coordinación Política encargarse de la repartición de recursos y materiales para los grupos parlamentarios, pero la pregunta es qué tan transparente es este reparto y qué tan limpio es el proceso de negociación del mismo. Es éste uno de los temas con más opacidad y poca investigación dentro del Congreso.

Un ejemplo de la nula transparencia en materia de recursos del Congreso lo apunta Luis Carlos Ugalde al decir que persiste la opacidad en las finanzas de los grupos dentro del Congreso, debido a que existe una partida llamada “subvención de los grupos parlamentarios” de la que no se habla y, por tanto, no se transparenta en ningún medio. Esta partida ha generado una entrada de dinero muy grande para las bancadas; en el caso de la Cámara de Diputados se han recibido, entre 2009 y 2012, mil 910 millones de pesos por este concepto, sin que a la fecha se conozca el destino del dinero. Además, se ha evidenciado la poca transparencia en esta materia, ya que “por acuerdos internos del Congreso esos recursos no son fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se trata de una lista de opacidad total del estado mexicano”.⁴⁵ Se evidencia que la transparencia es un tema del cual se puede exigir más a los Congresos, ya que es obligación de los legisladores rendir cuentas a la ciudadanía de lo mucho o poco que hacen en su papel de representantes.

Dada la problemática anterior, no puede negarse la necesidad de acuerdos nacionales e internacionales que permitan la adopción de prácticas parlamentarias más transparentes y que, a la par, coincidan en la necesidad de crear un organismo evaluador de transparencia en el Congreso.

⁴⁵ Anónimo, “Inútiles, congreso federal y estatal: Ugalde”, en *Red por la Rendición de cuentas*, 25 de abril de 2013, México, CIDE [Consultado en julio de 2013. Disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/inutiles-congresos-federal-y-estatal-ugalde/>]

Conclusiones

Tomando en cuenta que toda ley repercute en la vida de los ciudadanos tanto de manera positiva como negativa, surge la necesidad de analizar quiénes son esas personas que tienen el poder de cambiar, eliminar y crear las leyes que rigen la conducta social. Estas personas son los legisladores que, por medio de sus iniciativas, participación, propuestas, posicionamientos, debate y voto, representan la voluntad popular de toda la Nación. La necesidad de un análisis estructural y procedimental de los grupos parlamentarios dentro del Congreso radica en que éstos están conformados por los principales agentes en la toma de decisiones que afectan la vida política, económica, social y cultural del país.

Las variables que determinan la cohesión de los grupos parlamentarios y los partidos políticos pasan por las normativas estructurales e instrumentales. Primeramente, la reglamentación que tiene el Congreso ha omitido algunos detalles fundamentales para mediar la injerencia partidaria en la estructura parlamentaria. Esto se debe a que hay grandes omisiones que permiten que los grupos parlamentarios sean dominados por los partidos. Por ejemplo: no se han especificado las atribuciones que alcanzan los líderes de los grupos, quienes cumplen dos funciones dentro del Congreso: por un lado, son los grandes negociadores que permiten los consensos dentro de la bancada; por el otro, son legisladores con las mismas obligaciones que el resto.

Además, se expone la falta de una nueva reglamentación que proteja la libertad de todos los legisladores en cuanto a su organización dentro del Congreso. Se debe hacer explícita la capacidad del legislador para desligarse del grupo parlamentario e integrarse en uno nuevo o, en su defecto, que se puedan tener dos grupos dentro del mismo partido. Una vez que se entiende la responsabilidad de un correcto marco jurídico, el estudio comparado permite concluir que la cohesión entre grupos parlamentarios y partidos políticos excede al tipo de régimen que se tenga, ya que esto tiende a repetirse tanto en el caso español, que es una monarquía parlamentaria, como en el caso mexicano, que cuenta con una democracia presidencialista.

El sistema electoral juega un papel dominante para que los partidos políticos puedan tener a un agente leal como líder del grupo parlamentario durante el proceso de toma de decisiones dentro del Congreso. El sistema de representación proporcional permite que la gente más cercana a la estructura ejecutiva del partido esté en los primeros lugares de la lista, además de que ésta es cerrada y bloqueada. De esta forma, se comprueba que, además de un factor ideológico que permite la integración de los grupos parlamentarios, también hay variables de corte instrumental que permiten la cohesión dentro del grupo en el Congreso.

En materia de transparencia focalizada, muy poco se ha hablado sobre la facultad de los líderes parlamentarios para asignar recursos y materiales para todos sus integrantes. Se necesita estandarizar los mecanismos de evaluación en tema de transparencia, con base en las buenas prácticas que han señalado organizaciones nacionales e internacionales. Es necesario recordar que el libre acceso a la información parlamentaria contribuye a la formación de ciudadanos más exigentes y con capacidad para ejercer un voto más razonado.

Si bien es cierto que se busca retomar la conexión perdida entre político y representado, ésta no se consumará y legitimará si antes no se cambia la traba constitucional que ha permitido la gran fuerza de los partidos políticos. Es decir, se hace referencia a la muy citada no reelección legislativa inmediata. Se debe recordar que dicha figura instrumental conspira contra los ciudadanos, que en las urnas no pueden llamar a cuentas sino a los partidos políticos y nunca a sus representantes en lo individual. Bien lo señaló el profesor Lujambio: si Madero hubiera dicho “Sufragio Efectivo, No Reelección *Presidencial*”,⁴⁶ a la larga nos hubiera ahorrado más de una lastimosa confusión y otra historia hubiera sido para el Congreso mexicano.

⁴⁶Lujambio, *op. cit.*, p. 80.