

# Democracia y representación parlamentaria en México

(notas sobre un proyecto de investigación)

LUISA BÉJAR A.\*

*Resumen: El propósito de este trabajo, resumen de un proyecto de investigación en curso, es exponer algunas ideas sobre la representación parlamentaria en el contexto de la transición de México a la democracia. En él se afirma que el establecimiento de un nuevo sistema de representación forma parte sustantiva de los problemas a resolver en la agenda de este tipo de procesos, por cuanto de ello depende el establecimiento de un nuevo esquema de gobierno y de una relación de distinto cuño entre éste y los gobernados. De igual manera, se plantea que la transformación de la legislatura en eje fundamental del proceso representativo constituye un elemento necesario del cambio hacia las formas y prácticas propias de los regímenes democráticos.*

*Abstract: The aim of this study, the summary of an ongoing research project, is to present some ideas on parliamentary representation in the context of Mexico's transition towards democracy. The study claims that the establishment of a new system of representation constitutes a substantial part of the problems to be solved on the agenda for this type of processes, in that it determines the establishment of a new scheme of government and a relationship between the latter and the various types of people it governs. Likewise, it suggests that the transformation of the legislature into a key aspect of the representative process constitutes a necessary element in the transformation into the forms and practices characteristic of democratic regimes.*

**E**L PROPÓSITO DE ESTE TRABAJO es exponer algunas ideas sobre la representación parlamentaria en el contexto de la transición de México a la democracia. En él se afirma que el establecimiento de un nuevo sistema de representación forma parte sustantiva de los problemas a resolver en la agenda de este tipo de procesos, por cuanto de ello depende el establecimiento de un nuevo esquema de gobierno y de una relación de distinto cuño entre éste y los gobernados. De igual manera, se plantea que la transformación de la legislatura en eje fundamental del proceso representativo constituye un elemento necesario del cambio hacia las formas y prácticas propios de los regímenes democráticos. En consecuencia, los avances alcanzados por la cámaras de nuestro Congreso en el terreno de la representación política figuran como una pieza clave para ilustrar la situación que guarda la transición democrática en el país.

La representación parlamentaria en México, al igual que aquella que cobra cuerpo en muchos otros países que se han sumado en los últimos años al círculo de las democracias liberales, es partícipe de una preocupación general sobre las posibilidades, efectos y limitaciones de este tipo de regímenes. Este escrito tiene, por tanto,

\* Dirigir correspondencia a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Circuito Mario de la Cueva s/n, edif. F, planta baja, Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F., tel.: 622-94-07, e-mail: lbejar@sociolan.unam.mx.

un interés práctico al pretender confirmar su valor como sistema de gobierno o, si se quiere, su conveniencia como alternativa de organización de la política frente a los distintos arreglos institucionales de corte autoritario que hasta hace poco dominaron casi por completo el panorama latinoamericano.

El texto que aquí se presenta se inscribe en el marco de un proyecto de investigación centrado en aspectos relativos a la participación de la legislatura en la elaboración de las decisiones que afectan a la ciudadanía. El órgano parlamentario es considerado como el vértice del sistema político al hacer coincidir en su seno los insumos (*inputs*) y los productos (*outputs*) del proceso político, en una perspectiva acorde, en términos generales, con el modelo de Easton y Almond para dar cuenta de los problemas relativos a la mediación de intereses.<sup>1</sup>

Dotado de una naturaleza dual, respecto de los *inputs*, el parlamento se coloca del lado de la ciudadanía a la cual representa ante el Estado. Al mismo tiempo, sin embargo, en su calidad de órgano estatal, este cuerpo interviene en la definición de los *outputs* o políticas a ser puestas en práctica por el ejecutivo.<sup>2</sup> Este examen toca pues aspectos electorales en tanto éstos permiten irradiar y organizar la pluralidad de intereses albergados por cualquier sociedad moderna a través del proceso de integración de la legislatura y el control institucionalizado de los electores sobre la clase política. El foco principal de sus preocupaciones, empero, se encuentra en el proceso parlamentario por el cual la pluralidad social es reducida al procederse a la formulación de políticas o acciones concretas de gobierno.

Lo que aquí se expone, constituye un esfuerzo preliminar para definir conceptos y establecer hipótesis, pero también para señalar lo mucho que aún queda por hacerse antes de contar con un conocimiento suficiente sobre el tema. Para organizar la exposición de los problemas comprendidos en esta reflexión, en primer lugar se hace un recuento de los antecedentes inmediatos que preceden el proceso de transición de México hacia nuevas formas políticas. Luego se presentan algunas cuestiones conceptuales y teóricas relacionadas con el circuito de la representación parlamentaria y su relación con el sistema político mexicano. Más adelante, se examina el estado actual del conocimiento sobre el tema y se comentan algunos de los objetivos perseguidos por esta investigación. Por último y a modo de conclusión, se adelantan algunas ideas sobre la representación parlamentaria en la transición política mexicana que la investigación deberá confirmar.

#### SOBRE LA TRANSICIÓN MEXICANA

Respecto al tema de la transición, es posible consignar una enorme bibliografía. Desde el estudio de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter sobre los fenómenos

<sup>1</sup> M. Cotta, "Parlamentos y representación", en *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid, 1988, p. 280.

<sup>2</sup> Esta idea puede ser examinada con mayor detalle en Á. Garrorena, *Representación política y constitución democrática*, Editorial Civitas, Madrid, 1991.

que acompañan el cambio político en distintos países dominados por regímenes autoritarios, la lista de los autores interesados en el asunto aumenta día a día.<sup>3</sup> La problemática, por otra parte, se ha visto enriquecida en forma sustantiva al sumarse distintos factores a la reflexión. Tal sería el caso, por ejemplo, de las posibles repercusiones del formato institucional, sistema de partidos o sistema electoral sobre la transición o la consolidación de los regímenes democráticos. Ello, por no hablar de otras consideraciones estructurales relacionadas con el contexto histórico y cultural de cada experiencia concreta, y de la coyuntura económica interna y externa que acompañan el desarrollo del fenómeno.

En una definición que busca ser operativa, Adam Przeworski define la transición como un proceso cuyas diferentes etapas se configuran a partir de situaciones estratégicas o coyunturas caracterizadas por la presencia de fuerzas políticas particulares. Éstas actúan movidas por intereses que se conjugan para dar lugar a mezclas diversas de conflicto y coordinación, con base en condiciones generadas en el pasado que inclusive pueden tener un origen exógeno al problema.

El cambio de una coyuntura a otra, advierte el autor, es resultado de acciones realizadas por cada uno de los actores involucrados en el proceso, los que, por cierto, pueden cambiar de una a otra etapa. Apuntar esto no parece una obviedad, puesto que bien puede ocurrir que aquellos que lo inician no sean necesariamente quienes lo concluyan. Durante el proceso pueden distinguirse tres tipos de coyunturas diferentes, a saber: 1) situaciones de corta duración; 2) situaciones de equilibrio estable, percibidas como “trampas” para el desarrollo del proceso, y 3) situaciones “imanes” en tanto marcan la tendencia general de la transición hasta el arribo a su desenlace final.<sup>4</sup>

En el caso mexicano, el proceso de transición tiene como antecedente inmediato los desajustes del país en la esfera tanto económica como política. El comienzo de este doble proceso de cambio se ubica en la crisis económica de 1982, año en el que, luego del trauma empresarial por la reciente nacionalización de la banca, la administración de Miguel de la Madrid encuentra serios problemas para asumir el servicio de la deuda externa. En un entorno de recesión y agudo retroceso en las variables económicas, y bajo las presiones de entidades como el Fondo Monetario Internacional, el gobierno emprendió una revisión a fondo del modelo económico del país tendiente a restringir las áreas de intervención del Estado.

Las consecuencias de este reajuste sobre la esfera política fueron casi inmediatas. La disminución de recursos de carácter gubernamental convulsionó el predominio del priísmo sobre otras corrientes políticas al dificultar el mantenimiento de su sistema de alianzas con los sectores populares, principales afectados del recorte en

<sup>3</sup> Véase de los autores, *Trasiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Paidós, Buenos Aires, 1988, p. 19.

<sup>4</sup> A. Przeworski, “The Games of Transition”, en S. Mainwaring, G. O’Donnell y J. S. Valenzuela, *Issues In Democratic Consolidation: The New South American Democracies In Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1992, p. 106.

curso.<sup>5</sup> Por otra parte, la capacidad del régimen para desviar las crecientes demandas de participación política de la clase media ilustrada y de los grupos empresariales tampoco se mantuvo incólume en estas circunstancias.

El sacudimiento de la estructura del poder político por fenómenos de orden económico no es, sin embargo, una experiencia privativa de México. Otros países de América Latina atraviesan por la misma situación, con consecuencias en la esfera política, si no iguales, por lo menos similares al tener que modificar el perfil de sus ordenamientos políticos anteriores.<sup>6</sup>

En la realidad mexicana, el impacto de este cambio se ve expresado en distintos sucesos. En primer lugar, cabe aquí recordar el cuestionamiento de la sociedad por la tardía respuesta del gobierno ante los sismos de 1985 en la ciudad de México. A ello se suman después los pobres resultados electorales obtenidos por el Revolucionario Institucional en diferentes comicios locales.<sup>7</sup> Finalmente, la aparición en 1987 de una disidencia dentro de sus filas designada como "Corriente Democrática" servirá como eje aglutinador del Frente Democrático Nacional que en los comicios federales del 7 de julio de 1988 presentó el mayor reto electoral enfrentado hasta entonces por el régimen priista.

Marcado por un ambiente explosivo en distintos ámbitos, el desenlace de esta jornada marcó un hito indiscutible en la vida política del país. En efecto, no sólo las reglas y limitaciones impuestas por el sistema electoral a la oposición quedaron rebasadas por los acontecimientos, sino que también se despejó el camino para el ascenso de un sistema de partidos competitivo.<sup>8</sup> El otrora invencible partido gubernamental y sus corporaciones experimentaron una notoria derrota electoral, lo que confirma su paulatino desplazamiento de tal labor por parte de sus antiguos contendientes, los partidos políticos opositores.<sup>9</sup> El pluralismo político derrumbó así los últimos obstáculos para lograr su afianzamiento en la sociedad mexicana, y desde luego, en los recintos legislativos.<sup>10</sup> Se inició así, a nuestro juicio, la transición hacia un nuevo esquema institucional.

<sup>5</sup> B. Torres, "La transición al mercado en México: desempeño económico e instituciones políticas", en M. Cavarozzi (comp.), *México en el desfiladero de los años del salinismo*, FLACSO, J.P., México, 1997, pp. 152 y ss.

<sup>6</sup> Entre 1980 y 1985 la tasa promedio de crecimiento en América Latina fue de cero por ciento en promedio. Por otra parte, según Adam Przeworski, la combinación del ambiente internacional con las presiones específicas de cada caso estrecharon las opciones políticas del Tercer Mundo, particularmente de la región. Véase del autor, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 2-5.

<sup>7</sup> J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991.

<sup>8</sup> Según Leonardo Morlino, el paso de un régimen a otro comporta siempre un cambio fundamental: el nuevo régimen se presenta, en algunos o en todos sus aspectos esenciales, como diverso del anterior. Un factor decisivo en este sentido es el sistema de partidos. Véase del autor, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 104.

<sup>9</sup> Las consecuencias de este hecho se pueden consultar en el texto de Juan Molinar Horcasitas, *op.cit.*, pp. 223 y 224.

<sup>10</sup> Esta conclusión deriva de los supuestos desarrollados por Robert Dahl sobre la democracia moderna con respecto a la ausencia en ella de limitaciones en la expresión de la disidencia y en la participación política de la ciudadanía. Véase del autor, por ejemplo, *Poliarchy, Participation And Opposition*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1971, pp. 6 y ss.

El primer tramo de este proceso de cambio concluyó en 1991 con la recuperación económica del país y el triunfo del PRI en los comicios legislativos de ese año. Privada de una legitimidad de origen, la gestión de Carlos Salinas de Gortari tuvo que asumir el desafío de lograr la aceptación de su mandato a partir de sus acciones. Bajo esta lógica, su sexenio arrancó con la propuesta gubernamental de un acuerdo nacional basado en tres líneas de acción: la recuperación del crecimiento y la productividad económica, la puesta en marcha de acciones para alcanzar el bienestar popular y la incorporación de cambios en la legislación electoral.<sup>11</sup>

En esta línea, se creó el Pacto para la Estabilización y Crecimiento Económico (PECE), cimentado en la capacidad del gobierno para tomar decisiones por la persistencia del corporativismo de Estado. Si acaso, una novedad resalta en este escenario. Los sectores convocados a acudir a esta cita mostraban claras disparidades. Algunos de ellos, específicamente el obrero y el campesino, no podían ocultar la debilidad de sus organizaciones, razón por la que en el acuerdo signado, y en los que habrían de seguirle, el reparto para sus afiliados se traduciría en una reducción de los beneficios derivados de su apoyo al gobierno.<sup>12</sup>

Reforzada la posición de la nueva administración, el siguiente paso fue la reanudación del proceso de privatización de las empresas paraestatales, la desregulación de las actividades económicas, y la apertura al exterior, elementos sustantivos de la ecuación en el discurso oficial para el fortalecimiento del Estado en su nueva versión modernizada.<sup>13</sup> Firmado ya años antes el ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el último tramo del proceso contempló la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá.<sup>14</sup>

Complementariamente, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) intentó aliviar la carga de los sectores más afectados por la crisis. El remedio buscaba igualmente la promoción de una nueva lógica de mediación política orientada a la sustitución del corporativismo, inoperante ya en la realización de esa tarea.<sup>15</sup> Se intentaba así detener el deterioro del apoyo al régimen, pero también evadir la exigencia de una reforma electoral a fondo. Basta recordar que las modificaciones constitucionales de 1990 y 1993 no lograron recuperar la credibilidad de la ciudadanía en el sufragio al dejar fuera de la discusión múltiples temas de conflicto.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> A. Aziz, "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad", en J. Alonso, A. Aziz, y J. Tamayo (comps.), *El nuevo Estado mexicano*, vol. 2, *Estado y política*, Nueva Imagen, México, 1992, p. 81.

<sup>12</sup> A este respecto, basta consultar las cifras elaboradas por el INEGI sobre la participación de los salarios en el PIB, o el monto de la inversión pública destinada al campo en la última década para corroborar esta apreciación.

<sup>13</sup> P. Quiroz y H. L. Gutiérrez, *De Carranza a Salinas, otras razones en el ejercicio del poder en México*, UAM-A, México, 1992, p. 366.

<sup>14</sup> P. Medina L., *Hacia el nuevo Estado, 1920-1994*, FCE, México, 1994, pp. 246 y 247; también J. Alcocer, "Economía y política en la transición mexicana", en *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Guadalajara, México, 1991, p. 19.

<sup>15</sup> P. Quiroz y H. L. Gutiérrez, *op. cit.*, p. 365.

<sup>16</sup> A. Aziz, "La reforma electoral", en J. Alonso, A. Aziz y J. Tamayo (comps.), *op. cit.*, pp. 142 y ss.

Dos proyectos legislativos del gobierno de Carlos Salinas buscaban también rectificar a fondo la naturaleza anterior del Estado mexicano. En primer lugar, con la reforma al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria: se trataba de impulsar la modernización del sector rural con su apertura a nuevas fuentes de financiamiento.<sup>17</sup> La reforma del artículo 130, por su parte, reconoce la existencia jurídica de la Iglesia. Curiosamente, la mutación en las posturas tradicionales del régimen sobre la materia produjeron poca resistencia.<sup>18</sup>

La irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1 de enero de 1994 rompió el encanto de las conquistas alcanzadas por el gobierno de Salinas en términos de la reforma del Estado. El proceso de transición política se reactivó entonces otra vez para dar paso a una segunda etapa, en la que el retroceso en la recuperación del autoritarismo se hizo patente. Ello ocurrió al mostrar las limitaciones de la propuesta gubernamental para la reestructuración económica del país, sobre todo en términos del patrón de distribución del ingreso, o de un mejor reparto de los recursos a nivel regional.<sup>19</sup> Junto con el levantamiento zapatista, otras pruebas de la vulnerabilidad de la reforma en curso se acumulaban. Tal es el caso del asesinato del candidato priísta para ocupar la presidencia, Luis Donaldo Colosio, pero también el del secretario general de la organización, Francisco Ruiz Massieu.

El triunfo de Ernesto Zedillo en agosto de ese año es apenas una señal de corta duración sobre el restablecimiento del régimen. Nutrida en una parte de la sociedad la idea de inexistencia de una opción partidista suficientemente sólida para asumir los retos de la transición, la elección del candidato priísta fue aceptada como buena. Los llamados “errores de diciembre” y la abrupta devaluación de la moneda que acompañó el inicio del novel ejecutivo, sin embargo, pusieron término a este breve paréntesis.

En un entorno definido en buena media por la globalización del planeta en múltiples esferas, una vez más se confirmaba la necesidad de reanudar el cambio político del país. El proceso de transición volvió pues a cobrar brío y a relanzarse una vez más. Urgida por las presiones sociales derivadas de una recesión económica de gran alcance durante los dos primeros años del sexenio zedillista, la reforma electoral de 1996 tenía la pretensión de asegurar finalmente condiciones mínimas de equidad en los comicios. La historia comenzó a registrar entonces la persistente e insalvable derrota electoral del priísmo en distintas entidades de la república. A la gubernatura panista de Baja California, Chihuahua y Jalisco, se sumó pues la de Guanajuato, y más recientemente, las de Nuevo León y Querétaro. Igual destino siguió en un buen número de municipios y en varios congresos estatales, cuya mayoría pasó, en forma unitaria o combinada, a manos de la oposición.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> P. L. Medina, *op. cit.*, p. 272.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 274.

<sup>19</sup> Las cifras del INEGI en diferentes rubros del periodo son autoevidentes a este respecto.

<sup>20</sup> Las referencias relativas a estos procesos pueden ser documentadas en la prensa, a partir de 1989, año en que Acción Nacional logró obtener su primera gubernatura.

La desarticulación del arreglo autoritario sigue de esta suerte su itinerario, aunque no sin tropiezos ni retardos por la resistencia de distintos grupos cobijados por el régimen. Éste es el caso de algunos gobernadores del Revolucionario Institucional, renuentes a aceptar las reglas de la competencia democrática y el avance de tendencias y fuerzas partidistas contrarias a sus intereses.<sup>21</sup>

Ciertamente, las elecciones del 6 de julio de 1997 significaron un golpe más en la disolución del orden político priísta al producir la pérdida del primer gobierno del Distrito Federal. Como consecuencia de las mismas, se rompió el dominio del PRI sobre la Cámara de Diputados, toda vez que ningún partido alcanzó la mayoría absoluta en el recinto. Por primera vez, pues, en más de sesenta años, el régimen perdió la condición de gobierno mayoritario. La connotación que tuvieron los resultados electorales, por otra parte, dificulta mucho el establecimiento de alianzas permanentes de la mayoría priísta con cualquiera de las fracciones minoritarias en ambas cámaras.

En efecto, el conflicto interpartidista se acentúa en este tramo de la transición al intensificarse la discusión de cada uno de los asuntos sometidos a consideración de las cámaras del Congreso de la Unión.<sup>22</sup> En contraste, la fijación de las reglas que rigen el juego político entre los actores parlamentarios crea las condiciones para la formación de una alianza opositora destinada a desarticular el predominio del partido gubernamental en la legislatura.

En la LVII legislatura, las prácticas democráticas, producto de la transición en curso, se expresan de manera cada vez más clara en la vida parlamentaria mexicana. Como corresponde a cualquier régimen de este tipo, por ejemplo, los conflictos económicos derivados de la asignación de recursos son ventilados ya en forma preferente por el órgano legislativo. Incapaz de sumar la fuerza necesaria entre sus miembros para cimentar una actuación independiente y más activa, sin embargo, la legislatura debe continuar aceptando el predominio del ejecutivo en este y otros rubros.

A pesar de ello, el avance de las formas democráticas sobre el sistema político mexicano empieza a extender sus efectos sobre el proceso político. Los comicios son más transparentes, una vez entregada la ciudadanía a los trabajos para su organización, y la opinión pública presta más atención a los asuntos públicos a fin de exigir cuentas en su momento a los responsables de su manejo.<sup>23</sup> En este sentido, y contra-

<sup>21</sup> Cabe aquí recordar el llamado "sindicato de gobernadores", integrado por los ejecutivos de Tabasco, Tamaulipas, Coahuila, Puebla y Campeche, por sólo destacar los casos más nombrados por la prensa. Véanse, por ejemplo, las referencias del periódico *Reforma* en diferentes fechas de enero y febrero de 1998.

<sup>22</sup> Los ejemplos a este respecto son abundantes. Se puede consultar, por ejemplo, C. Cansino, S. Oríz y M. López R., "La rebelión del Coro", *Diálogo y debate de cultura política*, México, año 1, núm 3, octubre de 1997-enero de 1998. El *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados permite documentar más puntualmente esta apreciación válida para lo que va del trienio.

<sup>23</sup> Esta opinión es compartida por diversos autores. Sobre el tema se pueden consultar, por ejemplo, G. Pérez Fernández del Castillo, M. A. Alvarado y A. Sánchez Gutiérrez (comps.), *La voz de los votos: un análisis crítico de la elección de 1994*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, México, 1995. De igual manera, es fácil comprobar la creciente cobertura hecha por los medios de los trabajos realizados por sus representantes en el Congreso de la Unión.

riamente a lo que podría pensarse, la ruptura del grupo opositor en la Cámara de Diputados a raíz de la aprobación del presupuesto gubernamental para 1998 es signo de que la competencia democrática ha comenzado a cobrar carta de identidad en el país.<sup>24</sup> Por la misma razón, el vínculo del ejecutivo con los legisladores de su partido experimenta también modificaciones con cuenta en la factura electoral transferida a la organización por su apoyo a diversas políticas gubernamentales, de antemano sabidas impopulares, como el incremento al Impuesto al Valor Agregado (IVA), por sólo nombrar un caso. Desde esta perspectiva, no sorprende la constante invitación cursada por el presidente Zedillo a los legisladores de su partido a efecto de acudir a distintos encuentros tanto con él como con los miembros de su gabinete.<sup>25</sup>

A pesar de la multiplicación de los retos que la transición mexicana ha debido y deberá aún superar, es difícil imaginar en el presente una recuperación del priísmo capaz de modificar la tendencia general del proceso de cambio en curso. Entre otras razones que podrían fundamentar esta apreciación, valdría la pena recordar que el gobierno del presidente Zedillo no ha podido disminuir la vulnerabilidad de la economía mexicana frente a casi cualquier tipo de desconcierto político en el ámbito interno o externo.

La débil mejoría alcanzada en el terreno económico, por otra parte, fácilmente podría perderse con la creciente disminución de los precios del petróleo a nivel mundial, situación que bien puede confirmarse en el futuro. Por último, las cifras de los últimos comicios demuestran que el segmento de la ciudadanía dispuesto a correr mayores riesgos en el momento de emitir su voto con tal de ver atendidos sus reclamos es creciente. Finalmente, aunque los tropiezos del Congreso de la Unión no han terminado aún, cada experiencia abona nuevos aprendizajes a los actores políticos en este y otros foros interesados en la transición.

## SOBRE LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

Según el texto clásico de Hannah Pitkin, el concepto de representación admite cinco distintas variaciones: 1) cesión de autoridad; 2) responsabilidad; 3) representación, espejo o reproducción de una determinada realidad; 4) evocación simbólica, y 5) acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente.<sup>26</sup> En

<sup>24</sup> A este respecto, Adam Przeworski destaca la aparición de un dilema común en los procesos de transición: para favorecer el afianzamiento de las instituciones democráticas, las fuerzas autoritarias deben unirse en contra del régimen en el poder. No obstante, para tener éxito bajo la democracia, cada una de ellas debe competir con sus aliados. La lucha y el tránsito hacia la democracia, por lo tanto, siempre tiene lugar en dos frentes. El primero, contra un orden político autoritario para la instauración de uno democrático; el segundo, contra los propios aliados en esa lucha por la ocupación de mejores posiciones políticas bajo la democracia. Véase del autor, "The Games of Transition", *op. cit.*, p. 116.

<sup>25</sup> La prensa registra encuentros entre ellos no únicamente al inicio del trienio, sino casi en cada ocasión en que un asunto suscita controversia en cualquiera de las cámaras del Congreso.

<sup>26</sup> H. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.

un intento por sintetizar los distintos significados del término, Mauricio Cotta la define como “una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros, y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales”.<sup>27</sup>

La eficacia de este mecanismo institucional de la democracia presupone la existencia de una legislatura dotada de subjetividad, lo que significa que ésta no figura como mero objeto de dominio. En cambio, observa una clara capacidad para la expresión autónoma de intereses y orientaciones políticas plurales. Los representantes de los parlamentos democráticos, adicionalmente, siguen líneas de partido determinadas por los proyectos y preocupaciones de la sociedad, y no por compromisos atados de antemano a determinados sectores.

La asamblea debe pues preservar las condiciones para permitir y regular la expresión libre de una pluralidad de voces o, si se quiere, de una oposición garante del interés de las minorías y de la ejecución de tareas imprescindibles en los ordenamientos democráticos. Por último, pero no menos importante, la designación de este cuerpo depende de elecciones competidas ante las cuales el ciudadano puede libremente pronunciarse por una u otra opción.<sup>28</sup>

La representación parlamentaria en México muestra hasta 1988 serias anomalías por el papel que se asigna a la legislatura en el sistema político mexicano desde la fundación en 1929 del régimen autoritario priísta. Para los propósitos de esta reflexión, conviene recordar aquí las coordenadas que establece Juan Linz en su definición de los ordenamientos autoritarios:

1) Pluralismo político limitado, no sujeto a compromiso ideológico, sino sólo a cierto tipo de mentalidad pragmática, y 2) participación política limitada, es decir, desmovilización de la población en forma extensa o intensa, con excepción de algunas etapas, lo que permite el ejercicio del poder por un líder o por un pequeño grupo bajo límites formalmente imprecisos, aunque bien establecidos en la práctica.<sup>29</sup>

Hasta el inicio de la transición en curso, el régimen político mexicano se desarrolló como un arreglo autoritario, montado en un pluralismo enfrentado a grandes dificultades para prosperar, ya sea bajo el formato de agrupaciones sociales autónomas o de partidos políticos bien configurados y comprometidos democráticamente con el electorado.<sup>30</sup> Este acomodo se acompañó con una profunda desmovilización de la socie-

<sup>27</sup> Cotta, *op. cit.*, p. 272.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 273-279 y ss.

<sup>29</sup> J. Linz, “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, en F. Greenstein y N. Polsby, *Handbook of Political Science*, vol. 3, Addison-Wesley Publishing Co., Massachusetts, 1975, pp. 306 y ss.

<sup>30</sup> En la tipificación de las elecciones, un buen número de autores coinciden en destacar el grado de competitividad como un criterio básico para denotar el carácter democrático de un régimen. En su examen sobre el tema, por ejemplo, Dietrich Nohlen establece que las elecciones competitivas corresponden a sistemas democráticos, las elecciones semicompetitivas a sistemas autoritarios y, por último, las elecciones no competitivas a sistemas totalitarios. Véase del autor, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994, p. 11.

dad ceñida en buena medida a los patrones de un corporativismo estatalmente tutelado.<sup>31</sup> En consecuencia, la participación política de una parte significativa de la sociedad apenas pudo expresarse en forma marginal, sobre todo por parte de aquellos sectores excluidos de este acuerdo.<sup>32</sup>

Un factor central en este ordenamiento institucional fue la existencia de un partido ligado al poder del Estado desde el momento mismo de su creación. Este proceso, vale la pena recordarlo brevemente, arrancó en 1929 con la incorporación de las élites políticas, producto de la contienda revolucionaria, al Partido Nacional Revolucionario (PNR). En 1938, esta organización experimentó su primera redefinición para dar cabida en su seno como recurso de movilización social a diversas agrupaciones de corte corporativo. Entonces adoptó el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Menos de diez años después, en 1946, incorporó una nueva modificación en sus siglas que lo convirtieron en Partido Revolucionario Institucional (PRI), al tiempo que abría paso —mediante el estricto encuadramiento de sus sectores— a la estabilización de las transformaciones revolucionarias impulsadas en su origen por el régimen.<sup>33</sup>

Así las cosas, la disposición institucional del régimen autoritario mexicano para dar respuesta a los reclamos democráticos de la sociedad se encontró siempre dispuesta al objetivo contrario, vale decir, a limitar, si no es que a inhibir, la disidencia política y la participación ciudadana. La permanencia y estabilidad de este orden institucional, por último, dependió de una legitimidad muy alejada de las urnas. Su basamento, en cambio, se sustentó históricamente en dos pilares esenciales: el éxito del régimen como promotor del desarrollo económico y su capacidad de presentarse como la encarnación del nacionalismo mexicano frente a los embates del exterior.<sup>34</sup>

En resumen, la representación política se vio violentada en México tanto en su expresión electoral, como en el proceso de determinar o dar contenido a las acciones de gobierno. En el primer caso, esto fue resultado de los obstáculos impuestos durante casi sesenta años a la competencia política, y por ende, a la libre expresión de la ciudadanía en la autorización de sus gobernantes.<sup>35</sup> En el segundo, el problema radicó en la dificultad de contar con un retrato veraz de los intereses y demandas de la cada vez más diversa sociedad mexicana bajo el esquema corporativo.

<sup>31</sup> R. Hernández, “¿Del corporativismo a la contienda electoral?”, en M. Luna y R. Pozas, (comps.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992, pp. 151 y ss.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 158-162.

<sup>33</sup> E. Stevens, “México’s PRI: The Institutionalization of Corporatism?”, en J. Malloy, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburg Press, 1977, pp. 228-234.

<sup>34</sup> R. Hernández, *op. cit.*, p. 153. Véase también, S. Loeza, “Nacionalismo y democracia en México: tensión entre dos ficciones”, en R. Cordera, R. Trejo D. y J. E. Vega (comps.), *México: el reclamo democrático*, Siglo XXI-LET, México, 1988.

<sup>35</sup> M. Rodríguez La Puente, “El Estado y el partido”, en J. Alonso, A. Aziz y J. Tamayo (comps.), *op. cit.*, pp. 43-52.

La integración de la representación parlamentaria en nuestro país fue pues objeto en forma permanente de controversia por las peculiares características de su sistema electoral.<sup>36</sup> La eficacia de este dispositivo en el proceso de elaboración de las decisiones públicas distó mucho también de ser clara.<sup>37</sup> Cedida la regulación fundamental de la función legislativa al ejecutivo, el Congreso de la Unión vio limitadas fuertemente sus atribuciones en este campo.<sup>38</sup> Más allá de que casi la totalidad de las iniciativas aprobadas hayan tenido un origen presidencial, la independencia de los representantes no pudo sustraerse de coacciones impuestas a su derecho de deliberar con toda libertad y de introducir las correcciones pertinentes.<sup>39</sup> Si juzgamos su actuación como caja de resonancia de los problemas más graves de la sociedad, el panorama no mejora gran cosa. Las protestas y denuncias llevadas hasta la tribuna parlamentaria lograron sólo por excepción la incorporación de ajustes en las decisiones tomadas por el gobierno.<sup>40</sup>

Sin duda alguna, en las dificultades que la representación parlamentaria mostró en nuestro país para alcanzar un desarrollo pleno tuvo mucho que ver el modelo corporativo de intermediación política.<sup>41</sup> Éste, además de condicionar la distribución de curules, inhibió también la percepción de los ajustes observados por la sociedad, como ocurre en aquellos esquemas de distribución electoral competitiva o no comprometidos de antemano.<sup>42</sup> Como ya se dijo, tal arreglo, se recordará, figuró como una de las piezas fundamentales del régimen para asegurarse la lealtad de una base social de apoyo a partir de los años cuarenta.<sup>43</sup> Además, al ser éste un proyecto impulsado

<sup>36</sup> Los textos escritos a este respecto son múltiples. Entre ellos se pueden consultar las diferentes partes del libro de Juan Molinar Horcasitas ya citado.

<sup>37</sup> Cabe aquí recordar la gran cantidad de artículos periodísticos que atribuyeron la rebelión del EZLN el 1 de enero de 1994 a una crisis de representación. Al respecto, se puede consultar cualquier diario en los meses que siguieron a este suceso.

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, J. Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia*, UNAM, México, 1996, pp. 62 y ss.

<sup>39</sup> Éstas son las condiciones que fijan los especialistas como base democrática del proceso legislativo. Véase, J. J. Orozco H., "La Legislatura y sus funciones de control", en *Política y proceso legislativo*, LII Legislatura, Cámara de Senadores, Porrúa-UNAM, México, 1985. En nuestro caso, aún están por documentarse en forma sistemática las rebeliones de los legisladores tanto de oposición como de mayoría con respecto a las líneas fijadas por su partido en diferentes cuestiones. La indisciplina partidista, sin embargo, no es un fenómeno reciente. A lo más, cabe anotar que sus expresiones no siempre han sido conocidas por la opinión pública, como acontece ahora, por los cursos diversos que ésta ha tomado en la actualidad.

<sup>40</sup> A este respecto, podemos reconocer que todavía está pendiente la realización de una documentación sistemática para fundamentar esta apreciación. Empero, comprobar lo contrario parece una labor más difícil.

<sup>41</sup> A. Aziz Nassif, "Ni ciudadanos ni partidos", en M. Luna y R. Pozas, *op. cit.*, p. 174.

<sup>42</sup> Véase, entre otros, J. La Palombara, *Politics Within Nations*, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1974, p. 142, y W. Cornelius, "Politics in Mexico", en Almond, *Comparative Politics Today*, Scott, Foresman and Co., Illinois, 1990, pp. 444-446. También P. Schmitter, "Corporatismo (corporativismo)", en M. Luna y R. Pozas (coords.), *op. cit.*, pp. 4-9.

<sup>43</sup> L. J. Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 1982.

por el partido del Estado, sus efectos inhibidores sobre la lucha interpartidista en el terreno electoral no se hicieron esperar.<sup>44</sup>

En estas condiciones, la definición de las políticas de gobierno quedó en definitiva en manos del poder ejecutivo.<sup>45</sup> Esta experiencia fue común hasta la década de los sesenta. Después, la acelerada modernización del país obligó al régimen a reforzar por la vía electoral la presencia opositora en la Cámara de Diputados.<sup>46</sup> La forma de intermediación corporativa enfrentaba para entonces serios problemas en su operación.<sup>47</sup> Mientras este arreglo tuvo vigencia, sin embargo, fue claro que el cuerpo parlamentario no logró concretar su responsabilidad en dar curso a la representación política de la sociedad.<sup>48</sup> En cambio, permitió a la presidencia de la república afianzar su protagonismo en este y otros campos, sin tener que responder por sus acciones ante ningún tipo de control de corte democrático. En forma análoga, dicho acomodo evitó el desarrollo de un sistema de partidos con la consistencia y la institucionalización necesarias para el desarrollo de la representación parlamentaria.

La intervención de los partidos políticos en el ejercicio de la representación parlamentaria fue reconocida por múltiples teóricos y especialistas en el tema como un requerimiento imprescindible para el desarrollo del proceso político. Entre otros, hace casi ocho décadas Hans Kelsen explicó cómo al reunir a ciudadanos deseosos de ejercer más directa y efectivamente sus derechos políticos, los partidos “imprimen una dirección al proceso de formación de la voluntad colectiva”.<sup>49</sup> Con su intervención en los escenarios electorales y parlamentarios, estas agrupaciones permiten pues la reducción de la pluralidad de opiniones en alternativas simplificadas y susceptibles de conformar directrices o políticas de gobierno.

En un contexto social donde la pluralidad figura como una realidad cada vez más indiscutible, la voluntad del Estado sólo puede ser resultante de la transacción entre opiniones o intereses divergentes, previamente articulados por la acción de los par-

<sup>44</sup> Molinar Horcasitas, *op. cit.*, *passim*. Véase también a este respecto, por ejemplo, el texto de P. Aguirre, A. Begne y J. Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, Trazos, Centro de Investigación, A.C., México, 1993, pp. 289-373.

<sup>45</sup> Los ejemplos a este respecto son abundantes. Simplemente basta documentar las numerosas ocasiones en que el PRI ha tenido que ir solo en la votación plenaria en ambas cámaras del Congreso.

<sup>46</sup> Esta interpretación se apoya en las tesis de Huntington relativas a los impactos de la modernización sobre las instituciones políticas y los problemas creados por su desadaptación a las nuevas circunstancias sociales. Véase del autor, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1968, pp. 280 y ss. También, para el caso mexicano, J. Labastida, “México: corporativismo y democracia”, en M. Luna, y R. Pozas, *op. cit.*, pp. 157, 158.

<sup>47</sup> Desde una perspectiva sistémica, el corporativismo se evalúa por su contribución en la reducción de la complejidad y la inestabilidad social. Las configuraciones de tipo corporativo permanecerán o no conforme a su eficacia para canalizar o filtrar demandas funcionales a la perduración del sistema. Véase N. Rabotnikof, “Corporativismo y democracia: una relación difícil”, en M. Luna, y R. Pozas, *op. cit.*, pp. 31 y ss.

<sup>48</sup> La representación corporativa opera bajo un esquema que inhibe el desarrollo de la representación pluralista del esquema democrático-representativo. R. Millán, “(Neo) corporativismo y gobernabilidad”, en M. Luna y R. Pozas, *op. cit.*, pp. 48 y ss.

<sup>49</sup> H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Colofón, México, 1992, pp. 35 y ss.

tidos. Ante la ausencia en México, hasta 1988, de un sistema de partidos comprometido con su participación en la contienda electoral en la integración de la voluntad colectiva, la representación parlamentaria fue durante mucho tiempo una aspiración incumplida.

#### REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA Y TRANSICIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

Tema por excelencia politológico al situarse en la cima de los procesos relacionados con la autorización y el ejercicio del poder en los sistemas democráticos, la representación parlamentaria constituye, no obstante, un terreno que apenas comienza a ser explorado. Como punto de partida, conviene reconocer la complejidad del problema debida a la ambigüedad del propio concepto de representación, a la vez principio de legitimación política, estructura institucional y modalidad de comportamiento dentro de la teoría democrática.

A esta complicación inicial se agrega además el frecuente desliz de los especialistas al mezclar en su análisis prescripciones normativas —en las que en forma predominante destaca la presencia de juicios y valores— con aspectos o preguntas meramente empíricos. La escasez de literatura dificulta más la tarea, sobre todo si ésta busca iluminar no la fase de integración del cuerpo parlamentario, sino la que corresponde al modo en que éste cumple con su obligación de modelar una respuesta democrática en el parlamento a los muy diversos intereses y demandas cursadas por la ciudadanía en los comicios.

La escasez de trabajos empíricos referidos al caso mexicano, tardío en el área latinoamericana en cuanto a su incorporación al círculo de los regímenes democráticos, hace que este desafío resulte más amplio.<sup>50</sup> En primer lugar, vale la pena señalar que buena parte de las reflexiones sobre el poder legislativo en nuestro país han sido realizadas por juristas, lo que de entrada habla de estudios orientados en esencia a dar cuenta de cuestiones formales. Con ello, no se pretende afirmar la ausencia de investigaciones de carácter histórico o con una inquietud política. En cambio, se busca destacar el interés ensayístico que generalmente observan estos trabajos por sobre un conocimiento empírico de este órgano y sus quehaceres.

En efecto, lo que desde la ciencia política se ha podido precisar a este respecto es bastante poco. Por ejemplo, apenas se empieza a reflexionar sobre el modo en que el perfil del régimen autoritario del cual se parte en una transición puede afectar el desarrollo del proceso representativo que tiene lugar en las legislaturas. Del mismo

<sup>50</sup> Para una revisión de esta situación, se puede consultar el breve recuento hecho por Alonso Lujambio sobre los trabajos dedicados a la legislatura mexicana. Véase del autor, *Federalismo y congreso*, IJ-UNAM, México, 1995, pp. 161 y ss. También Roderic Camp, en la revisión que hace sobre el tema, concluye que el caso de México es también el menos estudiado de toda América Latina al ser ignorado en casi todos los estudios dedicados al área. Véase "Mexico's Legislature: Missing the Democratic Lockstep?", en D. Close (comp.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1995.

modo, apenas se sabe cuál es el curso que sigue la revisión y la adopción de nuevos arreglos institucionales tendentes a afianzar la representación parlamentaria en un contexto democrático. Si esto es así, de más está decir que la exploración de las principales tareas de los partidos políticos en estas circunstancias es un terreno prácticamente virgen.<sup>51</sup>

Así las cosas, el esfuerzo por conocer el papel desempeñado por nuestra legislatura en el sistema de representación y los cambios que la transición ha producido desde 1988 o que aún tiene pendientes por realizar parece urgente. Hasta ahora, la intervención de este cuerpo en tal labor fue, según se ha visto, poco menos que marginal por el predominio de un corporativismo de corte estatista en la formulación de las decisiones de gobierno, patrón por demás ajeno a la lógica y procedimientos democráticos.<sup>52</sup>

Antes de seguir adelante vale la pena advertir que esta investigación parte de una concepción de los regímenes democráticos que implica no sólo asegurar la existencia de condiciones tales como el voto secreto, el respeto a los derechos civiles, la alternancia en el poder, la verificación periódica de elecciones, o la competencia entre partidos, sino de rescatar, como ideas guía del modelo, la igualdad política, la autodeterminación, la participación de los votantes en la definición de la agenda política, el desarrollo de procesos discursivos tendentes a determinar el contenido de la voluntad general y la influencia de la opinión pública en la determinación de las decisiones de interés común. Dicho en pocas palabras, de hacer efectivo lo que se ha pensado como la esencia misma del concepto de democracia, esto es, el principio de ciudadanía.<sup>53</sup>

De igual modo, se reitera la idea de que los parlamentos democráticos ocupan el lugar más alto en la estructura de los procesos representativos al permitir la conjugación de la diversidad con la unidad política. Su papel principal en el proceso político deriva por tanto de su actuación como mecanismo privilegiado para el procesamiento de las decisiones públicas a partir de la integración de las distintas expectativas y demandas patentes en toda sociedad moderna. Puede decirse en consecuencia que figuran como la expresión más directa y plural de la soberanía popular, hecho que los ubica en el lugar de mayor relevancia en la legitimidad democrática.

Con base en estas concepciones, importa determinar empíricamente en la investigación que aquí se comenta *qué cambios ha observado la legislatura en el desempeño de su compromiso como principal representante de la ciudadanía a partir de los resultados arroja-*

<sup>51</sup> Trabajos pioneros en estos temas son el texto ya citado de Adam Przeworski, "The games of transition", en S. Mainwaring, G. O'Donnell y J. S. Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, y el de S. Mainwaring, "Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: the Importance of Party System Institutionalization", ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación de Ciencia Política, 1997, Washington, D. C., agosto 28-31.

<sup>52</sup> Juan Linz caracteriza al régimen autoritario mexicano como un estatismo orgánico de corte corporativo, *op. cit.*, pp. 264-285.

<sup>53</sup> J. Cohen y A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, Cambridge y Londres, 1992.

*dos por los comicios federales de 1988*, situación en la que el régimen autoritario mexicano ve desdibujado completamente el perfil del sistema de partido hegemónico que le dio sustento en el pasado.

Al mismo tiempo que comienza a abrirse paso otro arreglo institucional apoyado por reformas electorales tendentes a reforzar la competencia interpartidista, se trata de observar de *qué modo y hasta qué grado se han cimentado las condiciones para el afianzamiento de un sistema de representación de corte democrático*, una vez que el deterioro del sistema de intermediación política ligado al autoritarismo deja poco lugar a dudas.

En el contexto de la transición política del país, esta investigación trata de establecer *hasta qué punto y cómo se han visto modificadas las reglas del juego que hasta ahora han determinado la intervención de la legislatura en la integración de la voluntad general*. La cuestión, no está de más recordarlo, es de suma relevancia toda vez que cualquier cambio institucional operado en este renglón tiene serias secuelas sobre la vida pública del país.<sup>54</sup>

El comportamiento institucional ha sido desde siempre parte de las preocupaciones de la ciencia política. El exceso de formalismo con que eventualmente se llegó a tratar la cuestión determinó la temporal reorientación de los intereses de investigación de muchos politólogos. Hace ya varios años, sin embargo, éstos volvieron a percatarse de la relevancia del tema al convenir sin lugar a dudas en el hecho de que las instituciones modulan de manera directa los resultados de la política.

En este sentido, no se trata de asumir posturas voluntaristas proclives a creer que la mera existencia de una institución o de un conjunto de ellas articuladas de determinada manera deberá desembocar en una buena conducción gubernamental. En cambio, lo que cada vez se hace más evidente para los estudiosos de la política es que un diseño institucional adecuado constituye una condición necesaria, si bien no suficiente, para alcanzar este objetivo.

El proyecto de investigación que se comenta en este escrito se guía de esta suerte por las formulaciones del nuevo institucionalismo al asumir entre sus premisas que las reglas y procedimientos institucionales indefectiblemente dejan su impronta en los productos de la política. Ello ocurre al fijar límites y posibilidades al desarrollo de los actores políticos. En efecto, al encuadrar su comportamiento, las instituciones moldean, definen y delimitan no sólo su identidad, sino también su poder y sus estrategias de acción. Las instituciones constituyen “las reglas del juego” o, si se quiere, los procedimientos que median el proceso de toma de decisiones, y aun las arenas dentro de las cuales se ventilan y en un momento dado se resuelven los conflictos.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> En este punto la bibliografía es amplia. Véase, por ejemplo, R. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1993; J. March y J. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, Nueva York, 1989, y de los mismos autores, “Institutional Perspectives on Political Institutions”, *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, vol. 9, núm. 3, julio de 1996, pp. 247-264.

<sup>55</sup> Putnam, *op. cit.*, p. 8.

En el caso de la representación parlamentaria como una institución o práctica articulada al modelo de la democracia moderna, la legislatura figura como la arena en la que, sujetos a determinadas reglas o procedimientos formales, los actores políticos —vale decir, los partidos con presencia en el recinto— discriminan, recogen, ventilan, discuten e integran las demandas ciudadanas, a fin de dirimir los conflictos de intereses presentes en los distintos segmentos de la sociedad.

A su vez, los partidos políticos —actores fundamentales en el proceso de representación— en tanto partes constitutivas de un sistema articulado de acuerdo a ciertas reglas, quedan bajo los efectos de un entramado institucional que modula su comportamiento en el circuito parlamentario. Pero no únicamente el de ellos, sino también el de sus electores cuyas alternativas, consecuencias y contradicciones en el momento de expedir su voto, quedan también expuestas a los encuadramientos de este arreglo.<sup>56</sup>

Bajo esta óptica, otro de los problemas que dicha investigación busca atender es *cómo ha influido el cambio institucional operado por la transición en el comportamiento de los actores políticos que tienen a su cargo la representación ciudadana en los recintos parlamentarios*. Hasta ahora, los dispositivos establecidos por el régimen priísta para la mediación de intereses se concentraron en espacios distintos a los parlamentarios y en actores diversos a los partidos políticos.

Puesta en marcha la transición política de México hacia las formas y los procedimientos democráticos, cabe pues preguntarse *cuánto y de qué manera ha variado el desempeño de los partidos en las labores que realizan como parte de su compromiso representativo*. Si las limitaciones institucionales que en el pasado impidieron su desarrollo han sido removidas, no resulta descabellado suponer que su actuación en el presente podría también haber registrado variaciones en distintos sentidos e intensidad.

La concepción institucional del cambio político asume, empero, que este tipo de movimientos no opera en las instituciones de manera automática ni continua, una vez modificado el contexto externo. Plantea la existencia de una gran gama de posibilidades como resultado de este proceso, toda vez que las instituciones políticas y las identidades muestran una dinámica interna conectada en forma flexible a los cambios del entorno, lo que obliga a revisar la peculiaridad de su origen e historia.<sup>57</sup> Desde esta perspectiva, la estructura interna del Congreso de la Unión y el sistema de partidos que han acompañado la transición en nuestro país deben ser objeto de un examen que considere y evalúe en detalle esta situación.

Según los especialistas, el proceso de representación a cargo de las asambleas parlamentarias abarca una amplia gama de actividades que rebasan cualquier prescripción formal. En la tradicional clasificación de Walter Bagehot se enumeran la electiva, asociada a la designación del ejecutivo y su equipo; la expresiva, relacionada con la transmisión de las orientaciones populares; la educativa e informativa,

<sup>56</sup> Sobre el tema se puede consultar J. March y J. Olsen, "Institutional Perspectives of Political Institutions", *op. cit.*, pp. 247-264, y S. Mainwaring, *op. cit.* pp. 1-17.

<sup>57</sup> J. March y J. Olsen, "Institutional Perspectives on Political Institutions", *op. cit.*, pp. 256 y 257.

encargada de ilustrar y elevar las opiniones de la ciudadanía; la legislativa, por la cual se expide la ley, y finalmente, la financiera, conectada con el manejo y la supervisión de la hacienda pública.<sup>58</sup>

A diferencia del formato parlamentario de gobierno, en el presidencial la legislatura cubre con menos intensidad la función electiva. El resto tiene una vigencia muy parecida en los dos modelos. Su aplicación entonces depende sobre todo del grado de profundización alcanzado por los principios y las prácticas democráticas en cada caso concreto. Así pues, por último, en una situación de transición política como la que atraviesa nuestro país, observar *cuál ha sido el desempeño de los partidos con presencia parlamentaria en las actividades expresivas, legislativas y supervisoras del poder legislativo* sugiere una vía adecuada para apreciar los avances logrados en la construcción de un nuevo sistema de representación democrática en México.

## CONCLUSIÓN

El estudio de la representación parlamentaria en México durante el plazo que pronto habrá de completar una década confronta retos de gran alcance. El asunto no sólo se encuentra sujeto a los problemas de falta de definición propios de cualquier proceso de cambio no concluido, sino que además confronta las dificultades derivadas de la virtual carencia de estudios previos centrados claramente en el tema. No obstante, una cuestión parece evidente: el conocimiento empírico del modo en que la representación democrática ha comenzado a encontrar respuesta en los recintos legislativos permite apreciar en detalle los logros, pero también los obstáculos que la transición política del país deberá superar antes de que las formas y prácticas de este tipo de regímenes puedan alcanzar un cabal afianzamiento. Desde esta perspectiva, creemos, el esfuerzo bien vale la pena.

<sup>58</sup> W. Bagheot [1867], *The English Constitution*, Oxford Press, Londres, 1968.