

Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México

YOLANDA MEYENBERG*

Resumen: En este artículo se analiza uno de los problemas de definición institucional presente en la larga etapa de cambio político en México: el de las instituciones de representación. La estructura de la exposición se inserta en el debate de los dilemas que enfrentan los países al adoptar un modelo específico de tránsito hacia la democracia: aquel que se asienta en los procedimientos. Se proponen cuatro grupos de relaciones que permiten ponderar las posibilidades de un fortalecimiento del poder legislativo en México: la representación y las dimensiones electorales, en el que se revisan los alcances de la legalidad electoral y los efectos de las reformas electorales en el perfil de los ámbitos de representación; los actores en la representación, donde se analiza desde una perspectiva histórica el alcance de los partidos políticos; los partidos políticos en el ámbito parlamentario, desde la perspectiva de su capacidad de incidencia en la toma de las decisiones; y las distancias que pueden aparecer en la elección de un modelo presidencialista que pondera la objetividad como punto de partida de las relaciones políticas y otro parlamentario cuyo énfasis estaría en los canales de representación.

Abstract: This article analyzes one of the problems of institutional definition present throughout the lengthy phase of political change in Mexico: that of representative institutions. The structure of the article is linked to the debate on the dilemmas faced by countries when they adopt a specific model of transition towards democracy, i.e. one based on procedure. The author proposes four groups of relationships allowing one to weigh up the possibilities of the strengthening of the legislative branch in Mexico: representation and electoral aspects, in which the scope of electoral legality and the effects of electoral reform are examined within the profile of the spheres of representation; the actors involved in representation, where the scope of political parties is analyzed from a historical perspective; political parties in the parliamentary sphere, from the perspective of their ability to affect decision-making and the distances that may emerge between the choice of a presidential model which regards objectivity as the starting point for political relations, as opposed to a parliamentary model which stresses the channels of representation.

LAS REFLEXIONES EN TORNO A LA DEMOCRACIA se inclinan a dar por válido el supuesto de que a una composición disímil de la ciudadanía le debe corresponder un sistema de representación que fomente dos prácticas políticas en estrecho vínculo: por un lado un poder delegado de manera horizontal, y por el otro, que el ensamble institucional permita y canalice de manera eficiente la afluencia de la multiplicidad de intereses que caracterizan a una sociedad plural en un amplio sentido de la palabra.

Esto, que podría ser mirado como un mero recurso teórico para explicar una realidad que se presenta como vertiginosamente modificada, implica, además, una toma de postura en anuencia con ciertos códigos públicos, bajo la óptica de sus

* Dirigir correspondencia al Instituto de Investigaciones Sociales, Circuito Mario de la Cueva, Zona Cultural, Ciudad Universitaria, C. P. 04510, México, D. F. E-mail: yml@servidor.unam.mx, tel.: 622 74 00 ext. 256.

implicaciones en el análisis del diseño de un gobierno representativo y su consonancia con las formas de representación. Esto es, la relación que existe entre el conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio ponderado del poder en una sociedad y la existencia de una unidad institucional que garantice la coherencia política.

El vínculo representación-constitución de un gobierno representativo en México remite a un problema de tránsito en el que se percibe una tensión entre dos modelos de orden: el primero, que decae después de una vigencia de casi cinco décadas, en el que la acción de gobernar se concebía como una tarea planeada, dirigida y aplicada desde el régimen; el segundo, que asienta su hegemonía en la década de los ochenta y privilegia la libre concurrencia de los intereses en un ámbito político semejante a una arena mercantil.

Si se atiende a la definición de Morlino,¹ un cambio de régimen implica que se transformen los valores acuñados en la comunidad política y su reflejo en las normas y las estructuras de autoridad. En este sentido, la adopción de un modelo que se articula en torno de intereses individuales llevaría al surgimiento de ajustes graduales en los patrones y en los códigos institucionales formalizados.

La mayoría de los países que han optado por estrenarse o reincorporarse a los procedimientos de la democracia, encuentran que, de todo el engranaje institucional que sufre modificaciones, aquella parte dedicada a regular las funciones de representación es la que se ve más afectada.

En los casos en donde se transita desde un autoritarismo compacto,² la labor es de construcción: la ausencia de canales abiertos para la expresión de las demandas, como los congresos; el carácter clandestino de las organizaciones políticas de oposición; y la supresión del derecho al sufragio, implican el diseño de una nueva estructura de autoridad en la que se asume como dogma de fe la idea de que la vía parlamentaria es la idónea para la consolidación de la democracia, y se sobrevalora al vehículo mediante el cual se legitima la actividad parlamentaria (el voto).

En los lugares en donde se ejerció un autoritarismo dúctil, la tarea implicaba asumir la verdadera dimensión de las instituciones y de las relaciones políticas que a través de ellas se construyen. En México, la existencia formal de normas y estructuras de autoridad pertenecientes a la democracia, revestidas de una práctica corporativa, imprimieron en el cambio peculiaridades interesantes.

En primer lugar, el giro en sentido del voto. Por décadas, el derecho al voto en México fue filtrado por la inducción en su ejercicio, que generó lo que podría entenderse como desvíos en los estándares democráticos: la alteración del proceso representativo y la incidencia sobre las preferencias del electorado.

¹ Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 82

² Entiendo por autoritarismo compacto aquella forma de régimen que inhibe la expresión de relaciones democráticas en la sociedad: elecciones, libre manifestación de las demandas, reconocimiento de los partidos, existencia de garantías individuales.

En un contexto autoritario dúctil, el ámbito representativo fue articulado discursivamente desde una perspectiva que evadía la adscripción individual y la desplazaba en tres sentidos:

1) Aludía a intereses supraciudadanos, sin relación con ninguna persona en particular,³ como intereses adscritos al proyecto revolucionario, a la nación o al partido que representaba a la revolución institucionalizada.

2) La acción de representar no significaba actuar en nombre de los votantes como entidades aisladas, sino como miembros de filiales corporativas de agregación de intereses. El congreso, estructurado bajo una lógica de partido hegemónico, legitimaba la representación a partir de cuotas parlamentarias otorgadas, a partir de una organización vertical, a los tres sectores que constituían al partido: obrero, campesino y popular; y en la que el voto era una señal de lealtad y de disciplina con relación al cuerpo de pertenencia.

3) Los representados no eran concebidos como actores con iniciativa y capacidad de juicio independientes,⁴ sino susceptibles de una conducción permanente, bajo una línea política definida por la estructura de autoridad.

Esta perspectiva, pese a configurarse legalmente a partir del sufragio, no podía descansar en la libre expresión de la ciudadanía, sino en la garantía de cuotas de votos para el partido hegemónico, tarea que se emprendió mediante dos modalidades de incidencia sobre las preferencias del electorado. En una primera etapa, el acto de la elección de representantes se convirtió en una práctica a la que se supeeditaba la dotación de beneficios. En una segunda etapa, ante la incapacidad de manipulación del electorado, se optó por alterar los resultados de las elecciones.

La distinción en la trayectoria lleva a dos de los puntos centrales del análisis de la transición en México: a la manera en que se conduce la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y a las condiciones que fomentan o inhiben la modificación de un régimen presidencialista en uno parlamentario.

Como es sabido, el poder se define en México a partir de la figura del presidente, quien es a la vez jefe de gobierno y jefe de Estado, además de representar el símbolo de la unidad de la nación. El presidente, por definición, ejerce el poder con base en los siguientes acuerdos:

1) Llega al poder por un proceso de elección directa y se asienta en él bajo el supuesto de ser el representante de todo el pueblo.

2) No puede ser removido de su cargo por la vía del voto del congreso.

3) Tiene por prerrogativa la conformación del gobierno: es el presidente quien de manera discrecional nombra y remueve a los miembros de su gabinete.

4) Se maneja en una línea de autoridad vertical que encabeza.⁵

³ Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1972, p. 210.

⁴ *Ibid.*, p. 209.

⁵ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, New York University Press, 1994; Juan Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Washington, 1994.

A partir de esto, la relación entre el presidente y el poder legislativo dependerá: de los equilibrios que la Constitución garantice a cada uno de los poderes, de los significados que se atribuyen a los procesos de elección que la legitiman y de la distribución de poder que se deriva de todas estas consideraciones.

Esta relación se produjo, durante la vigencia del autoritarismo dúctil, a través del control mayoritario del congreso por parte del Partido Revolucionario Institucional y de la actuación de un número limitado de partidos satélites con poca o nula incidencia en la toma de las decisiones. Bajo esta óptica, la organización puntual de los procesos electorales sirvió como mecanismo para evaluar la actuación de la gestión presidencial y el ejercicio del partido hegemónico, y ofreció un canal para atender las demandas prioritarias y para atenuar el disenso.

Bajo una estructura así articulada, la autoridad del gobierno para definir las leyes no fue coextensiva a la representación; el modelo ponía de manifiesto que pese a que en el nivel formal no cumplía con los supuestos de la representación democrática, contaba con la autoridad para dictar órdenes y hacerlo bajo la justificación de que actuaba en nombre de la ciudadanía.⁶

La proliferación de expresiones de descontento promovidas por sectores específicos de la sociedad durante las décadas de los cincuenta y sesenta significaron evidencias de que sostener esta estructura de control institucionalizado de la sociedad implicaba una amenaza a la estabilidad política del país. La solución fue el diseño de una estrategia de apertura promovida desde el ejecutivo con repercusiones paulatinas en los ámbitos de representación.

El arreglo pretendía dar la apariencia de que se respetaba, a la vez que se retardaba, uno de los supuestos básicos en los que descansa la gobernabilidad en la democracia: que la representación de la ciudadanía por parte de los gobernantes electos permitirá la proliferación de la idea de que es más efectivo canalizar los intereses colectivos dentro de las instituciones establecidas que intentar hacerlo subvirtiendo el orden vigente.⁷

LA REPRESENTACIÓN Y LAS DIMENSIONES ELECTORALES

Siendo el electoral un ámbito especialmente sensible en términos de la legitimidad del régimen y de la construcción de un proyecto de gobernabilidad coherente, el acento de la apertura se puso en ese sentido y ha sido desde entonces un factor primordial en la definición del cambio.

Desde 1963, año en que se introduce en la legislación la figura de diputado de partido, y hasta las elecciones de 1997, donde el conjunto de los partidos de oposición han llegado a la representación del 52.5% del total del voto en la cámara de

⁶ *Ibid.*, p. 228.

⁷ Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

diputados, la normatividad se ha ido modificando de manera reactiva a la capacidad de convocatoria de la oposición.

En 1963, López Mateos admitió el estrecho campo de acción otorgado a los partidos y la falta de flexibilidad para la participación de las minorías políticas, y presentó una iniciativa de reforma constitucional que permitía la representación de los partidos minoritarios en la cámara de diputados. La elección de diputados se realizaba en distritos electorales cuyo número dependía del tamaño de la población de cada entidad y en los que se aplicaba el método de mayoría relativa. Los partidos que no alcanzaran 20 triunfos distritales tendrían derecho a que se les asignaran cinco diputados de partido, si su votación representaba al menos 2.5% de la recibida por todos los partidos. Por cada medio punto porcentual que la votación de un partido excediera el límite inferior, recibiría un diputado más, hasta que el total de sus diputados, tomando en cuenta sus triunfos distritales, llegara a 20.⁸

La década de los setenta fue testigo de dos reformas: la propuesta por Echeverría, en un contexto en el que la oposición de izquierda se acerca a aquellos grupos de la sociedad, tradicionalmente controlados por el partido hegemónico, que se mostraban en franca disposición a radicalizarse (trabajadores, campesinos, estudiantes, maestros) y en el que la rígida estructura de representación dejaba espacio al descontento sólo a través de la abstención. Las modificaciones propuestas en la Ley Federal Electoral fueron las siguientes: se disminuyó el requisito de porcentaje de votación total (de 2.5 a 1.5) para que un partido con registro obtuviera representación en la cámara de diputados y se amplió a un máximo de 25 el número de diputados de partidos minoritarios.⁹

La reforma pretendía hacer uso del poder legislativo para ampliar los márgenes de credibilidad electoral, incorporar a la disidencia por medio de los partidos, filtrarla a través de los procesos electorales y fomentar una imagen de anuencia política basada en un pluralismo artificial y precario.¹⁰

Los resultados de las elecciones presidenciales de 1976 pusieron de manifiesto la insuficiencia de la reforma. El carácter monopartidista del proceso y el índice de abstención¹¹ mostraban que la sociedad persistía en su afán de presentar sus demandas y manifestar sus preferencias fuera de los espacios de representación validados. De hecho, los únicos partidos en la cámara durante ese periodo fueron: el PAN (8.4%), el PRI (81.8%), el PPS (5%) y PARM (3.8 por ciento).¹²

En 1977 se proyecta un cambio más ambicioso, cuya intención era fomentar el pluripartidismo y la competencia política al sustituir la lógica de representación fun-

⁸ Leonardo Valdés, "La fórmula electoral mexicana, negociación entre partidos", en Dutrenit y Valdés, *El fin de siglo y los partidos políticos*, Instituto Mora-UAMI, México, 1994, p. 262.

⁹ Reformas del artículo 54, fracciones I, II y III de la Constitución.

¹⁰ José Luis Tejeda, *El proceso de democratización en México 1968-1982*, Praxis, México, 1991.

¹¹ José López Portillo obtuvo 16 767 210 votos, los candidatos no registrados (como Valentín Campa) 222 079 y se anulaban 769 163 votos. El nivel de abstención fue de un 44.9 por ciento.

¹² Valdés, *op. cit.*, p. 264.

dada en los preceptos de la revolución y en el partido que los vigilaba, por otra que implicaba el consenso ciudadano. A tal fin, una nueva legislación electoral pretendía resarcir la debilidad de los partidos, sin demérito del poder presidencial, convirtiéndolos en entidades de interés público.¹³

La incorporación de las corrientes políticas organizadas a los espacios legitimados se efectuó mediante el diseño de dos pistas de representación, una de mayoría relativa y otra de representación proporcional, mediante una fórmula diseñada de la siguiente manera: 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional por listas cerradas, para aquellos que obtuvieran menos de 60 diputaciones y más de 1.5 del total de votación válida.

Vista como aval del prototipo de representación democrática, como un arreglo institucional público mediante el cual se permite a la ciudadanía estar presente en la acción gubernamental a partir de la manifestación de sus preferencias políticas,¹⁴ la reforma resulta pobre, en términos de su incidencia en la dinámica parlamentaria. Así lo reflejan los porcentajes de la composición de la primera cámara bajo su norma: PAN 10.8%, PRI 74%, PPS 2.8%, PARM-PSUM 3.0%, PDM 2.6%, PCM 4.5%, PST 2.6 por ciento.¹⁵

Las reformas de los ochenta fueron, sin duda, producto del avance de los partidos de oposición, de Acción Nacional en el norte del país y de la agregación de organizaciones de izquierda, quienes presentaron en 1988 la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la república. Vistas desde la perspectiva de la gobernabilidad, las reformas de 1986 y 1989 resultan determinantes para ponderar la incidencia de los partidos en el cambio.

La reforma de 1986 amplió el espacio designado a los partidos minoritarios, duplicando los asientos asignados a la representación proporcional; así, la elección de 200 diputados se efectuaría a través de cinco listas plurinominales. Esta medida pretendía encauzar el capital político acumulado por la oposición hacia espacios institucionalizados bajo el control de la élite gobernante.

No obstante, la ley estableció un mecanismo denominado "cláusula de gobernabilidad",¹⁶ que establecía que aquel partido que obtuviese por lo menos el 35% de los votos y fuese mayoritario, alcanzaría por ley el 50% más uno de los escaños. Por cada punto porcentual extra, ese partido obtendría dos diputados más, es decir el .4% de los asientos. Esta cláusula permitía al partido con mayor porcentaje de votación tener la mayoría absoluta en la cámara sin haberla obtenido por la

¹³ La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales establece: "los partidos nacionales son entidades de interés público: para garantizar el ejercicio de sus funciones y con el objetivo de que en su conjunto formen un sistema de partidos. Esta Ley regula los procedimientos para su constitución y registro, el desarrollo de sus actividades, el cumplimiento de sus fines y su disolución. Los partidos políticos con registro gozarán de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

¹⁴ Fenichel, *op. cit.*, p. 222.

¹⁵ Valdés, *op. cit.*, p. 268.

¹⁶ La "cláusula de gobernabilidad" llegó a su versión más acabada en la reforma de 1989-90.

vía electoral.¹⁷ El techo de la representación para el partido más grande al que se aplicaría la cláusula sería 60%. Si el partido mayoritario obtenía más de 60% de los votos, tendría un monto de curules estrictamente proporcional a su porcentaje de sufragios.

La justificación de este mecanismo fue la siguiente: la proporcionalidad en el reparto de curules no llevaría necesariamente a la profundización de un proceso de democratización, sino a una inestabilidad institucional y a una parálisis en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. La combinación de presidencialismo, un sistema competitivo y multipartidista, y proporcionalidad en la representación en la cámara baja, podrían derivar en el inmovilismo gubernamental y, por lo tanto, en la ingobernabilidad del sistema político en su conjunto.¹⁸

El carácter restrictivo de la legislación tenía como propósito detener el avance de la oposición y limitar su voz en las instituciones de representación; su éxito se refleja en los porcentajes de asientos obtenidos por ésta en las elecciones realizadas bajo estos códigos. La cámara estuvo constituida en 1988 y en 1991 de la siguiente forma: 1988: PAN 20.2%, PRI 51.2%, PMS 3.8% y 1991: PAN 17.8%, PRI 63.8%, PPS 2.4%, PARM 3.0%, PRD 8.2%, PFCRN 4.6 por ciento.¹⁹

La legislación electoral sería reformada de nuevo en 1993 y en 1996, por diversas y disímiles causas: los intentos de modernización del país y de su homogeneización con los estándares de desarrollo internacionales implicaban en la esfera de la política asumir la capacidad de convocatoria de aquellas alternativas políticas que habían logrado subsistir a los avatares de una legislación restrictiva y convertirse en un potencial de preferencias capaz de competir por el poder. En el nivel interno, la legislación pretendía dar realce al carácter distintivo de los partidos, a fin de evitar que se coaligaran y pudieran causar algún perjuicio a los privilegios que aún mantenía el PRI.

Las modificaciones de 1993 cubrían dos puntos de especial interés en la óptica de la democracia: la veracidad de los procesos electorales y la competencia. En relación con lo primero, se matiza la intervención del gobierno en la organización de las elecciones al depositarse el control mayoritario del Consejo General del Instituto Federal Electoral en ciudadanos sin filiación partidista; así, el Consejo quedaría constituido de la siguiente forma: su presidente (el secretario de Gobernación), dos diputados (uno de la mayoría y uno de la primera minoría), seis consejeros ciudadanos con voto y un representante titular y uno suplente por cada uno de los partidos presentes en la Cámara de Diputados.

Una cuestión adicional de la reforma en relación con este punto fue el de la vigilancia por parte de la ciudadanía del proceso electoral, a través de su control de

¹⁷ Véase José Woldenberg, "1994: Elecciones y legalidad", *Nexos*, marzo de 1994.

¹⁸ Alonso Lujambio, *Federalismo y congreso en el cambio político en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995, p. 57.

¹⁹ Valdés, *op. cit.*, pp. 217 y 278.

las mesas directivas de casilla. La medida permitiría evitar la sospecha de fraude y acrecentar la credibilidad de los resultados.

En relación con la competencia, las enmiendas de 1993 significaban el reconocimiento en el nivel normativo del desequilibrio existente entre el despliegue de recursos del partido hegemónico y los de la oposición. Los temas, que se reiterarían en 1996, se sintetizan en la idea de equidad con un especial hincapié en el acceso y la garantía de imparcialidad en los medios de comunicación y de la regulación de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos.²⁰

La ampliación de las condiciones de la competencia y la supervisión ciudadana de los procesos electorales no reflejaron un giro importante en la manifestación de las preferencias. La cámara de 1994 quedó integrada bajo el principio de mayoría relativa por: 20 diputados del PAN, 273 del PRI, 7 del PRD; y bajo el principio de representación proporcional por 99 diputados del PAN, 27 del PRI, 64 del PRD y 10 del PT.²¹

Con miras a una legislación definitiva en 1996, el acento estaría puesto en la consolidación de las condiciones de la competencia, en la solvencia de los partidos a partir del incremento de su financiamiento público y en el avance en el carácter autónomo del Instituto Federal Electoral.

La extensión de la reforma a los ámbitos de representación se concreta en cuatro importantes medidas: 1) la homologación de los criterios entre la legislación electoral de los estados y la legislación federal para evitar conflictos de interpretación en los procesos; 2) la aprobación de los ajustes constitucionales para establecer la elección directa del jefe del gobierno del Distrito Federal, la transformación de los representantes de la Asamblea del D. F. en diputados y la ampliación de sus facultades de decisión;²² 3) la precisión de nuevos lineamientos para la fórmula de representación proporcional con el objeto de impedir la sobrerrepresentación de un partido en más de ocho por ciento, de acuerdo con su votación, después de sumar los diputados de mayoría relativa que obtenga más los de representación proporcional; 4) la definición de una normatividad en la que se admite la formación de asociaciones políticas.

El quinto ajuste a la normatividad electoral realizado desde 1977 reflejó un potencial equilibrio de la cámara de diputados en las elecciones de 1997 en dos sentidos que convergen: la oposición en bloque tuvo, por primera vez, la posibilidad de asumir un porcentaje de mayoría en la representación y el PRI logró 39.10% de la votación en la pista de mayoría relativa, lo que le evitó ser acreedor del plus en la pista de representación proporcional que otorga la ley al partido que obtenga el

²⁰ Antes de la reforma, lo único regulado era el financiamiento público; no existían reglas con respecto al financiamiento privado y no existía un tope a los gastos de campaña. Véase Woldenberg, *op. cit.*, p. 57.

²¹ Instituto Federal Electoral, *Estadísticas de las Elecciones Federales de 1994*, México, 1995.

²² Arturo Sánchez, "Partidos políticos y reforma electoral", en *Partidos y elecciones, Memoria del I Congreso Nacional de Ciencia Política*, UAM, IFE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.

42.1% de la votación. Con una distribución de curules en la que la suma de los votos de la oposición significarán el 52.5% del control en la toma de las decisiones parlamentarias.

LOS ACTORES EN LA REPRESENTACIÓN: EL ALCANCE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Un supuesto típico, que se ha convertido en convención, es aquel que sostiene que en la esfera de la política la gobernabilidad democrática dependería de la aceptación de los partidos como representantes de amplios grupos de interés en detrimento de la capacidad de dominio de grupos constituidos en torno a élites estrechamente acotadas. Para ello se precisa de la definición de una estrategia inclusiva, en la que tanto estas élites como las minorías encuentren canales para la expresión de sus demandas

Es evidente que hasta 1970, la identificación de la ciudadanía con algún partido político diferente del PRI era precaria; este partido tenía una capacidad aglutinadora y de convergencia social que anulaba las posibilidades de competencia. Concebido como un partido hegemónico organizado a partir de su interlocución con amplios sectores de la sociedad, resultaba idóneo para un proyecto de poder cimentado en la intervención estatal y en la provisión autoritaria de bienes y servicios.

Los desencuentros entre este partido y la sociedad han obedecido a demandas de diversa índole. En vísperas de la reforma política de 1977, los intentos de modificación de los códigos de integración política fueron producto del poder de convocatoria de aquellos partidos ubicados fuera del circuito de representación institucionalizado por la vía legal. La transformación del modelo de control estatal de la economía por uno de corte neoliberal desplazó el foco de conflicto de la esfera política a la económica, en una situación que privaba al PRI de su capacidad de intermediación y procuración de beneficios²³ y allanaba el camino a la oferta de una oposición capaz de capitalizar de forma moderada el desconcierto y el descontento.

En un primer momento, el liderazgo partidista en la promoción del cambio correspondió a una izquierda ortodoxa que buscaba el poder para promover una transformación sustancial en la esfera política. Representada por una variedad de tendencias marxistas constituidas en pequeños grupos sin semejanza en sus estrategias, compartía la aspiración de convertirse en un partido de masas. Lejos de lograr su objetivo, estos pequeños grupos sólo consiguen manejar alianzas efímeras con alcances periódicos respetables en términos de la orientación de las preferencias.

El carácter efímero de las organizaciones políticas de izquierda en México y su incapacidad para concebir un diseño fundacional moderno; su estrategia de difusión territorial, la ambivalencia en los valores clave en torno a los cuales se define su

²³ Juan Reyes del Campillo, "Partidos políticos y nuevas formas de representación en México", en *Partidos y elecciones, Memoria del I Congreso Nacional de Ciencia Política*, 1996.

estructura y la ineficiente distribución de incentivos tanto a sus usuarios internos como a sus usuarios externos, ubican a estos partidos en lo que Panebianco²⁴ define como una institucionalización débil con una dispersión del control sobre sus zonas de incertidumbre y sobre la distribución de incentivos organizativos, asentada en una coalición dominante poco cohesionada (subdividida en facciones).

Fuera de 1976, año en que el Partido Comunista Mexicano presentó la candidatura independiente de Valentín Campa y del surgimiento de esporádicas expresiones de izquierda con poca representatividad en términos electorales, como el Partido Revolucionario de los Trabajadores, la izquierda ha optado por la vía de las coaliciones. En 1982 la coalición del Partido Socialista Unificado de México estuvo constituida por fuerzas que al poco tiempo se desdibujarían: Partido Comunista Mexicano, Partido del Pueblo Mexicano, Partido Socialista Revolucionario, Movimiento de Acción y Unidad Socialista y Movimiento de Acción Popular. La segunda gran coalición instituida en un Frente Democrático Nacional para las elecciones de 1988 se integró de la siguiente manera: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Socialista Unificado de México y Partido Mexicano Socialista; y sufrió una depuración en 1989 al transformarse en el Partido de la Revolución Democrática.

Dos factores impiden la consolidación de la izquierda en México: 1) un liderazgo estructurado de manera vertical y con una inclinación exagerada hacia el "carisma de situación",²⁵ asentado en personajes que no supieron adaptarse ni de forma discursiva ni de forma estratégica a los requisitos del cambio, y 2) una problemática articulación a partir de coaliciones.

El acomodo de la izquierda a partir de coaliciones ha tenido las consecuencias típicas que, en relación con esto, apunta la teoría de partidos. Panebianco afirma que:

la estabilidad organizativa de un partido depende de su capacidad para defender su identidad: esa identidad se ve amenazada, sin embargo, por la existencia de competidores; y aún más si entre dos competidores no existe hostilidad, sino que se establece una alianza. Las alianzas entre los partidos competidores deterioran la estabilidad de los partidos, incrementando la incertidumbre ambiental. A su vez el debilitamiento de la estabilidad organizativa del o de los partidos, hace que una alianza entre competidores sea necesariamente precaria. De lo que se desprende que la alianza entre dos partidos o más partidos competidores crea a cada una de las organizaciones enormes problemas, al amenazar su identidad organizativa: La consecuencia es que las alian-

²⁴ Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 125.

²⁵ El carisma de situación es definido por Tucker como producto de un estado de estrés agudo en la sociedad que predispone a la gente a percibir como extraordinariamente calificado y a seguir con lealtad entusiasta un liderazgo que ofrece una vía de salvación de la situación de estrés. Este tipo de liderazgo suscita una respuesta carismática porque ofrece, en momentos de agudo malestar, un recurso o medio para solucionarlo. Véase "The Theory of Charismatic Leadership", en Rustow, *Philosopher and Kings: Studies in Leadership*, Braziler, Nueva York, 1970.

zas más estables se constituyan entre opositores ideológicamente lejanos y las más inestables, las que se dan entre competidores próximos ideológicamente.²⁶

A partir de 1989, las desavenencias en el interior de la izquierda derivaron en el retorno a su doble perfil tradicional: una parte que consuetudinariamente ha respaldado la política del gobierno y se ha beneficiado de ello, con un lugar marginal, pero presente en el escenario político;²⁷ la otra parte, independiente y minoritaria, articulada a través del liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, presentó una imagen de desintegración producida por la incapacidad para superar sus contradicciones internas. Pese a su estrategia de ruptura abierta con el gobierno, el PRD orientó por largo tiempo su discurso a través del alegato de fraude y se mostró incapaz de respaldarse en un programa claro que lo consolidara como una alternativa política sensata.

En un segundo momento, la conducción del cambio estuvo en manos de una fracción de la derecha, que dentro del Partido Acción Nacional se planteó un efectivo cambio de estrategia a partir de dos frentes: 1) el abandono de una postura crítica, pero pasiva, con respecto al gobierno; y la adopción de una actitud dinámica y enérgica con miras a la adquisición del poder, y 2) la sustitución de la lógica de partido militante, con una ideología conservadora fundamentada en el bien común y en la doctrina católica, por otra que intentaba convertirlo en un partido *catch all*, en una maquinaria electoral basada en la captación de electores y simpatizantes, que deja de lado la lucha ideológica para rescatar las demandas sociales inmediatas y plasmarlas en sus plataformas electorales.²⁸

Bajo la dirección de Luis H. Álvarez, el PAN adoptó una postura antirrégimen,²⁹ que le otorgó importantes triunfos electorales en el norte del país y lo obligó a tener una mayor interlocución y negociación con los gobiernos priístas,³⁰ con costos muy altos en términos de su autonomía de acción y de una importante disminución de su porcentaje de preferencias.

Sirvan de ejemplos los acuerdos entre el PRI y el PAN en vísperas de la redacción de la nueva ley electoral de 1989-1990, a partir de los cuales el primero garantizaría mayor nitidez en el conteo de los votos, haciendo más difícil el fraude en elecciones nacionales, y el segundo cedería a cambio su apoyo a la “cláusula de gobernabilidad”,

²⁶ Panebianco, *op. cit.*, pp. 412-413.

²⁷ En el proceso electoral de 1991, partidos pertenecientes al FDN, como el PARM y el PFCRN, presentaron sus propias candidaturas.

²⁸ Francisco González Ayerdi y Yolanda Meyenberg, “Dos oposiciones para 1988”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 129, UNAM, julio-septiembre de 1987, p. 61.

²⁹ El PAN tiene como objetivo no sólo cambiar a los gobernantes, sino el modo de gobierno, es decir, cambiar el régimen; y manifiesta su intención de hacerlo a partir de protestas públicas, tácticas pasivas de desobediencia o sabotaje a las decisiones tomadas por los órganos del régimen. Morlino, *op. cit.*, pp. 201 y 203.

³⁰ Linz propone una tipología para el análisis de los partidos a partir de su distinción en: leales, desleales y semileales, siendo estos últimos los que acomodan su lealtad de acuerdo con la ponderación de sus posibilidades de incidencia en el proceso de democratización. Véase Linz y Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University, Washington, 1978.

que minimizaba la incertidumbre electoral del PRI y le permitía seguir dominando el proceso político constitucional a nivel nacional.³¹

Otro de los procesos de acuerdo entre ambos partidos, que le ha sido especialmente costoso al PAN en términos de credibilidad, es el que se conoce como “concertación”: un acuerdo a partir del cual el gobierno cedió al partido espacios de representación pública, sin pasar por el filtro de los porcentajes electorales.

En suma, esta estrategia —que capitalizaba el malestar ciudadano con respecto a la crisis, proclamaba una alternativa ética a la corrupción imperante y presentaba al partido como un eficiente administrador— fue abandonada en favor de un pragmatismo que permitiría al partido obtener un mayor número de posiciones de poder.

Además de los impedimentos propios de la estrategia seguida por cada una de estas alternativas políticas, el carácter restrictivo de la participación ha hecho de los partidos en México organizaciones políticas con características peculiares.

1) El control administrativo y legal de la toma de decisiones por parte de la maquinaria del antiguo régimen puso a los partidos en situaciones de fragilidad e inconsistencia poco adecuadas para la consolidación de la democracia. Dos mecanismos fragilizaron la relación: dada su composición, la cámara de diputados no tuvo un protagonismo esencial en la puesta en marcha del cambio político y, al generarse conflictos que no pudieron ser resueltos por la vía institucional, se apoyaron en el poder arbitral del ejecutivo, en ocasiones, por encima de la legalidad establecida.

2) Otro de los problemas que aqueja a los sistemas de representación en México es que las fuerzas políticas relevantes comparten una concepción precaria de lo que puede ser la democracia; bajo estos términos, la definición de un marco institucional estable se complica. El cambio político por la vía reformista se ha constituido trastocando la legitimidad constitucional, no transformándola. En este sentido, los compromisos de los actores en torno al cambio son ambiguos e inestables.

3) La transformación de los partidos políticos se ha visto fuertemente influida por los supuestos de una democracia por procedimientos; en este sentido, el énfasis que durante un considerable periodo se puso en la definición de la normatividad y la infraestructura electoral impidió que estas organizaciones políticas se dibujaran a partir de su contacto con los problemas y demandas de la sociedad para definir con claridad su programa para el cambio.

4) En este mismo sentido, los partidos de oposición han mostrado una marcada intransigencia para aceptar su derrota, aludiendo la falta de transparencia de los procesos electorales.

5) La alusión a la debilidad y al resentimiento de los partidos políticos, así como a la poca confianza que la ciudadanía les manifiesta, han sido constantes en el análisis del cambio en México. A esto debe aunarse el limitado alcance de sus demandas. En los debates recientes sobre la modificación a la normatividad electoral, el

³¹ Lujambio, *op. cit.*, p. 34.

énfasis y el interés de los partidos se han puesto en relación con las utilidades que ésta puede generar en su estructura interna (financiamiento, uso de los medios de comunicación) en detrimento de su función social.

Por lo demás, la oferta partidista en México ha sido muy poco consistente; desde 1976 y hasta la fecha, 16 partidos han contendido en procesos de elección presidencial, siendo el PRI el único partido constante en las cuatro elecciones, seguido por el PAN con presencia en tres. En la izquierda las opciones presentadas fueron: PCM (1976); PSUM, PRT, PSD (1982); FDN, PMS, PRT (1988); PRD (1994). En la derecha PAN y PDM (1982,1988); PAN (1994). Los partidos satélites se manejaron así: PPS, PST, PARM (1976); PST (1982); PPS, FCRN, PARM (1994) y en vísperas de las elecciones de 1994 surgieron dos partidos más: PT y PVEM.

Pese a la fragmentación partidista observada en México en el transcurso de 20 años, el esquema del cambio político no se asemeja al de otros países que optaron por la vía del consenso entre partidos plasmada en un pacto constitutivo básico. El resultado ha sido un tránsito dirigido desde la élite en el que se pretendía dejar casi intacta la estructura del presidencialismo y de un sistema sin arreglos consociacionales³² que permitan el ejercicio de un gobierno conjunto que supla al gobierno de mayoría.

Bajo un panorama de fragilidad, de compromisos ambiguos e inestables, de escasa claridad sobre el rumbo del cambio, de desavenencia interna y de falta de confianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos, la pregunta que se piensa indispensable es: ¿qué tan viable es la propuesta de consolidación de un gobierno representativo en México a través del fortalecimiento de la vía parlamentaria?

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

Desde el punto de vista jurídico, la Cámara de Diputados es uno de los instrumentos de legitimación del sistema representativo; además, legisla, aprueba el presupuesto y controla la acción del ejecutivo. No obstante, su función real debe ser vista dentro de un contexto que ha sufrido considerables transformaciones. El desarrollo de un Estado corporativo en México que exigía un desbalanceado protagonismo de los gobiernos en la iniciativa y en la toma de decisiones, ha provocado desde entonces y hasta la fecha que la mayoría de la legislación aprobada tenga origen gubernamental (proyectos de ley).³³ Por lo que se refiere al funcionamiento, ya se ha mencionado que la estructura de partido hegemónico derivó en un gran con-

³² Lijphart afirma que en sociedades segmentadas y divididas por intereses étnicos, lingüísticos y religiosos "[o políticos] se generan estructuras de escisión que sólo pueden resolverse mediante dos caminos: la posibilidad de veto mutuo de las minorías y la capacidad de transacción". Véase "Consociational Democracy", *World Politics*, vol. 21, núm. 2, 1969.

³³ Lourdes López Nieto, "El Parlamento, 1977-1996", en Manuel Alcántara y Antonia Martínez, *Política y gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

trol sobre los diputados, tanto en su nominación, como en sus actividades de representación.

Con el advenimiento de la transformación neoliberal hubo que trastocar la estructura corporativa que articulaba a la sociedad y aceptar las consecuencias que de ello se derivarían: la disgregación de los individuos, con la complejidad política y cultural que esto implica; la anuencia con la participación de opciones políticas diferentes y la proliferación de la competencia como el mecanismo de acceso al poder.

Si se admite la idea de que la representación es, en principio:

1) Un arreglo público e institucionalizado que involucra a muchas personas y grupos.

2) Que opera a través de un complejo mecanismo de acuerdos sociales a gran escala.

3) Que lo que hace de éste un acto representativo son los patrones que emergen de esta multiplicidad de actividades que ejecuta el órgano de representación al hacerse presente en la acción gubernamental.³⁴

Habría que mirar, entonces, si el cambio en los códigos formales de la competencia en México se ha reflejado en *a)* una mayor ponderación entre los poderes ejecutivo y legislativo; *b)* un papel más activo de este último en el diseño de una acción gubernamental acorde con los intereses de sus representados, y *c)* una Cámara de Diputados más compensada en términos de la voz y el voto de la oposición.

El carácter restrictivo de la legislación electoral y la manipulación de los votos impidieron a los partidos un despliegue natural en una cámara prácticamente monopartidista. La representación parlamentaria así visualizada ha asegurado a los sucesivos presidentes la aprobación de todas las iniciativas de ley y reformas constitucionales promovidas desde el ejecutivo, además de una vía libre a decisiones fundamentales de gobierno.

La organización e institucionalización del trabajo parlamentario refleja una relación en espejo con lo anterior: al supeditarse las tareas al particular estilo de gobierno del presidente en turno, el sistema de comisiones adolece de un mínimo de continuidad y de memoria. En este sentido, Lujambio alude a una inestabilidad en el número de las comisiones constituidas por legislatura, en el número de miembros que integran a cada comisión, los temas que las integran y en la inequitativa oferta de oportunidades de trabajo legislativo para todos los partidos,³⁵ factores a los que se aúna el hecho de que por tradición las comisiones más importantes se encontraban, hasta antes de 1997, presididas por el PRI.³⁶ Por lo demás, tampoco son claras las

³⁴ Fenichel, *op. cit.*, p. 222.

³⁵ Alonso Lujambio, *op. cit.*, pp. 186-187.

³⁶ En 1988, el PRI estuvo dispuesto a compartir cuatro de las presidencias de las comisiones menos importantes con la oposición: PARM, Comisión de Artesanías; PFCRN, Comisión de Pesca; PAN, Comisión de Bienes de Consumo y Servicios y Fomento Cooperativo y el Comité de Biblioteca. *Ibid.*, p. 191.

funciones y prerrogativas de los presidentes de las comisiones y menos aún de los consensos que éstos deben establecer con los integrantes antes de iniciar las discusiones parlamentarias.

La gradual apertura de la cámara a la oposición se efectuó a través de la ampliación de su presencia en las secretarías de las comisiones, con una lógica semejante a la ampliación de la pista de representación proporcional, bajo lo cual se abrió la participación a un mayor número de diputados, a través de la multiplicación de secretarías, sin descuidar el ejercicio de su control y la cuota de intervención del partido mayoritario.³⁷

En cuanto al tipo de iniciativas, impulso legislativo y control del ejecutivo, la capacidad de incidencia de la oposición ha sido precaria, como se muestra en el siguiente cuadro:

INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN.
RESUMEN DE ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA LVI LEGISLATURA
EN LO RELATIVO A LAS INICIATIVAS PRESENTADAS*

<i>Iniciador</i>	<i>Iniciativas aprobadas</i>	<i>Iniciativas pendientes</i>	<i>Iniciativas desechadas</i>
Asamblea Legislativa del D. F.	1	—	—
Diputados sin partido	2	10	—
Ejecutivo	83	1	—
PRI	7	11	1
PAN	8	68	3
PRD	3	40	2
PT	3	5	—
Diputados de la LVI legislatura	1	—	—
Todos los grupos parlamentarios	1	—	—

* FUENTE: *Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados*, núm. 29, julio de 1994.

La situación de estas iniciativas, al final de la legislatura, se muestra en la gráfica 1.

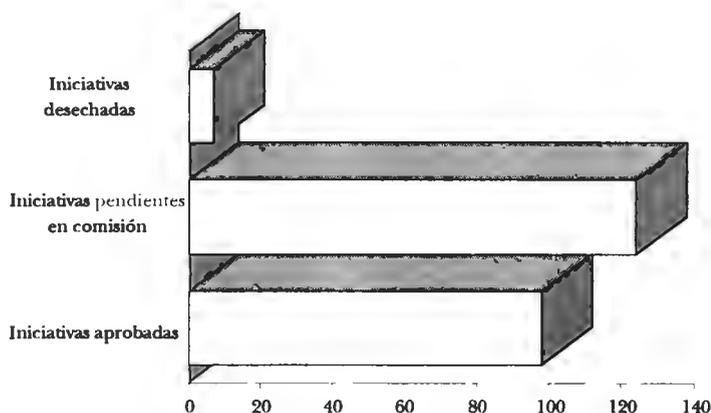
Tras las elecciones del 6 de julio de 1997 se registran dos hechos inéditos en la historia política del país: el PRI se convirtió en primera mayoría en la Cámara de Diputados (con 239 asientos) y la instalación de la LVII legislatura estuvo a cargo de los otros cuatro partidos con representación parlamentaria (PAN, PRD, PT, PVEM) quienes articulados en un bloque opositor suman un total de 261 votos.

El proceso de instalación de la Cámara de Diputados, en un principio, y del Congreso General, después, fue un tanto atribulado y en momentos significó una amenaza de desconocimiento institucional de los códigos que sostienen la relación en-

³⁷ *Ibid.*, pp. 198-199.

tre representación y gobernabilidad en el país. La coyuntura de la formación del bloque pocos días antes de la lectura del III Informe de Gobierno permitió a la oposición un margen de maniobra que derivó en el despliegue de un ritual diferente del que por tradición ha acompañado este evento.

GRÁFICA 1



* FUENTE: *Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados*, núm. 29, julio de 1994.

La relectura de los hechos muestra un traslape entre cambios y permanencias, en el que merece la pena reflexionar a partir de temas como: las demandas del bloque, el alcance de las acciones en términos de la integración de la cámara y la ponderación de los resultados en términos del fortalecimiento del poder legislativo frente al poder ejecutivo.

En un principio, el bloque reclamaba una distribución más justa de las tareas parlamentarias a través del establecimiento de principios de proporcionalidad en las comisiones, de una integración de comisiones que correspondiera con el peso relativo de las fracciones parlamentarias y la determinación de criterios de equidad y de eficiencia en éstas. Después se propuso la definición de un acuerdo integral parlamentario en el que se pensaba en la constitución de un órgano de gobierno con una presidencia rotatoria de 6 meses (cuyo primer encargado sería un representante del PRI o del PAN) y una mesa directiva presidida por el PRD (cuyo representante respondería el informe presidencial), además de solicitar que el portavoz del grupo

parlamentario del PAN encabezara la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, de forma tal que la oposición asumiera el liderazgo de la cámara.³⁸

La incapacidad de establecer acuerdos entre el PRI y el bloque opositor llevan a un errático proceso de actuación parlamentaria que pudo haber resultado muy costoso en el terreno institucional. El 30 de agosto de 1997, la oposición decidió la instalación de sesiones en ausencia del grupo parlamentario del PRI, quien anunciaba que también instalaría un día después. Al final, el PRI decidió reconocer la legalidad del acto y proceder a las diligencias para que se realizara el informe, hecho que evitó una crisis parlamentaria.

La declaración del líder del grupo parlamentario del PRI con relación al cambio de parecer de su partido ilustra la incapacidad de ese partido para actuar de manera independiente del ejecutivo: el PRI decidió incorporarse a los trabajos de la cámara “atendiendo a los más altos intereses de la república y al exhorto que el día de ayer nos hizo el ejecutivo federal para resolver nuestras controversias en el marco de la ley”.³⁹

La disciplina con la que el bloque (G4) estableció los mecanismos para la organización interna de la cámara no se sostuvo en el trabajo parlamentario. En los inicios de la legislatura, el G4 anunció sus intenciones de hacer cambios al presupuesto y a la ley de ingresos: reducir el Impuesto al Valor Agregado (IVA) al 12%; aumentar el salario 5% por encima de la inflación; destinar más recursos para estados y municipios; desaparecer la partida secreta, Ramo 23; suprimir la partida destinada al rescate a la banca; hacer transparentes los salarios de los funcionarios y estudiar posibles recortes a secretarías y oficinas en el extranjero.

De estos propósitos, la iniciativa de reducción del IVA ilustra el escaso poder de decisión de la oposición en la cámara. El 4 de diciembre de 1997 se aprobó en la Cámara de Diputados la iniciativa de reducción de este impuesto al 12%; al respecto, el presidente Ernesto Zedillo opinó “que éste es momento de congruencia y no de jugar con la política económica ni de echar por la borda el resultado del esfuerzo realizado en los años recientes”; advirtió sobre las graves consecuencias que traería reducir el impuesto un 3% y pidió al Senado de la república que “corrija y enmiende las posiciones erróneas de los diputados de la oposición”.⁴⁰ El 8 de diciembre, al pasar la iniciativa por la Cámara de Senadores, fue rechazada con una votación de 72 votos en contra, del PRI, y 42 en favor, de la oposición; el 10 de diciembre ratificaría el G4 la disminución del IVA y regresaría el dictamen al Senado, donde la iniciativa fue congelada.

Por otra parte, la discusión de los cambios al presupuesto pone en evidencia la fragilidad de la coalición opositora en la cámara al aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación con un dictamen elaborado entre el PAN y el PRI, en el cual

³⁸ *La Jornada*, 28 de agosto de 1997.

³⁹ *La Jornada*, 1 de septiembre de 1997.

⁴⁰ *La Jornada*, 5 de diciembre de 1997.

los panistas aceptaron que no se incluyeran cuestiones como el aumento de los salarios en 5% por encima de la inflación, ni tampoco medida alguna para controlar los altos recursos destinados al rescate bancario. Asimismo, la alianza PRI-PAN se opuso a que en el proyecto se cancelara la denominada partida que le permite ejercer al presidente recursos económicos en forma discrecional (Ramo 23), a que dejaran de otorgarse bonos a los funcionarios del gobierno y a que se transparentaran sus sueldos.⁴¹

En una situación como la antes descrita, en la que los mecanismos operacionales no son potencialmente responsivos a las demandas de la ciudadanía y donde las decisiones aluden a razones ajenas a los intereses de los representados, una pregunta aparece como indispensable: ¿cómo maneja la ciudadanía sus percepciones políticas dado el carácter limitado de las instituciones de representación?

La ciudadanía mira con escepticismo las habilidades y las capacidades de los representantes para construir un nuevo espacio para la deliberación de los asuntos públicos y para el ejercicio de delegado de las facultades políticas; 38% cree que los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados son importantes para los ciudadanos y 41% que sólo son de interés para los políticos; 44% piensa que cuando el presidente propone nuevas leyes, los diputados las aprueban sólo si están de acuerdo y 39% que las aprueban, aunque no estén de acuerdo. Por lo demás, la credibilidad y el grado de influencia otorgados a los representantes de la ciudadanía ante el congreso son bajos: en una escala de 0 a 10, la calificación a los diputados y senadores es de 5.8 y sólo 4% de la ciudadanía cree que la forma más efectiva para influir en lo que hace el gobierno sea hablar con los diputados.⁴²

Estas cifras, que podrían aludir a una opinión aún no formada en cuanto a las tareas de la cámara y a un alto nivel de desconfianza en relación con los diputados, pueden ser leídas desde la óptica de una cultura política, ubicada en una zona incierta entre el autoritarismo y la democracia, en la que las elecciones y los resultados libres y genuinos no fueron la norma ni el procedimiento que garantizara una respuesta sistemática a las demandas de la ciudadanía. La ausencia de esta garantía ha influido en las concepciones acerca de las habilidades relativas y las capacidades de los representantes y los representados, y no han sufrido fuertes modificaciones pese a los importantes cambios políticos acaecidos en el país.

⁴¹ *La Jornada*, 13 de diciembre de 1997. Esta situación contradice lo que afirma Linz, quien asienta que cuando el partido del presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el legislativo, los partidos de oposición no encuentran incentivos para cooperar con el presidente en una coalición congresional con su partido: si la coalición es exitosa, los créditos se los lleva el presidente y el partido que le llevó al poder; si el éxito no se alcanza, los socios opositores "comparten la culpa y son incapaces de capitalizar el fracaso de la política presidencial. Por lo tanto, es mucho más ventajoso criticar al presidente que apoyar sus iniciativas". Véase Lujambio, *op. cit.*, p. 15.

⁴² Ulises Beltrán *et al.*, *Los mexicanos de los noventa*, IISUNAM, México, 1996; Varios autores, *La reforma electoral y su contexto sociocultural*, IISUNAM-IFE, México, 1996.

PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO: OBJETIVIDAD Y REPRESENTATIVIDAD

Existe una tendencia a considerar que uno de los núcleos del cambio político en México consiste en el fortalecimiento de la capacidad de acción y decisión del ámbito legislativo en detrimento del excesivo peso otorgado al poder ejecutivo. No obstante, ésta, que podía ser mirada como una consideración sensata desde el punto de vista de la institucionalidad democrática ortodoxa, presenta serios inconvenientes al ser revisada desde una doble óptica: la de las transformaciones que ha sufrido la función de representación en las sociedades modernas y la de su trayectoria histórica en la política mexicana.

En relación con lo primero, la reflexión obliga a examinar la noción de un gobierno representativo que incorpora componentes sustantivos y formales; por un lado, una idea general, abstracta, casi metafórica de que aquellos que constituyen a la nación están presentes en las complejas formas de actuar del gobierno; por el otro, la manera en que este propósito se traduce en instituciones concretas y en prácticas que atienden a una tradición histórica. Componentes que remiten a una tensión entre los propósitos y la institucionalización.⁴³ En estas circunstancias, tres cuestiones se encuentran a debate: 1) si en las sociedades complejas e individualizadas se debe abandonar la idea de la representación política en su sentido más puro: el de "actuar en nombre de", para ajustarla a los movimientos y los requisitos concretos de la política; 2) si pese a este abandono, la ciudadanía debe atenerse a la representación formal y a la figura del representante institucional y continuar sustituyendo a los representantes en sus cargos, a sabiendas de que ninguno sirve a sus intereses; y 3) cuál es la pertinencia de una relación de representación en la que los representantes no actúan en nombre de sus representados y en la que están representando a individuos apáticos, ignorantes y egoístas, con poca o nula convicción en torno a un interés público.

En relación con lo segundo, la dinámica del cambio en México ha inhibido el fortalecimiento de las instituciones y de los actores que constituyen el ámbito de la representación. Pese a los avances que se observan en contraste con los límites establecidos por la estructura de control corporativa asentada en una lógica de partido hegemónico, es difícil por el momento pensar de manera objetiva en un proyecto de gobierno bajo la responsabilidad del poder legislativo:

1. La autoridad del gobierno para definir la normatividad que enmarca la toma de las decisiones permanece sin ser coextensiva al ámbito de la representación. Pese a que la cámara baja fue paulatinamente abierta a las diferentes tendencias políticas y a que en la actualidad la oposición coaligada represente el porcentaje mayoritario del voto, esto no permite entusiasmos prematuros. El hecho de que el presidente haya pasado de tener el control absoluto del parlamento a tener un poder relativo

⁴³ Fenichel, *op. cit.*, p. 235.

que le lleva a concertar con fuerzas políticas diferentes del PRI y de que la dinámica del cambio lo haya conducido a erigirse como una figura “a la sombra” en las negociaciones entre los representantes del poder legislativo, no indica que hayan disminuido la potestad y el control del ejecutivo.

2. El significado que se dará a las elecciones es aún incierto; la legislación actual garantiza apenas que el voto no será manipulado en favor de un partido. No obstante, aún persisten obstáculos en términos de la equidad de los procesos que impiden vislumbrar una competencia política atenta a los cánones y a las garantías de una democracia abierta.

3. La inquietud de los partidos por la “salud electoral” del país relegó a un segundo término su maduración como instituciones políticas y la responsabilidad que como organizaciones políticas tenían con la ciudadanía. Frágiles, poco consistentes y perplejos ante la velocidad de los cambios, los partidos no han acertado a articular un discurso sensato y proclive a consolidarse en un proyecto político alternativo.

4. Una legitimidad diferente, que parta de la actividad parlamentaria, requiere de condiciones todavía ausentes en la política mexicana: un entrenamiento en la cultura de la negociación que impida la prevaencia de una dinámica de resentimientos y represalias; un ejercicio de deliberación pausada que impida decisiones erráticas y acuerdos efímeros; y una conciencia de compromiso entre representantes y representados, que propicie que las relaciones de representación sean autorizadas, esto es, que tengan autoridad para comprometer a aquellos en nombre de los cuales se actúa.

Una sociedad que opta por un tránsito político aceptando su carácter plural y planteando una nueva forma de integración en torno de intereses diversos, precisa enfrentar la dificultad de poner en operación un proyecto alternativo de gobierno en el cual se tomen en cuenta valores que en ocasiones resultan antagónicos y a la competencia como eje articulador de la participación pública. Asimismo, debe afrontar al menos dos dilemas en la acción de gobernar: el de la eficiencia en consonancia o en detrimento de la legitimidad, y el de las presiones de élites y minorías y su contraste con las demandas de la ciudadanía en su conjunto.

Una actividad legislativa que deje de ser percibida como algo inútil y engañoso implica un drástico ajuste en los sistemas de representación que se dirija a los aspectos centrales de la convivencia pública: los criterios de selección de los representantes, la seguridad en el acceso a la información política, los canales de participación política, la equidad de la competencia, la capacidad de la ciudadanía para pedir cuentas a sus representantes y la provisión de los mecanismos para dar respuesta a las demandas. Sin este ajuste, la idea de una vía hacia la democracia a través del fortalecimiento del poder legislativo en detrimento del poder ejecutivo no pasará de ser un cúmulo de buenas intenciones influidas por experiencias de articulación institucional, que pueden ser funcionales en otros países, pero resultan ajenas a la evidencia y a la trayectoria históricas mexicanas.