



Estudios Políticos

ISSN: 0185-1616

revistaestudiospoliticos@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Béjar Algazi, Luisa
Partidos políticos y políticas públicas. ¿Qué pasa con la representación parlamentaria en México?
Estudios Políticos, núm. 44, 2018, pp. 41-64
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426468295002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Partidos políticos y políticas públicas. ¿Qué pasa con la representación parlamentaria en México?

Political Parties and Public Policies. What Happens with Parliamentary Representation in Mexico?

Luisa Béjar Algazi*

Resumen

En el presente texto se indagan tres cuestiones, a la luz de las dificultades actuales de los partidos: 1. ¿Qué campos de política pública priorizan los legisladores al presentar iniciativas, y en cuáles deciden sus liderazgos apoyar su aprobación? 2. ¿De qué manera influye en este comportamiento, que el partido se encuentre al frente del gobierno o en la oposición? Con base en esta información, 3. ¿Qué tan justificado es el descontento de la ciudadanía por su actuación como representantes? El argumento central es que los legisladores y los partidos políticos que representan, tienden a privilegiar su vínculo con el Estado, por lo que su legitimidad como agentes de representación ante el Congreso se ha visto profundamente deteriorada.

Palabras clave: México, Congreso, partidos políticos, políticas públicas, representación parlamentaria.

Abstract

In the present text three questions are investigated, in light of the current difficulties of the political parties: 1. What areas of public policy prioritize legislators when presenting initiatives, and in which decide their leaders support their approval? 2. In what way does this behavior influence the party being in front of the government or in the opposition? Based on this information, 3. How justified is the discontent of the citizenship for their performance as representatives? The central argument is that the legislators and the political parties they represent tend to privilege their link with the State, so their legitimacy as agents of representation before Congress has been deeply impaired.

Keywords: Mexico, Congress, political parties, public policies, parliamentary representation.

Introducción

Al día de hoy, todos los partidos parecen enfrentar dificultades de orden social, electoral y organizacional bastante graves. Independientemente de su ubicación geográfica o de su vinculación con democracias más o menos consolidadas, su actuación como representantes populares es

Recibido: 6 de noviembre, 2017. *Aceptado:* 2 de marzo, 2018.

* Doctora en Ciencia Política por la UNAM. Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Líneas de investigación: partidos políticos, Congreso mexicano y políticas públicas.

cuestionada desde la academia, los medios y los resultados arrojados por los comicios. En suma, su imagen ante la sociedad semeja cada vez más a la de un costal vacío de propuestas atractivas para el ciudadano común.

Frente a este escenario, apenas sorprende la polarización o la emergencia de nuevas franquicias que cuestionan la legitimidad de los partidos tradicionales, a la par de poner en riesgo la estabilidad de los regímenes democráticos con el ofrecimiento de soluciones fáciles a los complicados retos de la vida actual. Más allá de la incertidumbre generada por este entorno, el problema es que todavía no está claro cómo tendría que replantearse su participación en la formulación de las políticas públicas a través de la hechura de la ley.

México no es ajeno a esta transformación. Para empezar, la competencia electoral y la pluralidad política no han logrado todavía conseguirla confianza de la ciudadanía en los partidos, ya sea por su actuación al frente de la Administración Pública, o por las leyes aprobadas para tratar de mejorar el bienestar general de la población. El descrédito alcanza a todos sus militantes, acusados por igual de corrupción, de ineptitud, o simplemente de pereza. Las encuestas claramente corroboran este juicio al ubicarlos en el último lugar del aprecio ciudadano.¹ Por si eso fuera poco, la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia alcanza a la mitad de los electores; casi la misma proporción prefiere que haya un presidente fuerte a un Congreso fuerte, y sólo el 16% cree que éstos realmente representan sus intereses.

El malestar ciudadano se manifiesta también de otras maneras. En este renglón, las tres franquicias más grandes del país registran índices de desaprobación superiores a los obtenidos por las menores, y el porcentaje de quienes dicen no identificarse con ninguna de ellas es superior al alcanzado por cualquiera en lo particular.² Este desequilibrio se ha visto reflejado ya en la disminución de los votos recibidos por las primeras al pasar del 81.36% a únicamente el 64.08% de los emitidos en comicios federales, en el plazo comprendido entre 2009 y 2015.

De todo ello se desprenden al menos dos conclusiones. La primera, que el sistema de tres partidos que parecía haberse afianzado luego de la primera alternancia del 2000, era menos sólido y estable de lo que se pensaba; la segunda, que su grado de fragmentación avanza al mismo ritmo que la pérdida de representación de los partidos tradicionales. Cimentada la vida pública del país en el emblema del partido, esta transformación enciende una rotunda

¹ Ver encuesta de *Consulta Mitofsky*, "México, confianza en instituciones 2016", en <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/884-mexico-confianza-en-instituciones-2016>. También http://buendialaredo.com/publicaciones/404/confianza_instituciones1.pdf

² Ver encuesta <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX1703p.pdf>.

señal de alarma. Si no por otra cosa, por confirmar la escasa legitimidad de las decisiones tomadas por sus miembros, amén del surgimiento de claras actitudes antisistema y de políticos que retóricamente se presentan como la “voz del pueblo”, pero no descartan invalidar las instituciones vigentes para dar paso a una representación democrática en sociedades heterogéneas como la mexicana.³

Más allá de la desconfianza que los partidos puedan suscitar entre la ciudadanía, lo cierto es que la intervención de sus dirigencias en el proceso legislativo ha permitido evitar en buena medida los problemas de coordinación e inestabilidad presentes en las decisiones encomendadas al Congreso.⁴ Aún en ausencia de una mayoría dispuesta a apoyar las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo, el país no ha registrado graves signos de parálisis, como en principio cabría esperar en los regímenes presidenciales en estas circunstancias (Linz, 1990; Nacif, 2004; Casar 2008). De igual modo, éstas han logrado negociar los acuerdos necesarios para sacar adelante varias reformas estructurales, durante un tiempo consideradas impensables, e impedido la aprobación de presupuestos deficitarios con efectos nocivos en el propósito de alcanzar el bienestar general.⁵

Medido en términos de rendimiento institucional, el comportamiento de los partidos en la Legislatura federal no se diferencia demasiado de otras experiencias en América Latina: la gran mayoría de iniciativas de ley muere en comisiones al no ser dictaminadas (Alemán y Calvo, 2008; Brunner, 2012). Atrás de ese comportamiento pueden presumirse múltiples causas. Entre otras, por ejemplo, la existencia de hondos diferendos entre sus grupos parlamentarios o al interior de éstos, el costo electoral de su aprobación o, meramente, el escaso interés en los asuntos abordados por sus autores. Al final, el resultado es el mismo: sólo una mínima parte de éstas logra superar ese filtro para ser sometida a consideración del Pleno, evitando con ello una apresurada modificación de las políticas públicas en curso.

La ausencia de un partido con el número de curules suficientes para ejercer el control del proceso legislativo, en todas sus fases y de manera unilateral, supone que ningún grupo parlamentario pueda acreditarse como el único responsable de uno u otro desenlace. Esto no anula, sin embargo,

³ En cualquier democracia moderna, la representación no existe antes del proceso de deliberación que antecede su integración. Sobre el tema, se pueden consultar los textos de Jürgen Habermas (1997), Jon Elster (2001) y Bernard Manin (1997).

⁴ Sobre los problemas de acción colectiva implícitos en el proceso legislativo, ver Kiewiet y McCubbins (1991).

⁵ El *Pacto por México* es quizás el caso más visible, pero en las cuatro Legislaturas que acompañaron a los gobiernos panistas también se pueden documentar otras reformas de amplio calado.

el interés de diputados y senadores de todas las bancadas en incorporar distintos asuntos en la agenda del Congreso con la presentación de propuestas de ley. Tampoco descarta que algunos logren obtener el apoyo de sus Coordinadores, a fin de tener acceso a la agenda decisional del órgano y conseguir su transformación en política pública.

En este contexto, este escrito indaga tres cuestiones:

1. ¿Qué campos de política pública priorizan sus miembros al impulsar la presentación de iniciativas, y cuáles son asumidas por sus dirigencias para embarcarse en la negociación de la mayoría requerida para su aprobación?
2. ¿De qué manera influye en su comportamiento legislativo que el partido se encuentre al frente del gobierno o forme parte de la oposición? Con base en esta información.
3. ¿Qué tan justificado es el descontento de la ciudadanía con respecto a los partidos por su actuación como canales de representación en el Congreso de la Unión?

Se parte de la idea de que los legisladores y sus partidos tienden a privilegiar su vínculo con el Estado, al priorizar la presentación y aprobación de iniciativas tendientes a superar coyunturas críticas por sobre otros temas. En este sentido, su participación se ha enfocado prioritariamente a tratar de superar la debilidad de las instituciones de gobierno para enfrentar situaciones que comprometen la cohesión social y la unidad nacional. Como consecuencia de ello, la legitimidad de los partidos, en tanto agentes de la sociedad civil al canalizar sus demandas, hasta las entidades encargadas de tomar las decisiones, se ha visto deteriorada, como lo confirma el poco aprecio externado por un importante segmento de la población hacia su labor en el Congreso.

Según Guillermo O'Donnell (2003: 34-36), el concepto de "Estado" contempla al menos tres dimensiones: la primera, remite al conjunto de burocracias encargadas de "lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general". La segunda refiere al sistema legal que da sustento a sus acciones. La tercera lo presenta como "el foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio". Los funcionarios que le dan voz, particularmente los de alto nivel en su aparato institucional, lo postulan como "un Estado-para-la-nación", o "un Estado-para-el-pueblo", más allá de la existencia de conflictos o fracturas sociales.

Sin embargo, suponer *a priori* la existencia de estas tres dimensiones en todo Estado, como también lo advierte O'Donnell, es un error. Se trata de

“tendencias que ningún Estado ha materializado completamente”. En algunos de ellos, añade el autor, los defectos son más notorios que en otros al denotar claras desviaciones en el desempeño de sus burocracias. De igual modo, puede suceder que el sistema legal muestre serias deficiencias al ignorar determinadas relaciones sociales, o esquivar su aplicación en algunas regiones. Tampoco se excluye que su pretensión de ser reconocido como un “Estado-para-la nación” sea inválida para importantes segmentos de la sociedad, como a todas luces sucede en el caso mexicano.

El artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se contextualiza la transformación del llamado “presidencialismo mexicano” en un sistema político centrado en los partidos en lo correspondiente a formulación de las políticas públicas del país a través de su intervención legislativa en el Congreso. El segundo, presenta la propuesta teórico-metodológica utilizada como base de esta investigación. El tercero, recoge sus hallazgos. Por último, en el cuarto se plantean algunas reflexiones sobre la insatisfacción ciudadana con respecto a las políticas públicas impulsadas por legisladores y sus partidos en México.

Partidos políticos y proceso legislativo en México

La historia moderna del país tiene como piedras fundacionales la herencia de la movilización social puesta en marcha en 1910 y la construcción del programa social recogido por el *Pacto Constitucional* de 1917 para concluirla, en tanto referentes ideológicos del nuevo Estado mexicano (Marván, 2017). Su impronta se muestra no sólo en el comportamiento de sus conductores, sino también en el tipo de políticas públicas impulsadas para legitimar su actuación. Garantizar salud y educación para la población en general es desde entonces una promesa compartida por todos los aspirantes a conseguir un cargo de representación popular.⁶

Ahora bien, hacer promesas es diferente que cumplirlas. Sobre todo, si como ocurría al término de la lucha armada, el país se encuentra fragmentado social y políticamente y, desde luego, sin los recursos requeridos para atender esa encomienda. A esa realidad se suman posteriormente otros obstáculos. En este rubro destacan los derivados del gobierno presidencial y el federalismo consagrados por la nueva Constitución al hacer depender la formulación e implementación de las políticas públicas de la convergencia de múltiples poderes y propósitos (Cox y McCubbins, 2001).

⁶ En este sentido, basta comparar el modo en que estas políticas relacionadas con estos campos son concebidas y tramitadas en Estados Unidos, para apreciar la diferencia con el caso mexicano.

En este escenario, la figura de un partido altamente disciplinado es concebida como la fórmula perfecta para resolver el problema de cooperación entre distintas entidades. Antes de que esta idea-esfuerzo logre concretarse, los “cañonazos de cincuenta mil pesos” con que Álvaro Obregón buscaba conseguir la aprobación o el rechazo de ciertas iniciativas en el Congreso eran considerados una salida nada desdeñable (Weldon, 2002).

Vista así, más allá de ordenar la sucesión presidencial, la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario permite alinear el voto de diputados y senadores en la Legislatura en torno a una sola postura: la impulsada por su dirigencia. Para alcanzar esa meta con mayor contundencia, la energía de sus conductores en los siguientes años apunta a lograr su afianzamiento como un partido hegemónico; esto es, dispuesto a poner fin a la competencia electoral y, por tanto, a cualquier posibilidad de alternancia por esa vía.

El arreglo se fortalece con la prohibición constitucional de la reelección consecutiva de los parlamentarios en 1933. La solución de la disputa entre Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas en 1935, con la expulsión del primero para poner coto a su influencia en los principales círculos políticos del país, añade un elemento fundamental en el trazado de ese esquema. A partir de ese momento, la dirección del partido —y con ello el porvenir de todo político— queda en manos del Presidente de la República y lo convierte en el eje del sistema. Consumada esa transferencia, los mecanismos de control y contrapeso previstos por la Constitución mexicana quedan cancelados a través de dos acciones: una, el proceso de selección de candidatos a cualquier de representación popular; dos, el aseguramiento de la disciplina en el debate parlamentario y en el voto de los legisladores en ambas cámaras del Congreso.

En suma, el sistema político se vuelve más cerrado al excluir la participación de otras opciones en los comicios. Al no admitir la competencia, por tanto, difícilmente puede considerarse una democracia representativa. Pero no sólo por ello, sino también por impedir el libre acceso de la sociedad civil al proceso de definición de la agenda pública. A este respecto, conviene recordar que únicamente las organizaciones de corte sindical, vinculadas al régimen con su incorporación al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, disfrutarán del privilegio de manifestar sus demandas al legislarse sobre temas de su interés. En cualquier caso, sin embargo, la última palabra sobre política pública quedará a juicio de la burocracia gubernamental.

Con la transformación de ese partido en Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, esa puerta se abrirá igualmente para las cúpulas empresariales dispuestas a acatar las resoluciones presidenciales. Sus puntos de vista serán atendidos a través de contactos más o menos formales con

los Secretarios del ramo. Ello les permitirá certificar los términos de implementación de las leyes aprobadas por el régimen, así como el mantenimiento del *statu quo* en aquellos aspectos que los benefician.

Con contadas excepciones, la eficiencia de este arreglo se comprueba a lo largo de varias décadas.⁷ Durante ese plazo, se expedirán varias reformas electorales, más enfocadas a asegurar la permanencia del régimen que a nivelar el terreno de la competencia. El esfuerzo por incorporar las demandas de otros segmentos de la población en la discusión de las políticas públicas, será de igual modo reducido ante la debilidad de los partidos minoritarios para influir en el debate parlamentario.

Agotado ese modelo, el régimen comienza a ceder en 1996 al dar un giro a fin de establecer las condiciones mínimas para el funcionamiento de un régimen democrático. Con modificaciones a la Constitución se consigue el retiro definitivo del gobierno de la organización del proceso electoral. Su calificación queda a cargo de un Tribunal designado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De igual modo, en cuanto entidades de interés general, se reitera el financiamiento público de los partidos para su sostenimiento y actividades de campaña bajo condiciones de equidad.⁸ Por último, se aumenta el tiempo oficial gratuito y se pone un tope a la contratación de espacios en radio y televisión (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000).

Con la competencia electoral, el sistema político rompe las barreras impuestas por el régimen de partido hegemónico a la división de poderes. Bajo el mismo impulso, se abre al pluripartidismo y amplía el catálogo de expectativas y visiones susceptibles de ser representadas en la Legislatura. El costo de esta transformación, no obstante, se resume en aquello que los especialistas (Van Biezen, 2014; Whitely, 2011) han denominado “la interpenetración de los partidos con el Estado” al depender de la hacienda pública como un recurso esencial de supervivencia.

El flujo permanente, abundante y seguro de esos recursos tendrá, sin embargo, efectos adicionales. La ausencia de incentivos para reclutar, mantener o incrementar el número de sus militantes, es uno de ellos. Otro, el afianzamiento del patronazgo partidista —entendido como la capacidad de distribuir cargos públicos entre sus miembros (Kopecký, Spirova y Scherlis, 2011)— y del clientelismo electoral como prácticas comunes para paliar esa pérdida (Ugalde y Rivera Loret de Mola, 2013).

Derivado de ese arreglo, la disposición a favorecer la colusión interpartidista, más allá de la competencia electoral, se acentúa en el sistema

⁷ Entre ellas habría que incluir las protestas sindicales de la década de los cincuenta y los sesenta, y el movimiento estudiantil de 1968.

⁸ Artículo 41, incisos i, ii y iii de la Constitución Mexicana.

de partidos. Por esta razón, ninguna reforma posterior apunta a desmontar estos acuerdos, aunque sí a extender sus alcances. La reforma electoral del 2007, por ejemplo, prohíbe las campañas negativas. Asimismo, incluye la prohibición, tanto a los partidos como a los particulares, de adquirir tiempo en radio y televisión para hacer propaganda electoral. La sumisión de sus candidatos hacia los dueños de medios de comunicación queda, en consecuencia, en buena medida conjurada. La medida, sin embargo, restringe también la participación de la sociedad civil en el debate político.

El tipo de comunicación impulsado a través de esta reforma afecta de igual modo la posibilidad de conformar una representación parlamentaria democrática (Cuna, 2015). Al vaciar virtualmente las campañas de contenido programático o pronunciamientos sobre temas de preocupación para la sociedad mexicana, la agenda legislativa se ve privada de ese insumo. Enfocada más a difundir imágenes negativas de los adversarios que a proponer políticas de interés general, la actuación de los partidos como referente esencial para la agregación de las demandas de la sociedad en la legislatura revela, en consecuencia, su falta de orientación.

Bajo esa lógica, la formación de coaliciones electorales entre fórmulas en principio de signo opositor —como se ha podido observar en los últimos años— no supone tampoco mayor problema, sobre todo si con ésta se consigue el triunfo.⁹ Quizá por ello las restricciones impuestas por la ley en este ámbito son relativamente laxas, y sólo registran ajustes encaminados a excluir del financiamiento público a partidos sin un piso mínimo de representación. La literatura previene, sin embargo, que la ausencia de una oposición significativa y real tiende a generar desconfianza en la ciudadanía, como insatisfacción con el sistema político en general (Katz y Mair, 2009; Van Biezen, 2014).

Los efectos de estas mutaciones sobre la arena parlamentaria son manifiestos. La conformación de la primera Legislatura carente de una mayoría del partido en el gobierno ocurre en los comicios intermedios de 1997. Roto el control del Partido Revolucionario Institucional sobre de los órganos de dirección de la Cámara de Diputados, en la LVII Legislatura (1997-2000) se promueve la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Congreso General (LOCG).¹⁰ El monopolio ostentado de su agenda decisional por éste se rom-

⁹ A pesar de algunas experiencias previas, desde 2010 la formación de coaliciones para conseguir el triunfo electoral, en entidades sin experiencia de alternancia, se vuelve una práctica recurrente entre fórmulas en principio de signo ideológico contrario, aun cuando esa condición haya sido satisfecha.

¹⁰ La nueva Ley Orgánica del Congreso General se aprueba en noviembre de 1999, luego de múltiples esfuerzos del llamado G4, bloque conformado por el PAN, PRD, PVEM y PT, para vencer las resistencias del pri a aceptar la imposibilidad de integrar los órganos de dirección de esa Cámara bajo las mismas reglas de antaño por la inexistencia de un partido con mayoría absoluta.

pe para dar cabida a la participación de todos los partidos. En adelante, la integración de las comisiones de dictamen, la distribución de sus presidencias y el establecimiento del orden del día de la asamblea tendrán que ser consensada con ellos.¹¹

Como responsables de organizar el quehacer legislativo, el entramado institucional del Congreso confirma a los partidos como la entidad colectivamente responsable de las decisiones tomadas en su seno. La reputación del individuo es secundaria, porque lo que cuenta en la valoración del ciudadano es el partido. En estas circunstancias, la lealtad y la disciplina hacia la organización que en principio le permitió figurar en la boleta electoral, y de la cual dependerá su próxima candidatura, visiblemente fijan los parámetros en que se desenvuelve la labor del legislador (Weldon, 2001; Ugalde, 2002; Mascott, 2006). Este orden, por cierto, seguirá siendo válido aun después de anulada la prohibición a la reelección consecutiva con la reforma política aprobada en el 2013.¹²

En tanto, negociadores de los acuerdos intra e interpartidistas en cuestiones de carácter procedimental y sustantivo, los Coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos desempeñan un papel central en la elaboración de la ley y, desde luego, en sus resultados de política pública. Motivadas por esta lógica, las modificaciones introducidas en los últimos años, tanto en la LOCG como el Reglamento de Sesiones de ambas Cámaras, han buscado reforzar más su control sobre el proceso legislativo.

Esta apuesta no es fortuita. Responde a los desafíos planteados por el contexto político actual. Léase la multiplicación de los actores con capacidad de conseguir el éxito o el fracaso de una legislación, la debilidad institucional del Ejecutivo en turno para conseguir la aprobación de sus iniciativas y el afianzamiento de un federalismo pluralista orientado a dispersar las decisiones de política pública en varios niveles de gobierno (Béjar, 2010, 2014).

La estrategia puesta en marcha por los partidos para enfrentar éstos y otros retos no deja, sin embargo, de plantear una paradoja: la democratización del régimen político mexicano ha venido acompañada de una clara inclinación a impulsar nuevamente la concentración del poder y a debilitar su actuación como agentes de la sociedad civil frente al Estado. Si a la carencia

¹¹ En el caso de la Cámara de Diputados, ver artículos 17, 31, 43 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General (locg). En lo correspondiente al Senado, ver artículos 60, 61, 62, 81, 104 y 105 de la misma ley.

¹² Al respecto, se puede consultar el artículo 59 de la Constitución. En éste se establece que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o cualquiera de los partidos de la coalición que los hubiere postulado previamente. Ver *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 10 de febrero 2014.

de propuestas en la arena electoral se añade la cancelación de la oportunidad para intervenir en el debate parlamentario, mal pueden servir sus legisladores como canales de información sobre las preferencias de los electores.

En suma, el reconocimiento de los partidos por la Constitución como entidades de interés público por facilitar el acceso de los ciudadanos “al ejercicio del poder público”, puede considerarse una medida básicamente ineficaz.¹³ No así su actuación, como parte del entramado institucional del Estado mexicano y guardianes del interés nacional. Facilitada por la preexistencia de un sistema de partido hegemónico y del legado que éste deja sobre la construcción de un régimen democrático en México, esa mutación ha tenido quizá que vencer menos resistencias que en otros países.

Sobre el marco teórico-metodológico de la investigación

a. ¿Un nuevo modelo de representación?

Los partidos responden a los cambios registrados por el medio ambiente en que se desenvuelven, como a las variaciones en la estructura de oportunidades en la actúan (Katz y Mair, 2002; Mair, Müller y Plasser, 2004). Uno de los rasgos más evidentes de este fenómeno es el notable incremento en la volatilidad electoral y el esfuerzo de los partidos por captar a los votantes sin filiación política, por cuanto ellos pueden definir el resultado final. A este respecto, no está de más recordar que México no se ha destacado como un caso excepcional luego de su arribo a comicios competitivos (Reyes del Campillo, 2016).

La literatura ha explorado las causas de esta transformación desde muy diversas ópticas (Mair, Müller y Plasser, 2004; Mair, 2009). Entre ellas, los cambios registrados por sociedades, ligadas tanto a viejas como a nuevas democracias, cada vez más renuentes al sostenimiento de lealtades o clientelas incondicionales. En concreto, se trata de sociedades animadas por una amplia gama de valores y por la incorporación de temas tan diversos en la agenda pública que la articulación de consensos supone un reto difícil para cualquier autoridad. A eso se suma la profunda transformación tecnológica registrada en los últimos años, y con ella, la apertura de nuevos canales de comunicación entre individuos convocados a actuar en defensa de causas bien acotadas.

En este contexto, el desafío encarado por los partidos revela la dificultad de asumirse como actores políticos con objetivos predeterminados por un programa de acción específico, o en nombre de un electorado claramente

¹³ Ver Artículo 41, fracción I de la Constitución.

identificado. Tan fuerte ha sido el impacto de estos cambios, advierten los especialistas, que los partidos se han visto obligados a focalizar su atención en grupos particulares y en la definición de los temas que pueden serles más redituables, electoralmente hablando (Mair, Müller y Plasser, 2004; Mair, 2009).

De igual manera, su respuesta ha incluido la formación de coaliciones no concebibles bajo esquemas ideológicos, pero ahora indispensables para asegurar su éxito en los comicios, como la revisión de sus estrategias para tratar con otros contendientes. El catálogo de opciones a este respecto contempla la focalización en ciertos enemigos a través de la promoción de imágenes negativas, y la modificación de sus posturas tradicionales en dimensiones claves para la competencia, aun si con ello se desconcierta a su electorado habitual tanto como a aquel cuyo voto se aspira a conseguir.

Otro modo de explicar los retos presentados por el mercado electoral a los partidos y sus estrategias para enfrentarlos ha sido analizar la cuestión a partir de su posición como gobierno o como oposición (Mair, Müller y Plasser, 2004). Si bien la literatura no ha podido establecer una tendencia precisa en este renglón, cabe esperar que, como gobierno, éstos dispongan de privilegios tales como decidir el rumbo de la economía, el acceso abierto a los medios de comunicación y el uso del patronazgo para incrementar su oportunidad de éxito. La condición de gobierno, sin embargo, puede también generar efectos negativos en el electorado al dejar más expuesta a la franquicia al voto de castigo, bien sea por deficiencias en su administración, o por el impulso de políticas impopulares. Como oposición, los recursos para inclinar los resultados del sufragio a su favor son a todas luces más limitados, pero la probabilidad de experimentar un desgaste en su imagen es igualmente menor.

Aunque para algunos autores (Dalton *et al.*, 2011; Rohrschneider y Whitefield, 2012) los partidos siguen siendo vehículos relevantes para la representación, el hecho que las demandas de los votantes cubran una amplia diversidad de temas, y que sus programas muestren gran dispersión para tratar de conectar con la sociedad, lleva a suponer que la naturaleza y dirección de la representación se ha modificado sustancialmente. Si a ello se añade la transformación de los partidos en agentes paraestatales y complejidad de la agenda política en la actualidad, esta apreciación se refuerza.

Ante este panorama, la pretensión de los partidos de representar a la ciudadanía, se ha sugerido (Saward, 2008), puede adoptar distintos formatos de acuerdo al contexto, sin que ello suponga necesariamente mayor demérito en su actuación. Asimismo, se ha estimado que, presentados a modo de tipos ideales, algunos de ellos podrían coexistir como parte del inventario

de opciones de las que, como resultado de un cálculo estratégico, los partidos podrían echar mano al reclamar su pretensión de representar.¹⁴

En el primero, denominado representación *popular*, los partidos se presentan como agentes o *delegados* de intereses preexistentes (de clase, étnicos o regionales), en entornos electorales acotados por ideologías bien delimitadas y enraizadas en la vida social y cultural del país. Esta forma de representación corresponde a las democracias occidentales en el periodo previo e inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, y coincide con los llamados “partidos de masa”, financiados básicamente, cuando no en forma exclusiva, con recursos de sus militantes.

El segundo tipo, referido como representación *estatal*, remite a partidos que actúan como guardianes o *fideicomisarios* de ciertas posiciones en el ámbito de las políticas públicas, en contextos electorales competitivos y sujetos a ideologías y visiones flexibles. Su aparición remite a los años ochenta del siglo pasado y llega hasta el presente al dar forma a los partidos denominados *catch-all* y *cartel*. Más que encarnar gobiernos que recogen las demandas de grupos bien definidos de la sociedad, su actuación enfatiza, en forma más práctica que retórica, el desempeño de las funciones encomendadas al Estado. Entre ellas, la aportación del personal para su operación, y la representación de éste frente a la ciudadanía a través de su interpretación del interés nacional y de las aspiraciones populares. Su intervención, por tanto, es más de índole procedimental que representativa.

El tercero, presentado como representación de tipo *reflexivo*, remite a los partidos que participan en procesos en los que se presentan como simpatizantes de posiciones basadas en asuntos de corte local en contextos electorales, pero también de otro tipo, a partir de consideraciones pragmáticas y programas de políticas públicas flexibles y en cooperación o alianza con movimientos o grupos variados. Aunque todavía no toma una forma clara, ya hay alguna evidencia de que ésta podría ser la expresión pos-moderna de la representación en un futuro próximo.

El argumento central de esta investigación es que la participación de los partidos en el impulso de políticas públicas a través de la elaboración de iniciativas de ley en el Congreso, es la pretensión de representación que ha predominado, y por lo tanto, es más acorde al segundo tipo. En consecuencia, su estrategia más recurrente se ha inclinado a dar cuerpo a una representación *Estatal*, antes que a servir de vehículo para dar cabida a la

¹⁴ Desde esta perspectiva, la representación política debe ser entendida como un proceso dinámico de doble vía: los representados eligen a sus representantes, pero también los representantes seleccionan a sus representados al atribuirles determinados rasgos y atribuirse a sí mismos atributos que lo capacitan para representarlos (Saward, 2006).

diversidad de intereses y preferencias presentes en la sociedad mexicana en las políticas impulsadas a nombre del Estado. De lo anterior pueden desprenderse tres hipótesis:

1. El interés de los diputados en general se concentra principalmente en la presentación de iniciativas de ley vinculadas a campos de política pública tendientes a facilitar el funcionamiento del Estado.
2. En su intervención en el proceso legislativo, los coordinadores de los grupos parlamentarios de todos los partidos coinciden también al apoyar la aprobación de leyes en los mismos campos con igual propósito.
3. El comportamiento de los partidos y sus diputados en esta tarea no se diferencia mayormente si éstos se encuentran en el gobierno o si forman parte de la oposición.

b. El diseño de la investigación

Para comprobar empíricamente estas hipótesis se elaboró una base de datos en la que se recoge la intervención de los partidos en la formulación de las políticas públicas bajo tres modalidades:

1. Las iniciativas presentadas por sus legisladores en la Cámara de Diputados
2. Las apoyadas por los liderazgos de los grupos parlamentarios hasta lograr su aprobación.
3. Las iniciativas presentadas y aprobadas al gobierno o su partido, como las presentadas y aprobadas a partidos de oposición.¹⁵

La información obtenida en cada caso fue clasificada en diecisiete campos de política pública, a partir de la Comisión a la que cada iniciativa fue enviada para ser dictaminada, previo a su posible aprobación por el pleno (ver Anexo 1). Cuando ese proceso tuvo lugar bajo el formato de “comisiones unidas”, se consideró la comisión nombrada en primer lugar por el Presidente de la Mesa Directiva de esa Cámara. Hasta donde fue posible, en la definición de los campos de política pública se buscó reproducir el esquema de organización de la Administración Pública federal. Debido a la naturaleza del

¹⁵ Para el segmento empírico de este trabajo se utilizó la base de datos elaborada por el proyecto de investigación PAPIIT: IN305315, “La participación social en la construcción de la agenda legislativa del Congreso Mexicano”, aprobado por la Dirección General de Apoyo al Personal Académico (DGAPA) y financiado por la UNAM. La autora de este artículo agradece el apoyo recibido de la institución. Asimismo, hace extensivo su reconocimiento a Mayte Vidal por su apoyo en la elaboración de las tablas incluidas en este artículo.

trabajo parlamentario, en los casos en que eso no fue posible, se procedió a la creación de categorías que pudieran reflejar la naturaleza de las iniciativas cobijadas por ellas.

El estudio comprende la LX (2006-2009), LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015) Legislaturas. Para su realización se utilizaron los datos proporcionados por el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación, la *Gaceta Parlamentaria de Información Legislativa* y el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL), éstos últimos de la Cámara de Diputados.

Antes de seguir adelante, conviene hacer algunas aclaraciones. Desde luego, no todas las iniciativas presentadas, y posteriormente desechadas o aprobadas, pueden considerarse iguales en su impacto sobre la población. Algunas se limitan a la incorporación de reformas de poco calado en la Legislación vigente, mientras que otras claramente buscan modificar su orientación y contenido de manera relevante. Tampoco puede afirmarse que en ellas no se observen sesgos ideológicos, bien sea por el tipo de problemas abordados o por las soluciones favorecidas por cada partido. Lo relevante para esta investigación, sin embargo, es observar qué campos de política pública concentran la atención de los legisladores y sus dirigencias a fin de entender cómo conciben la representación parlamentaria y le dan cuerpo en la ley. Por lo mismo, no se consideró pertinente hacer ninguna distinción en los aspectos antes comentados.

Los hallazgos de la investigación

El comportamiento de los partidos en México apunta más a representar los objetivos del Estado frente la ciudadanía, que a representar la diversidad de expectativas de la sociedad civil ante el Estado. Bajo esa lógica, la representación se asienta en una idea general del bien común, poco identificable con un partido en particular, o con grupos organizados en torno a intereses concretos. Al ejercer su facultad constitucional de iniciar propuestas de ley, sus legisladores pudieran replicar este comportamiento como una de sus estrategias para llamar la atención de sus dirigencias y continuar su carrera política (Carey y Shugart, 1995; Cox y McCubbins, 2001).¹⁶

Acorde con esta apreciación, en la Tabla 1 se comprueba que el campo que concentra las políticas de Gobernación acumula el mayor número de iniciativas

¹⁶ A este respecto, no está de más recordar que el diseño del sistema electoral vigente en el país hace que de ellas dependa en buena medida la oportunidad de conseguir su próxima candidatura. Ver Artículo 41 de la Constitución, Artículo 228 de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, y Artículos 44 y 45 de la Ley Nacional de Partidos Políticos.

presentadas por los legisladores en los tres trienios examinados (26.5%). A esa Secretaría corresponde, entre otras cosas, “contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas” y “favorecer la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales [...] para que se mantengan las condiciones de unidad nacional, cohesión social, fortalecimiento de las instituciones de gobierno y gobernabilidad democrática”.¹⁷ Vista la debilidad institucional de México no sólo para consolidar un régimen de ese tipo, sino también para hacer frente a los crecientes desafíos impuestos al Estado, por distintos actores, para garantizar la seguridad nacional desde hace al menos dos décadas, esta inclinación parece natural.

El campo que ocupa el segundo lugar en la preferencia de los diputados para proponer legislación, es Hacienda, al contemplar el 19.4% de total de las iniciativas presentada. En éste se deciden las políticas tendientes a ajustar el sistema fiscal del país a los requerimientos de ingreso y gasto del gobierno federal.¹⁸ De igual modo, contempla las acciones conducentes al manejo de la deuda pública, la coordinación y vigilancia del sistema bancario y las actividades de crédito, la organización de los servicios aduanales, la evaluación del gasto público, etcétera. Sujetas en mayor medida a los vaivenes coyunturales en otros campos, de él depende que el Estado disponga de los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones.

Se estima que el modo de conjurar el riesgo de que esta meta no logre concretarse por las dificultades impuestas a la negociación en el Congreso para la aprobación de las leyes correspondientes, pudiera alimentar dos conductas en sus miembros.¹⁹ Una, el intento de conseguir exenciones fiscales, subsidios o excepciones en la aplicación de regulaciones que afectan a determinadas actividades económicas a través de la presentación de iniciativas. Otra, la búsqueda directa de asignaciones presupuestales para proyectos en beneficio exclusivo de ciertas regiones o públicos particulares con miras a reforzar su vínculo con ellos a través de políticas clientelares. En ambos casos, la representación del interés general se vería desviada hacia un formato de representación de intereses. Sus empeños legislativos quedarían repartidos en forma notoriamente decreciente entre los demás campos.

¹⁷ El Artículo 27 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

¹⁸ Ver Artículo 31 de la LOAPF.

¹⁹ La presunción de ese riesgo se fundamenta en la ausencia de un gobierno con mayoría, de la estructura federal del gobierno y de la descentralización de las candidaturas de los partidos hacia sus liderazgos sub-nacionales por la alta competitividad alcanzada en los comicios a nivel estatal (Langston, 2010).

TABLA 1.
Iniciativas por campo de Política Pública

Campo de Política Pública	Presentadas*		Aprobadas	
	Nominal	Porcentaje	Nominal	Porcentaje
Gobernación	2674	26.5	167	21.5
Hacienda	1959	19.4	225	29.0
Justicia	1001	9.9	42	5.4
Trabajo	695	6.9	18	2.3
Educación	661	6.6	37	4.8
Salud	575	5.7	54	6.9
Desarrollo social	486	4.8	45	5.8
Práctica parlamentaria	458	4.5	66	8.5
Economía	302	3.0	33	4.2
Recursos agropecuarios	240	2.4	12	1.5
Defensa Nacional	229	2.3	19	2.4
Medio ambiente	224	2.2	26	3.3
Comunicaciones y Transportes	206	2.0	22	2.8
Energía	171	1.7	3	0.4
Ordenamiento territorial	110	1.1	6	0.8
Política exterior	60	0.6	0	0.0
Turismo	39	0.4	2	0.3
Total	10090	100.0	777	100.0

*Excluye las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y los Congresos locales, y las presentadas por los miembros del Senado de la República en la Cámara de Diputados durante las tres Legislaturas analizadas.

Al ponerse en juego la reputación de su partido, el comportamiento de las dirigencias parlamentarias tendría otros propósitos (Cox y McCubbins, 2001). En este sentido, su objetivo en materia de legislación serían las transformaciones experimentadas por el país, como la necesidad de ajustar sus estrategias de acción frente a un mercado electoral fragmentado. Para ello, harán uso de su control sobre la agenda del Congreso a través de las facul-

tades que su Ley Orgánica y el Reglamento de Sesiones correspondiente a cada Cámara les otorga, bien sea para facilitar la aprobación de determinadas piezas (control positivo), o para evitar que su consideración por el pleno pueda fraccionar el voto de su bancada (control negativo). De ahí que el número de las iniciativas aprobadas sea significativamente menor que el número de las presentadas y apenas corresponda a 7.7% del total. Su intervención en uno u otro sentido, por otra parte, permite diluir el predominio de intereses particulares sobre los productos finales de proceso.

Como puede apreciarse en la misma tabla, la tasa de las iniciativas aprobadas en los dos primeros campos se invierte con relación al porcentaje de las presentadas por los legisladores (26.5% y 19.4% respectivamente).²⁰ Hacienda alcanza un mayor porcentaje (29% del total de lo aprobado), que el correspondiente a Gobernación (21.5%). A este respecto, puede haber varias explicaciones. La más probable, que el estudio analiza únicamente la Cámara de Diputados, órgano encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos en forma exclusiva por la Constitución.²¹ El dato, no obstante, también hace referencia a un sistema fiscal poco estable en sus términos debido a la incorporación anual de modificaciones en las políticas destinadas a financiar el gasto público.

El porcentaje de leyes o reformas aprobadas en otros campos es considerablemente menor. La proporción correspondiente a Práctica Parlamentaria (8.5%) figura como la de mayor rango, después de los dos anteriores, al abordar asuntos de orden procedimental propios de las labores encomendadas al Congreso. En orden decreciente siguen Salud (6.9%), Desarrollo Social (5.8%), Justicia (5.4%), Educación (4.8%) y Economía (4.2%). El resto se ubica por debajo del cuatro por ciento, lo que da idea de la escasa preocupación que éstos temas suscitan entre los partidos y sus legisladores.

En la Tabla 2 se analiza el comportamiento legislativo de los partidos desde la perspectiva de su vinculación con el gobierno federal con la oposición. Los datos indican la inexistencia de una diferencia significativa en el comportamiento de ambos conjuntos. Gobernación y Hacienda constituyen nuevamente los rubros que atraen más la atención de sus diputados (15.2% y 35.5% en el caso del gobierno y su partido, frente a 24.8% y 24.4% de la oposición).

²⁰ No es casual que los campos de política pública agrupan a las comisiones con más trabajo y menor ausentismo: 1) Puntos Constitucionales, 2) Hacienda, 3) Justicia, 4) Gobernación, 5) Presupuesto y Cuenta Pública y 6) Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. En las demás, se presenta un número menor de iniciativas, se dictamina poco o se aprueba aún menos, por lo que en el interés de los legisladores por participar en sus sesiones es reducido. Al respecto, puede consultarse el texto de Tania Rosas y Vanesa Alemán, "Comisiones, a veces sin *quorum*. Congelan plan contra faltas de diputados", en *Excélsior*, Nacional, 13 de julio, 2017, p. 2.

²¹ Ver Artículo 74 de la Constitución.

TABLA 2
Iniciativas por campo de Gobierno y Oposición

	<i>Gobierno*</i>		<i>Oposición**</i>	
<i>Campo de Política Pública</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>
Gobernación	22.4	15.2	27.6	24.8
Hacienda	19.2	35.5	19.0	24.4
Justicia	11.5	5.9	9.8	5.9
Educación	7.4	5.9	6.3	4.0
Salud	6.1	8.3	5.6	6.3
Trabajo	5.9	2.8	7.3	2.1
Desarrollo social	5.4	5.5	4.8	6.1
Práctica oarlamentaria	4.2	6.9	4.4	9.1
Economía	4.1	4.5	2.7	4.0
Recursos agropecuarios	3.4	1.7	2.1	1.4
Defensa Nacional	2.7	3.4	2.2	2.1
Comunicación y Transportes	2.0	2.4	2.1	3.0
Medio ambiente	1.7	1.4	2.4	4.9
Ordenamiento territorial	1.5	0.7	1.0	0.9
Energía	1.2	0.0	1.8	0.7
Turismo	0.6	0.0	0.3	0.2
Política exterior	0.5	0.0	0.6	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

*1 Comprende las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y por diputados su partido en la LX (2006-2009), LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015) Legislaturas. Las dos primeras corresponden al gobierno panista de Felipe Calderón, mientras que la tercera acompaña la primera mitad del gobierno priista de Enrique Peña Nieto.

*2 Comprende las iniciativas presentadas por todos los partidos, con excepción de las presentadas por el partido en el gobierno.

Los porcentajes correspondientes a cada campo de política pública fueron calculados con base en el total de iniciativas presentadas e iniciativas aprobadas por ambos conjuntos.

Este acomodo podría sugerir que su intervención en el proceso que antecede la formulación de políticas públicas se encuentra más orientada por su integración al Estado que por las ideologías impulsadas por los legisladores de cada fórmula. De igual modo, podría apuntar al propósito de conseguir el voto de ciertos grupos a través de esta actividad. Desde luego, para diferenciarse, los candidatos en campaña podrán destacar los asuntos o causas particulares perseguidas por su partido, pero las coincidencias acerca de qué legislar o no en el Congreso serán mayores.

No obstante, aunque el Ejecutivo y los legisladores de su partido privilegian la presentación de iniciativas en Gobernación, el esfuerzo de su dirigencia en la Legislatura se concentra en la aprobación de iniciativas del rubro de Hacendario (22.4% frente a 35%, respectivamente). En este sentido, el comportamiento del partido en el gobierno no difiere de otras experiencias sujetas a regímenes presidenciales; en tanto, la definición de las prioridades y posturas de la organización es delegada en segundo por razones ya establecidas por la literatura (Samuels y Shugart, 2011).

La relación anterior se invierte al observar el comportamiento de los partidos en la oposición, más enfocada a la presentación y aprobación de propuestas en el primer campo (27.6% y 24.8%) que en el segundo (19% y 24.4%). Este arreglo, por cierto, ha permitido que la Legislatura haya sido consistente en evitar la aprobación de presupuestos deficitarios que con el tiempo podrían desequilibrar las finanzas públicas y poner en riesgo el desarrollo económico del país.

La diferencia entre el gobierno y su partido y la oposición una vez más se explicaría por el hecho de que en esa mancuerna los primeros deben asegurar los recursos fiscales para cumplir sus compromisos. Esta condición los obliga a negociar la aprobación de las políticas de Gobernación impulsadas por opositores. A este respecto, cabe hacer dos acotaciones. Primera, que aunque las estrategias de los partidos comprendidos en esa categoría pueden llevarlos a actuar en forma poco coordinada, de ellos depende la formación de la mayoría requerida para la aprobación de cualquier propuesta de ley. Segunda, que este intercambio incrementa su capacidad de lograr el éxito de sus iniciativas y les brinda la oportunidad de participar en la definición del contenido final de cualquier pieza aprobada.

El hecho que el comportamiento de la oposición no muestre diferencias sustantivas con respecto al gobierno y su partido, en principio resta sentido a su participación en el proceso legislativo. Cuál es el sentido de contar con partidos de oposición si éstos no contienden con el gobierno en turno a través de la presentación de visiones alternativas en materia de leyes y políticas públicas, y si éstos se muestran incapaces de cumplir con eficacia

su cometido de control, de crítica y de propuestas (Pasquino 1995). Por si eso fuera insuficiente, su alineación y confluencia en los mismos campos de políticas públicas proyecta una imagen de colusión, al tiempo que erosiona la confianza en las instituciones democráticas.

Reflexiones finales

¿Hasta dónde son responsables los partidos en México de la insatisfacción ciudadana con respecto a la forma en que los partidos interpretan su compromiso representativo en el Congreso? Responder a esta pregunta no es fácil. Si el criterio para emitir un juicio fuera atenerse simplemente a los resultados de las encuestas, el riesgo es la confirmación de prejuicios no siempre avalados por la realidad. En esta línea, cómo omitir en el balance final su intervención para hacer posible la toma de decisiones en un órgano como el Congreso, expuesto siempre a los problemas implícitos en toda acción colectiva (Kiewiet y McCubbins, 1991). Cómo ignorar también su mediación para evitar el cambio abrupto y constante de las leyes antes de comprobar la eficacia de las vigentes, como ocurría en la época del partido hegemónico (Béjar, 2004). Más aún, cómo negar que a lo largo del tiempo muchas de las políticas impulsadas por éstos han logrado mejorar en alguna medida el bienestar general de los mexicanos.

En sentido opuesto, afirma que los partidos han sido sensibles a la diversidad de demandas y opiniones presentes en una sociedad plural; en su compromiso de dar cuerpo a la representación popular, es igualmente una falacia. Si sus miembros, bien sea en calidad de gobernantes o de legisladores, omiten las preferencias de los ciudadanos, cómo presumir que el “producto” entregado corresponde a lo que éstos esperan. En adición, cómo hacer efectiva la rendición de cuentas en el momento electoral, si el ciudadano no puede juzgar la pertinencia de lo dispuesto a la luz de otras posibles opciones.

La brecha entre el gobierno representativo y el gobierno responsable, tal como lo advirtió Peter Mair (2009), se ha hecho cada vez más amplia. Actuar teniendo como referencia las limitaciones impuestas por el orden jurídico, o en previsión de situaciones potencialmente dañinas para el país, ocasionalmente significa pasar por alto las apreciaciones vertidas por la opinión pública. Enfrentados a ese dilema, los partidos en general –y los de México están lejos de ser la excepción– parecen haber optado por distanciarse de su compromiso de representar a la ciudadanía.

Su poca disposición en este sentido ha sido interpretada de muy distintas formas. Hace algún tiempo, los expertos orientaron su esfuerzo a analizar la ruta tomada por distintos países para alcanzar la democratización de su

vida política y entender la variación en los desenlaces de ese proceso (Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, 1992; Linz y Stepan, 1996). En un intento por precisar los resultados de esa reflexión, Guillermo O'Donnell (1999) acuñó el término de “democracia deliberativa” para explicar la debilidad institucional mostrada en algunos casos para hacer efectiva la representación, a partir de diversos factores históricos y socioeconómicos.

Abordado el fenómeno desde una perspectiva más amplia, la forma en que los partidos han buscado adaptarse a las condiciones actuales del mercado electoral indican que éste no es privativo de esas nuevas experiencias, sino que, en múltiples aspectos, éstas no se diferencian de lo observado en muchas democracias de largo aliento (Schmitter, 2001; Mair, 2009, Van Biezen, 2014). Evaluado su comportamiento con respecto a la representación ciudadana, las diferencias entre ambos mundos se aprecian cada vez más borrosas. Esta tendencia se ha acentuado aún más con el avance de la globalización y los procesos de individuación por la dificultad de responder a las preferencias de comunidades sociales poco cohesionadas y despolitizadas.

Para responder a los desafíos del presente, los partidos han flexibilizado notoriamente sus propuestas programáticas. Desde esta perspectiva, no parece inadecuado suponer que en países caracterizados por una clara debilidad institucional del Estado, su comportamiento se haya inclinado a favorecer sus intereses electorales por sobre cualquier otra cuestión. Si se asume, en adición, que los partidos forman ya parte integral de éste, bien sea por acción o por omisión, éstos son claramente responsables de sus fallas para atender las demandas ciudadanas.

En el caso de México, no es posible ignorar el poco empuje mostrado por los partidos para atender la preocupación de amplios segmentos de la población con respecto a problemas como la corrupción o la inseguridad registrados en gran parte del territorio nacional. Como se ha visto al inicio de este estudio, el resultado de este descuido se ha traducido en un déficit de legitimidad en las decisiones tomadas por sus liderazgos, como en la falta de acompañamiento de la sociedad al impulsar políticas públicas claves para el país. Así las cosas, este escrito no busca redimir en forma alguna el comportamiento de los partidos, sino de dirigir las críticas hacia un terreno más fértil, que a apostar a su declive o total desaparición de la política nacional.

Bibliografía

- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo (2008), "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Argentina", en G. O'Donnell *et al.* (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 9-37.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- Béjar, Luisa (2004), *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, UNAM / Gernika.
- Béjar, Luisa (2010), "De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión", *Foro Internacional*, vol. 199, núm. 1, pp. 115-145.
- Béjar, Luisa (2014), "Cuando el Ejecutivo es débil. ¿Quién legisla en México?", en *Política y Gobierno*, vol. XXI, núm. 2, pp. 327-340.
- Brunner, Martin (2012), *Parliaments and Legislative Activity. Motivations for bill Introduction*, Germany, Constance, Springer VS.
- Carey, M. John y Matthew Soberg Shugart (1995), "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas", en *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4, pp. 417-439.
- Casar, Ma. Amparo (2008), "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", en *Política y Gobierno* vol. XV, núm. 2, II semestre, pp. 221-270.
- Cox Gary y Matthew McCubbins (2001), "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Stephen Haggard y Matthew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cuna, Pérez (2015), "El nuevo modelo de comunicación política", en Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena (eds.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, México, UAM – I, pp. 71-19.
- Dalton, Russell, David Farrell y Ian McAllister (2011), *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Elster, Jon (2001), *La democracia deliberativa*, México, GEDISA.
- Habermas, Jürgen (1997), *Between Facts and Norms, Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, MIT Press.
- Hopkin, Jonathan (2006), "Clientelism and Party Politics", en Richard S. Katz y William Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, SAGE, pp. 404-412.
- Katz, Richard y Peter Mair (2002), "The Ascendancy of the Party in Public Office", en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz (eds.),

- Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, pp. 113-135.
- Katz, Richard (2009), "The Cartel Party Theory: A Restatement", en *Perspectives on Politics*, vol. 7, núm. 4, pp. 753-766.
- Kiewiet, Roderick D. y Matthew D. McCubbins (1991), *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Kopecký, Petr, María Spirova y Gerardo Scherlis (2011), "Beyond the Cartel Party? Party Patronage and the Nature of Parties in New Democracies", paper prepared for the Joint IPSA/ECPR Conference, Sao Paulo, Brazil.
- Langston, Joy (2010), "Governors and 'Their Deputies': New Legislative Principals in Mexico", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXV, núm. 2, pp. 235-258.
- Linz, Juan (1990), "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, *Journal of Democracy*, pp. 51-69.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. South Europe, South American and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y Samuel J. Valenzuela (eds.) (1992), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Indiana, The University of Notre Dame.
- Mair, Peter, Wolfgang C. Müller y Fritz Plasser (2004), "Introduction: Electoral Challenges and Party Responses", en Mair, Peter, Wolfgang C. Müller y Fritz Plasser (eds.), *Political Parties and Electoral Change*, London, Sage Publications, pp. 1-19.
- Mair, Peter (2009), *Representative vs. Responsible Government*, Working Paper, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Society.
- Manin, Bernard (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge Press.
- Marván, Ignacio (2017), *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, FCE / CIDE.
- Mascott, Ángeles (2006), "Disciplina partidista en México. El voto dividido de las fracciones parlamentarias durante la LVII, LVIII y LIX Legislaturas", *Documento de trabajo*, CESOP-Cámara de Diputados.
- Nacif, Benito (2004), "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México", *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 1, pp. 9-41.

- O'Donnell, Guillermo (1999), *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, Guillermo (2003), "Democracia, desarrollo, y derechos humanos", en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta, y Jorge Vargas Cullell (comps.), *Democracia, desarrollo y ciudadanía*, Argentina, PNUD / Homo Sapiens Ediciones, pp. 25-125.
- Pasquino, Gianfranco (1995), *La oposición*, México, Ciencia Política. Alianza Editorial.
- Reyes del Campillo, Juan (2016), "Transición y pluripartidismo en México", en *El Cotidiano*, México, UAM-A, núm. 200, pp. 285-292.
- Samuels, David y Mathew Shugart (2011), "Presidentes, partidos y relaciones Ejecutivo-Legislativo", en Manuel Alcántara y Mercedes García (eds.), *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 66-99.
- Saward, Michael (2008), "Making Representations: Modes and Strategies of Political Parties", en *European Review*, vol. 16, núm. 13, pp. 271-286.
- Schmitter, Philippe (2001), "Parties are not What They Once Were", en Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, pp. 67-89.
- Ugalde, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola (2013), "Clientelismo electoral y compra de voto en México", en *Nexos*, 1 de junio, pp. 5-9.
- Van Biezen, Ingrid (2014), "The End of Party Democracy as We Know It? A Tribute to Peter Mair", en *Irish Political Studies*, vol. 29, núm. 2, pp. 177-193.
- Whiteley, Paul F. (2011), "Is the Party Over? The Declines of Party Activism and Membership across the World", en *Party Politics*, vol. 17, núm. 21.
- Weldon, Jeffrey (2002), "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, pp. 175-211.