

Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño,
de Mónica Montaña Reyes y Fernando Patrón Sánchez (coords.),
México, Universidad de Guanajuato-Tirant Lo Blanch, 2017,
318 pp., ISBN: 978-84-9143-578-5.

Francisco M. Mora Sifuentes*

La obra que me propongo reseñar viene a abonar de forma destacada los estudios legislativos en México. Se trata de un intento de proporcionar una visión seria sobre la percepción que tienen los parlamentarios locales de su función en el contexto nacional. Su importancia se enfatiza no sólo porque los estudios legislativos en el ámbito local o sub-nacional ha sido un terreno poco explorado en nuestro país sino, sobre todo, porque se proporcionan criterios para evaluar su profesionalización. Abona, además, las indagaciones empíricas sobre la cuestión en un ámbito de estudio que ha venido adoleciendo de continuidad, coherencia y sistematización.¹ En lo que sigue procederé de la siguiente manera: en primer lugar, destacaré algunos aspectos de índole metodológica presentes a lo largo del libro. En segundo lugar, quiero detenerme en dos estudios específicos de los once que contiene. Finalmente, voy a realizar unas breves consideraciones sobre la importancia de la investigación en el ámbito parlamentario (local) y, en este marco, incidir en algunas iniciativas que desde esta legislatura se están impulsando. Aquí, por ende, no haré un estudio detallado del contenido del libro. Si alguien quisiera saber si existe una razón para abordarlo de tal manera ésta sería la de evitar, con este tipo de reseñas, suplantar la lectura que a los potenciales interesados corresponde. Su virtud consistiría, por el contrario, en *sugerir* algunos puntos de interés que inviten a explorar el texto a fin de formarse un criterio propio sobre su valía e interés.

Como ya avancé, lo que encontramos en esta obra en términos generales, con mayor o menor fortuna, son estudios empíricos sobre las percepciones que los legisladores locales tienen de su función y de sí mismos. Y quiero subrayar lo de “empírico” y “mayor o menor fortuna”, por lo que diré más adelante. De igual forma, es claro que el libro se incardina en un proyecto de investigación más amplio. Ese programa

¹ Al respecto, puede verse: Patrón Sánchez, Fernando, “Los estudios legislativos en México: una revisión de la evolución, temas y ámbitos de desarrollo”, *REMAP*, Universidad de Guanajuato, vol. III, núm. 2, 2014, pp. 11-36.

* Profesor investigador de tiempo completo del Departamento de Derecho de la Universidad de Guanajuato. Becario de investigación del Centro de Estudios Parlamentarios del H. Congreso del Estado de Guanajuato. Correo electrónico: fm.mora@ugto.mx.

tiene como referente inexcusable la figura del profesor Manuel Alcántara, destacado politólogo español, que imparte docencia en la Universidad de Salamanca, España, y maestro de generaciones de politólogos en Iberoamérica. Se agrupa en torno a la Red de Investigación de Élités Parlamentarias en México (Relipamex) desde la cual se sentaron las bases metodológicas —inspiradas en gran parte en el trabajo realizado por el profesor Alcántara a nivel federal— y se proporcionaron los distintos cuestionarios que sirven de soporte para moldear cada uno de los capítulos. Se estructura de la siguiente manera: una presentación, una introducción, un capítulo donde se mide la profesionalización parlamentaria y otros diez estudios que nos aproximan a las actitudes y desempeño de diputados locales de los estados de Tamaulipas, San Luis Potosí, Sinaloa, Aguascalientes, Estado de México, Nayarit, Jalisco, Guanajuato y Guerrero.

La primera consideración de corte metodológico tiene que ver, como ya avancé, con que el estudio busca ofrecer información precisa sobre cómo se conciben los diputados locales en su función legislativa. Ello contribuiría a responder la pregunta de cómo funcionan *de hecho* nuestras democracias, identificar las relaciones entre los ciudadanos y sus representantes o las relaciones entre éstos y el gobierno de turno. Con todo, en varios estudios se hace necesario realizar algunas reflexiones más bien de tipo normativo, o de fundamento, sobre el sentido y finalidad de las funciones que tienen que desempeñar en su labor *previa* a la puesta en marcha del aparato empírico. Ello resulta significativo pues da la impresión de que, a final de cuentas, parece que no podemos hacernos una idea de *lo que de hecho es*, en este caso de las percepciones de los legisladores, sin formularnos una pregunta de *cómo debería ser* dicha función, qué valor le asignamos a su labor o en qué sentido consideramos que la misma se desarrolla correctamente. Así, en varias partes se habla de las funciones que dan sentido a la actividad que desarrollan los legisladores, tales como representar, legislar, controlar, etc. El otro punto metodológico radica en la importancia dada a los actores individuales. Se parte del supuesto de que sus motivaciones son básicas para entender la calidad y funcionamiento de las democracias en un marco institucional y regulativo determinado (*v. gr.* pp. 134 o 247).

A este tenor, podemos afirmar que los trabajos brindan un panorama que podría calificarse de “caleidoscópico” —si se me permite la expresión— dado el grado de pluralismo político, profesionalización y, por ende, de institucionalización democrática identificado en cada contexto analizado (*v. gr.* p. 168). Este es otro aspecto digno de mención pues, en efecto, cada Entidad Federativa presenta dinámicas peculiares entre sus élites que inciden en el funcionamiento de sus respectivos sistemas. Es verdad, y también se hace evidente en varios trabajos, que hay cierta contextualización común que proviene de la narrativa canónica del cambio democrático en México a nivel federal. Referir que en nuestro país se ha producido una suerte de transición democrática con base en reformas al marco jurídico, de modificaciones al régimen electoral y al sistema de partidos se ha convertido ya en lugar común.² Sin embargo, la existencia

² Véase, por todos: Woldenberg, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos, reformas*, México, Cal y Arena, 2001.

de la transición, o incluso de la democracia misma, no se acepta unánimemente.³ Esto último, unido a las transformaciones de la sociedad, los problemas que suponen la creciente desigualdad, violencia y corrupción en la región, siguen planteando, desde mi punto de vista, escenarios compartidos para la democracia mexicana en su vertiente nacional y sub-nacional. Con todo, sí puede advertirse un cambio en el sentido y temas de interés en las investigaciones, que hacen que nos centremos *también* en los resultados obtenidos con los procesos de democratización y no únicamente en desenrañar la dinámica de la alternancia política (p. 139).

Antes de referirme a dos estudios en concreto, destacaré algunos datos que llamaron mi atención:

- Aunque los diputados tamaulipecos estimen que la corrupción es una práctica generalizada, ellos se identifican alejados de la misma (p. 87);
- Los legisladores de San Luis Potosí se muestran en desacuerdo sobre temas sensibles o en boga, tales como el matrimonio igualitario o la despenalización del aborto (p. 113);
- Sinaloa presenta una institucionalización baja derivada en parte de la acción de actores sistémicos y “no sistémicos” (p. 135);
- La dinámica de alternancia política y el proceso de democratización iniciado a nivel federal derivó, en el caso de los estados, en opacidad en su ámbito financiero así como en cierta renuncia de los partidos políticos de oposición a ejercer su papel de control frente al gobierno (p. 192);
- Los diputados de Nayarit muestran cierta desafección democrática: no tienen confianza en los partidos ni creen en sus reglas e instituciones. Hay por tanto una suerte de “democracia sin demócratas” (p. 219).

Entrando en materia de los estudios, el trabajo sobre la profesionalización legislativa en las entidades federativas de los profesores Patrón/Camacho (pp. 25-65) es, desde mi punto de vista, uno de los más interesantes de esta obra colectiva. Su contenido es más genérico pues en él se miden los niveles de profesionalización de las legislaturas de los estados aplicando una serie de parámetros que se basan en la mejor literatura disponible sobre la materia. En términos generales, se advierte que la profesionalización tiene una dimensión individual, referida al representante popular (*v. gr.* preparación, *expertise*, trayectoria política, etcétera) y, otra dimensión institucional, referida al Parlamento en tanto organización. Aquí es donde el estudio centra su atención. Definida como “la capacidad de los miembros, así como de la organización en su conjunto, para generar, transformar y presentar información útil en el proceso de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas” (p. 37), el estudio mide el grado de profesionalización con base en unas “variables núcleo”: *a)* tamaño del congreso; *b)* sueldo de los legisladores; *c)* gasto legislativo; *d)* total de iniciativas; *e)* número de sesiones; *f)* total de comisiones; *g)* número efectivo de partidos políticos; *h)* producto interno bruto; y, finalmente, *i)* población de la Entidad Federativa.

³ Por ejemplo: Ackerman R., John M., *El mito de la transición democrática*, México, Planeta, 2015.

Los resultados son muy interesantes. Sólo diré que la legislatura mejor evaluada fue la del Estado de México y la peor la de Colima. Por lo demás, destaca el déficit de bibliografía especializada sobre estos temas legislativos concretos a nivel estatal, encontrándose ésta dispersa tanto cuantitativa como cualitativamente. Los autores concluyen afirmando la necesidad de robustecer líneas de investigación como la que aquí se propone.

Los profesores Ferrer, Díaz y Hernández se ocupan de estudiar el caso del estado de Guanajuato e indagan en el imaginario de los legisladores a fin de analizar sus respectivas actitudes y percepciones (pp. 247-276). A este otro capítulo me gustaría referirme — por razones obvias— de forma más detallada. Los autores comienzan por contextualizar su estudio basándose en un marco teórico donde se abordan diversas aristas sobre la democracia, los partidos políticos, la representación, etcétera, para, seguidamente, puntualizar algunos aspectos específicos de la democracia guanajuatense; sobre todo, para incidir en el carácter predominante del Partido Acción Nacional desde el año 1991 hasta la fecha (pp. 254-266). En este contexto, se podrían exponer los siguientes comentarios: *a)* existe una escasa incidencia en el control del Congreso al Ejecutivo, derivado de la falta de organización de la oposición; *b)* los diputados perciben que su labor fundamental consiste en la producción legislativa, frente a la representación o el control al gobierno; *c)* los legisladores actúan siguiendo su propio criterio sobre aquello que estiman mejor para sus electores; *d)* se consideran como representantes de todos los electores del estado e, incluso, de todos los mexicanos; *e)* de la misma forma, los legisladores estiman que la importancia de su trabajo radica en defender los intereses de su distrito y, luego, los de todo el estado; y *f)* los diputados, por último, se conducirían siguiendo en primer lugar, al conjunto de los ciudadanos del estado, luego, a los electores de su distrito quedando a su arbitrio la definición de aquello que se estime lo mejor en todo caso. Toca ahora ocuparse de las puntualizaciones anunciadas al comienzo de este escrito.

Hace un momento cuando hablaba de la metodología destaqué que el material empírico se apoyaba en las entrevistas a los representantes populares realizadas por los distintos investigadores. De este hecho se derivan a mi juicio dos consideraciones no menores. La primera es precisamente que la capacidad del estudio para reflejar la “realidad”, y en este caso, para proporcionarnos un retrato fiable de las actitudes y percepciones de los legisladores está directamente relacionada con la muestra obtenida. Y aquí es preciso enfatizar que los estudios varían considerablemente a este respecto. La mayor o menor fortuna tiene que ver con el nivel de participación y de representatividad de la totalidad de los diputados en cuestión. Por tanto, y esta es la segunda consideración relevante, los resultados que se ofrecen deben tenerse en cuenta en su justa medida para evitar generalizaciones apresuradas. Ello, evidentemente, no menoscaba la calidad ni la importancia del esfuerzo realizado, algo que, insisto, está fuera de toda duda. El *quid* de la cuestión, más bien, reside en la idea de ir normalizando y profundizando en este tipo de mediciones, algo que, en sí mismo, debería ser de interés no sólo para académicos sino fundamentalmente para los propios políticos. En efecto, se trata de un ejercicio del que representantes y representados, o, mejor dicho, todos, podemos beneficiarnos

en la medida en que puede allanar el camino para tener instituciones parlamentarias más profesionales, mejores parlamentarios y, sobre todo, una ciudadanía informada.

Señala Mónica Montañó en su introducción que los autores de esta obra colectiva “buscan explicar por qué a pesar de los aparentes cambios de las instituciones políticas locales mexicanas, el buen ejercicio de la política por parte de los actores sigue siendo un aspecto pendiente y una promesa no cumplida hacia los ciudadanos” (p. 15). Que “buen ejercicio de la política” es una categoría muy amplia o compleja que convendría ir precisando, pienso que se trata de una afirmación con la que todos estamos de acuerdo. Una mejora sustancial en el ejercicio del poder político sigue siendo un reclamo ineludible. Por lo demás, no pueden ignorarse, de entre los grandes problemas que se ciernen sobre nuestras democracias, en concreto dos: por una parte, la brecha entre representantes y representados, que constituye el núcleo de la crisis de la democracia representativa. Por otra parte, el agravamiento de la corrupción, la inseguridad y la desigualdad, aspectos todos ellos sumamente nocivos y sumamente conocidos por sus aspectos perniciosos para el adecuado funcionamiento de todo régimen.⁴ Ello aplica tanto en la escala nacional como en la escala local. Y aquí radica la mayor contribución de esta obra pues nos ayuda a entender algunas claves sobre la percepción de esas problemáticas entre actores relevantes.

Finalmente, haré un comentario marginal sobre una cuestión que está latente y que no es sino cierto temor o la poca disposición de los legisladores para colaborar en este tipo de ejercicios. Aunque no siempre es así. Con mayor o menor fortuna, me parece que debe recibirse positivamente la disposición de legisladores guanajuatenses no sólo para integrar o presentar los resultados de este estudio sino, sobre todo, para discutirlo. De hecho, existe una propuesta interesante por parte del H. Congreso del Estado de Guanajuato para convertirse en un Parlamento Abierto a través de la implementación de diversas políticas (*i. e.* prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas, formación de redes de intereses, estrategias de comunicación, utilización de herramientas *on-line*, etc.) a fin de lograr, entre otras cosas, una participación ciudadana efectiva. A ello debe añadirse la creación de un Centro de Estudios Parlamentarios de alto nivel con cierta independencia técnica para realizar investigación sobre la materia. Pienso que estas acciones están bien encaminadas si lo que se busca es proporcionar insumos y/o herramientas para realizar de mejor forma sus actividades sustantivas. En todo caso, para saber en qué medida esas políticas van a impactar realmente en la profesionalización del parlamento guanajuatense estudios como el que aquí reseñamos serán de gran utilidad —pues nos permitirán transitar desde el sentido común hacia percepciones más consolidadas con un respaldo empírico robusto—. Las dimensiones

⁴ He intentado ofrecer un “mapa” de algunos de esos problemas en el estudio introductorio que abre el libro que coordiné sobre democracia. Véase: Mora Sifuentes, Francisco M., “Un catálogo de argumentos y problemas democráticos”, en: Íd (coord.), *Democracia. Ensayos de filosofía política y jurídica*, IIEG-Fontamara, 2a. edición corregida y aumentada, México, 2017, pp. 17-27.

analizadas en Élite parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño nos brindan elementos de juicio para determinar en qué medida se logra avanzar, ya sea en la profesionalización o en otros objetivos. En este tipo de asuntos, como en tantos otros, no bastan las buenas intenciones o palabras. Es perentorio pasar del discurso a la acción y, sobre todo, a su medición.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman R., John M., (2015), *El mito de la transición democrática*, México, Planeta.
- Mora-Sifuentes, Francisco M., (2017), “Un catálogo de argumentos y problemas democráticos”, en: Íd (coord.), *Democracia. Ensayos de filosofía política y jurídica*, México, IIEG-Fontamara, 2a. edición corregida y aumentada, pp. 17-27.
- Patrón Sánchez, Fernando, (2014), “Los estudios legislativos en México: una revisión de la evolución, temas y ámbitos de desarrollo”, *REMAP*, vol. III, núm. 2, Universidad de Guanajuato, pp. 11-36.
- Woldenberg, José *et al.*, (2001), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos, reformas*, México, Cal y Arena.