

Este libro tiene como objetivo tratar el tema de la representación política a través de un análisis que complementa teoría y empiria. En estos días hablar de representación se vuelve muy problemático ante la crisis que personifican los partidos y el Poder Legislativo, como muestra, sólo hay que revisar los niveles de desconfianza en América Latina.

Los ensayos contenidos en la presente obra se preocupan por la democracia representativa, es decir, la acepción moderna de la representación en la cual ya se incluyen las ideas señaladas por Pitkin de igualdad y justicia. Por ello se espera de un "gobierno representativo que luche por el bienestar popular, y quizá creemos improbable que otros gobiernos también lo hagan. Pero el hecho de que un gobierno se preocupe por el interés de los súbditos es con mucho una evidencia, un criterio necesario pero no suficiente para calificarlo de representativo". Por ello la representación contiene elementos que son necesarios mas no suficientes para llamar a los gobiernos representativos. Sólo en el momento en el que se da la suma de todos ellos puede ser nombrado como tal.



Declive y reconfiguración de la democracia representativa

# Declive y reconfiguración de la democracia representativa

Pablo Armando  
González Ulloa Aguirre  
*Coordinador*



Universidad  
Nacional  
Autónoma  
de México



Facultad  
de Ciencias  
Políticas  
y Sociales



CONOCER  
PARA  
DECIDIR  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA



Universidad  
Nacional  
Autónoma  
de México



Facultad  
de Ciencias  
Políticas  
y Sociales



H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
LX LEGISLATURA



**CONOCER PARA DECIDIR** se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados LX Legislatura –refrendando el acuerdo de la anterior LIX Legislatura–, lleva a cabo en coedición en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México en su contexto internacional; ello a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

El acuerdo para coeditar las obras que conforman la serie se ha establecido con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales; así también, con autores y asociaciones independientes.

Los títulos que caracterizan a la serie, se complementan con expresiones culturales de interés nacional que coadyuvan en las tareas propias del legislador mexicano.



INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Cámara de Diputados LIX Legislatura LX Legislatura	Gobierno del Estado de Chiapas	Siglo XXI Editores	Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Estudios de México	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Simon Fraser University	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Ibero-Amerikanisches Institut	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	<i>Dirección General de Publicaciones y Formato Editorial</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	<i>Instituto de Investigaciones Sociológicas</i>	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	Instituto Tecnológico de Estrategias	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Facultad de Economía</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Avagón</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Instituto de Geografía</i>
El Colegio de San Luis	<i>Campus Estado de México</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
El Colegio de Sonora	<i>Campus Monterrey</i>	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	<i>Unidad Azzapotzalco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
Fundación Colosio, A.C.	Integración para la Democracia Social, APN	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset	Internacional Socialista	<i>Unidad Xochimilco</i>	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	Universidad Pedagógica Nacional
	Poder Legislativo del Estado de México, LXI Legislatura	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	Universidad Veracruzana
	Secretaría de Gobernación	Universidad de California Santa Cruz	Universitat Autònoma de Barcelona
	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de Colima	
		Universidad de Guadalajara	
		Universidad de Occidente	

Declive  
<sup>y</sup>  
reconfiguración  
<sup>de la</sup>  
democracia  
representativa

S E R I E  
Las ciencias  
sociales  
TERCERA DÉCADA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

José Narro Robles

*Rector*

Sergio M. Alcocer Martínez de Castro

*Secretario General*

Rosaura Ruiz Gutiérrez

*Secretaria de Desarrollo Institucional*

Juan José Pérez Castañeda

*Secretario Administrativo*

Luis Raúl González Pérez

*Abogado General*

David Turner Barragán

*Director General de Publicaciones y Fomento Editorial*



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Fernando R. Castañeda Sabido

*Director*

Roberto Peña Guerrero

*Secretario General*

Aureliano Morales Vargas

*Secretario Administrativo*

Patricia Guadalupe Martínez Torreblanca

*Secretaria de Desarrollo Académico*

Claudia Ramírez Cisneros

*Coordinadora de Extensión Universitaria*

Fabiola Rodríguez Cerón

*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Germán Pérez Fernández del Castillo

*Responsable del Seminario*

*Procesos Políticos y Procesos Electorales*

# Declive y reconfiguración de la democracia representativa

Pablo Armando  
González Ulloa Aguirre  
*Coordinador*



**CONOCER  
PARA DECIDIR** | CONSEJO  
EDITORIAL  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA



Universidad  
Nacional  
Autónoma  
de México



Facultad  
de Ciencias  
Políticas  
y Sociales

Miguel Ángel  
**Porrúa**

MÉXICO • 2009

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al  
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, julio del año 2009

© 2009  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

© 2009  
Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-607-401-114-2

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del  
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización  
expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la  
Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacio-  
nales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

# Introducción. La representación política como problema complejo de interpretación

Pablo Armando González Ulloa Aguirre\*

Este libro tiene como objetivo tratar el tema de la representación política a través de un análisis que complementa teoría y empiria. En estos días hablar de representación se vuelve muy problemático ante la crisis de los partidos y el Poder Legislativo, como muestra sólo hay que revisar los niveles de desconfianza que se presentan en América Latina.

La representación es un concepto que ha mutado por muchos significados, incluso ahora en los gobiernos de corte autoritario parecería que se puede ligar el concepto, y tal como lo señala Hanna Pitkin:

No cabe duda que la actual popularidad del concepto está muy fundamentada en el hecho de aparecer vinculado a la idea de democracia, así como a la idea de libertad y justicia. Sin embargo, en el transcurso de su historia tanto el concepto como la práctica de la representación han tenido poco que ver con la democracia y la libertad. Representación no tiene por qué significar gobierno representativo. Un rey puede representar a una nación, también puede hacerlo un embajador. Cualquier servidor público puede representar en algunas ocasiones al Estado. Así, las instituciones y los ejercicios que encarnan algún género de representación son necesarios en cualquier sociedad articulada, sin que ello tenga nada que ver con el auto-gobierno del pueblo.<sup>1</sup>

\*Maestro en Estudios Políticos, especialista en temas de filosofía política y sociología contemporánea, así como de globalización. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

<sup>1</sup>Hanna Pitkin, *El concepto de presentación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 2.

Estos ensayos tratan acerca de la democracia representativa, es decir, la acepción moderna de la representación en la cual ya se incluyen las ideas señaladas por Pitkin de igualdad y justicia, por ello se espera que un

[...] gobierno representativo [...] luche por el bienestar popular, y quizá creemos improbable que otros gobiernos también lo hagan. Pero el hecho de que un gobierno se preocupe por el interés de los súbditos es con mucho una evidencia, un criterio necesario pero no suficiente para calificarlo de representativo.<sup>2</sup>

Por ello, la representación contiene elementos que son necesarios mas no suficientes para designar a los gobiernos como representativos; sólo en el momento en el que se da la suma de todos ellos puede ser nombrado como tal.

Bernard Manin establece cuatro principios básicos que caracterizan a los gobiernos representativos:

1. Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares;
2. La toma de decisiones de quienes gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado;
3. Los gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los gobernantes, y
4. Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.<sup>3</sup>

Conocemos el grado de crisis en el que algunos de estos principios han entrado, pero más allá de pensar que la representación se encuentra en un estado agónico, este libro hace una revisión de lo que está sucediendo y propone ciertas salidas desde el plano nacional hasta el internacional.

<sup>2</sup>*Ibidem*, p. 256.

<sup>3</sup>Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

Siguiendo a Manin, la evolución de la representación política ha transitado por tres etapas, que son: el *parlamentarismo*, la *democracia de partidos* y la *democracia de audiencia*. Son a partir de éstas que entendemos el comportamiento actual de los actores en las democracias. En la democracia de partidos, como en el parlamentarismo, la elección sigue siendo una expresión de confianza más que una opción de medidas políticas concretas. Lo único que cambia es el objeto de la confianza: "ya no son las personas, sino una organización: el partido".<sup>4</sup> Mientras, "la democracia de audiencia es el gobierno de los *expertos en medios*".<sup>5</sup>

En esta última forma de representación se enfatiza la importancia del *marketing*, y los debates de la política muchas veces no son los que hacen que ganen los candidatos, sino los *spots* y las descalificaciones. Por momentos parece que se regresa a la forma parlamentaria en la cual la persona está sobre la organización. Por ejemplo, en América Latina se ha padecido la personalización de la política por parte de los caudillos durante décadas, haciendo que los ataques se direccionen hacia cuestiones de índole personal más que al debate de las ideas.

La mediatización de la política está creando un alejamiento entre políticos y sus decisiones de interés público, representando cada vez más a intereses particulares, o por lo menos eso es lo que se percibe en las encuestas. Como lo señala Pitkin: "El sistema representativo debe buscar el interés público y sensibilizarse ante la opinión pública, excepto en la medida en que la falta de dicha sensibilidad pueda justificarse en términos del interés público. En ambos fines, el proceso es público e institucional".<sup>6</sup> Cuando esto no sucede, el sistema representativo deja de tener sentido, si el interés personal se sobrepone

<sup>4</sup>*Ibidem*, p. 258.

<sup>5</sup>*Ibidem*, p. 269.

<sup>6</sup>Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 249.

al bien común entonces sí hay una verdadera crisis. Por ello, lo que se debe buscar son nuevos controles y el fortalecimiento de los existentes, como la rendición de cuentas.

La presente obra se compone de tres segmentos a través de los cuales se analizan, teórica y empíricamente, las actuales condiciones de representación política en regímenes democráticos.

En la primera parte se desarrollan los matices teóricos de la representación. En “La democracia representativa y sus fundamentos teóricos”, se analiza la democracia representativa, es decir, la representación que incluye no sólo a la democracia, sino también preceptos del liberalismo como la libertad y la justicia. Además, se examinan las visiones de tres pensadores liberales fundamentales para el desarrollo de la representación, aunque también se incluyen autores modernos que van dando un adecuado complemento al entendimiento del texto. Por último, se hace una reflexión sobre la inclusión de las minorías dentro del sistema representativo, de manera independiente de la búsqueda de las mayorías.

Complementa el primer apartado, el artículo “Una interpretación de la representación política: del gobierno representativo al gobierno local”, de Salvador Mora Velázquez, en el que hace una reflexión teórica sobre los partidos, para señalar los límites tanto estructurales como organizacionales de estos cuerpos intermedios. Asimismo, se pretende ubicar un espacio para la participación directa más allá del partido y de la política formal, pues es a partir del concepto de ciudadano activo que se construye el momento de la democracia deliberativa con la presencia de agentes más comprometidos en la vigilancia y sanción de la acción gubernamental. Con ello, estamos frente a una mutación de la participación en donde el eje principal es el ciudadano.

En la segunda sección se analizan las condiciones actuales de la representación democrática, las cuales nos permiten com-

prender mejor la compleja y dinámica interacción política entre autoridades y ciudadanos.

Claudia Cabrera, en “La democracia representativa en la era de la globalización: ¿nueva crisis de la representación política?”, explora en qué medida el proceso de globalización ha contribuido a transformar los parámetros de la representación y participación política clásica, analizando, en primer lugar, cómo se constituyó un régimen político en donde las decisiones colectivas no son tomadas directamente por quienes forman una comunidad, sino por personas elegidas para ese fin a través de la representación política. En segundo lugar, a partir del proceso de globalización, se estudia la generación de una serie de actores y formatos de participación inéditos, tanto en escenarios locales como globales, cuyo principal propósito sería establecer mecanismos y canales de negociación más allá de la representación territorial, es decir, que plantean la política no sólo como algo exclusivo del Estado, sino en el terreno de la sociedad civil organizada, lo cual va generando una nueva dimensión de lo público.

Por su parte, Agustín Morales, en “Representación, legitimidad y confianza política en sistemas democráticos”, estudia las actuales condiciones de representación y su relación con la legitimidad y la confianza política en sistemas democráticos. Aunque por sí mismos los tres conceptos tienen una relevancia y un espacio dentro de los estudios políticos, aquí se desarrollan los puentes para comprender su función en la interacción cotidiana entre representantes-representados que finalmente influye en la calidad democrática y de gobierno. Al mismo tiempo, describe y analiza la relación entre representación, legitimidad y confianza política, ayuda a la comprensión de los fenómenos políticos a partir de una mezcla de factores y no sólo a partir de elementos aislados, pues la política como práctica social, dinámica y compleja, requiere más de explicaciones y entendimientos multicausales que holísticos.

En "El futuro de la democracia representativa: hacia la inclusión del ciudadano", Raquel Pacheco parte de la idea de representación política moderna para conocer por qué en la actualidad la relación representantes-representados se encuentra severamente deteriorada y por ende cuestionada, afectando no sólo al eje que le da sentido a esta interacción, la democracia representativa, sino también a las principales instituciones políticas que la conforman: parlamentos, partidos políticos e instituciones políticas. Asimismo, se analizan mecanismos para recuperar el lugar del ciudadano, con todas las complejidades que esto implica, posmodernismo, heterogeneidad, con demandas poco definidas pero con una exigencia clara: la de sentirse y verse representado por sus gobernantes. También propone los elementos que permitirán reducir el distanciamiento entre los partidos políticos y los ciudadanos, que exigen principalmente una mayor coherencia en los procesos electorales los cuales, a pesar de la infinidad de candados, siguen dando pie al incremento del gasto de los partidos y a la falta de profesionalización, pero sobre todo de compromiso y responsabilidad por parte de sus integrantes.

En la última parte de la obra se desarrollan cuatro casos conexos que reflejan las constantes transformaciones de la representación política en México. En "Participación y representación de los mexicanos en el extranjero", Daniel Tacher presenta una breve descripción del funcionamiento de los mecanismos de participación y representación de los mexicanos en el extranjero. Desde la óptica de la migración transnacional se busca establecer la necesidad de generar en su dimensión política mecanismos que respondan a un proceso de vinculación entre migrantes y sus comunidades de origen.

Después, en "Democratización, realineamiento partidista y crisis de los partidos políticos en México. Apuntes para el análisis", Víctor Zúñiga describe cómo el proceso de democratización en México estuvo fuertemente influenciado por hechos coyunturales que permitieron reformar el sistema electoral y

de partidos: un incremento en la competitividad y competencia de los partidos, así como una mayor autonomía del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo fueron elementos clave en la transición. Así, el fenómeno del realineamiento partidista no sólo fue determinante en este proceso, sino que en él se encuentra un antecedente que ayuda a entender la actual crisis de legitimidad que viven los partidos políticos en nuestro país. De este hecho dará cuenta el presente artículo.

Posteriormente, Rocío Casas y Marco Antonio Herrera explican en “Democracia, representación política y municipios”, por qué la construcción de instituciones democráticas en el orden de gobierno municipal, así como su impacto en el proceso de democratización federal, son temas pendientes en la agenda no sólo de especialistas en el sistema político mexicano, sino también de los distintos actores políticos. Esto resulta paradójico, pues las instituciones son pieza clave para entender la actual crisis de representación y legitimidad que se vive en el país, ya que si bien es cierto que en los últimos años se han visto avances importantes en la construcción de una nación más democrática, representativa e incluyente, también lo es que en los gobiernos estatales y municipales continúan reproduciéndose instituciones y relaciones políticas con tintes autoritarios, que de continuar podrían significar un riesgo en la consolidación democrática.

Petra Armenta, en “Representación y sistema electoral a la luz de la reforma constitucional 2007”, analiza la reforma constitucional electoral publicada el 13 de noviembre de 2007. Asimismo, intenta sintetizar el devenir de las distintas reformas electorales que influyeron en los procesos de transición y consolidación democrática. Explica además cómo estas reformas contribuyeron a una evidente evolución de la sociedad mexicana y a la construcción de instituciones más democráticas, representativas e incluyentes. Ello, a pesar de los obstáculos propios del régimen presidencial, a saber: cacicazgos locales,

control en la legalidad de los procesos electorales locales, la inoperancia fáctica del derecho electoral, así como presiones y arreglos políticos.

En suma, a través de la obra se subraya la importancia de entender que las democracias van a seguir necesitando de representantes, los cuales finalmente cargan con la responsabilidad en las democracias modernas. Por ello resulta preponderante dotar de mayores espacios de participación para la ciudadanía y construir instituciones que refuercen su cultura política que les permita ser corresponsables con sus gobiernos.

La mayoría de los representantes

son políticos profesionales que orientan sus carreras en torno al deseo de ocupar cargos clave. Es dudoso que alguna democracia pueda sobrevivir sin este tipo de personas. Por lo tanto, la pregunta central no es si habrá o no una élite política o incluso una clase política profesional, sino cómo se eligen esos representantes y después cómo son responsabilizados por sus acciones.<sup>7</sup>

Sobre estas problemáticas complementarias versan las siguientes páginas.

## BIBLIOGRAFÍA

MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

PITKIN, Hanna, *El concepto de presentación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

SCHMITTER, Philippe *et al.*, "Qué es... y qué no es la democracia", en Larry Diamond *et al.*, *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.

<sup>7</sup> Philippe Schmitter *et al.*, "Qué es... y qué no es la democracia", en Larry Diamond *et al.*, *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, p. 41.

Primera parte

**Matices teóricos  
de la representación**



# La democracia representativa y sus fundamentos teóricos

Pablo Armando González Ulloa Aguirre

*Me apresuro a decir que considero como  
totalmente inadmisibile, ni aun como temperamento  
transitorio, el que la superioridad de influencia  
sea otorgada con arreglo a la riqueza.*

JOHN STUART MILL

## INTRODUCCIÓN

El presente capítulo trata sobre el pensamiento de la representación democrática. Sabemos que la representación puede ser rastreada desde la Edad Media (e incluso antes), mediante las asambleas en las aldeas y algunos otros mecanismos, pero lo que aquí interesa es ese salto de la representación al sufragio efectivo, esta conversión de las personas en ciudadanos, en la cual el ciudadano deja de ser solamente aquel que puede ser elegido mediante el sorteo, para convertirse en el que puede elegir y ser elegido a la vez, es decir, los comienzos de la democracia representativa.

Para ello analizamos a los pensadores liberales, tres principalmente: Edmund Burke, Emmanuel-Joseph Sieyès y John Stuart Mill. Aunque hay varios autores que quedaron fuera o que sólo se mencionan como meras referencias, para los fines de este libro éstos son los autores más útiles para reflexionar sobre el modelo ideal de la democracia representativa.

El pensamiento liberal es muy amplio y tiene varias vertientes, principalmente las abarcadas por el pensamiento conti-

mental, representado por los intelectuales europeos no ingleses, y el llamado no continental que apunta hacia la gran gama de reflexiones vertidas en Inglaterra. También encontramos algunos principios sobre la representación en *El federalista*, de Madison, y en los debates de los filósofos estadounidenses.

El tema de la representación es demasiado amplio ya que abarca muchas épocas y enfoques diversos, ya sea desde el punto de vista empírico o teórico, por ello ha sido analizado en múltiples textos y debates, tanto en el mundo contemporáneo como en el antiguo. Y no es gratuito que la representación sea un tema que interesa a muchos pensadores, porque es a partir de ésta que los ciudadanos ejercen una parte importante de la política.

La representación para fines de este estudio se divide en medieval y moderna, aunque sólo tocaremos la moderna. Bernard Manin hace muy bien la distinción entre una y otra al apuntar que:

cuando se estableció el gobierno representativo, la tradición medieval y las teorías modernas del derecho natural convergieron para hacer del consentimiento y la voluntad de los gobernados la única fuente de legitimidad y obligación política. [...] la elección como método para conferir el poder era considerada notablemente más justa y más igualitaria que el principio que había estado en vigencia, es decir, la herencia.<sup>4</sup>

Esta nueva forma de organización política suponía mayor justicia e igualdad, encontrándose en juego la igualdad de derechos, al consentir el poder y no obtener un cargo. Por ello, las personas eran consideradas una fuente de legitimidad política en un primer momento, y en un segundo momento, los ciudadanos pensaron también en poder ser los representantes. A las personas como fuente de legitimidad política, Manin las considera como el principio de distinción, en el que si bien había

<sup>4</sup>Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 116-117.

dejado de ser propiamente una aristocracia, los representantes eran socialmente diferentes a quienes los elegían, aunque más adelante veremos cómo el pensamiento liberal reflexiona sobre este principio, y la posibilidad de que el pueblo tenga representantes y que dentro de éstos se puedan encontrar a los más aptos.

Abarcar la representación es muy complejo, si nos remitimos a su definición más simple ésta se refiere a la acción y efecto de representar, a la figura, imagen o idea que sustituye a la realidad o el conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación. En sus tres acepciones, podemos concluir que es el acto mediante el cual una persona o un grupo de personas adquieren la facultad de mostrarse en lugar de los otros. Si consideramos la segunda definición, es evidente que evoca un momento que no es real, por lo que alguien, en el caso práctico para este ensayo, una persona, está sustituyendo lo que otra podría hacer de manera directa, por ello la apelación a la sustitución de la realidad, que aunque se basa en ésta, intenta suplirla de algún modo.<sup>2</sup>

Entonces, los legisladores son ese ente que representa al grueso de la sociedad, y que discuten qué es el bien común y sus formas de aplicarlo mediante distintas normas. Por ello, lo que primero comienza como representante de un núcleo determinado de personas, acaba por ser el representante del grueso de la nación en el momento en que todos y cada uno de los demás legisladores discuten algún asunto en particular.

## BURKE Y LA REPRESENTACIÓN

A fines del siglo XVIII, en su "Discurso a los electores de Bristol" y de una manera muy clara, Burke apuntaba sobre los representantes lo siguiente:

<sup>2</sup>Todas las definiciones fueron extraídas del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, versión electrónica.

Ciertamente, caballeros, la felicidad y la gloria de un representante, debe consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y una comunicación sin reservas con sus electores. Sus deseos deben tener para él gran peso, su opinión máximo respeto, sus asuntos una atención incesante. [...] Pero su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia ilustrada no debe sacrificarlos a vosotros, a ningún hombre ni a grupo de hombres. [...] Vuestro representante os debe, no sólo su industria, sino su juicio, y os traiciona, en vez de servirlos, si los sacrifica a vuestra opinión.<sup>3</sup>

Es decir, el legislador no debe estar atado a meras opiniones del momento, o de ciertos grupos, él se debe a algo superior, su juicio debe estar formado por los más altos criterios ilustrados y de la sabiduría, por ello para Burke “el gobierno y la legislación son problemas de razón y juicio y no de inclinación”.<sup>4</sup> Ante esto, el pueblo deposita en los legisladores parte de su soberanía, desde el contrato social se establece así, para que tomen las decisiones que más les convengan a todos.

El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, sino “una asamblea *deliberante* de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo”.<sup>5</sup>

En este sentido, una persona en la asamblea,

cuanto más observa los intereses (o el bienestar, o lo que sea) como objetivo, como algo indeterminable por otra gente que no sea aquel de quien es el interés, tanto más posible llega a ser para un representante promover el interés de sus electores sin consultar sus deseos. Si tiene un “verdadero” interés en aquellos que conocen muy poco, entonces el re-

<sup>3</sup>Edmund Burke, “Discurso de los electores de Bristol”, en *Textos políticos*, México, FCE, 1996, p. 312.

<sup>4</sup>*Idem.*

<sup>5</sup>*Ibidem*, p. 313.

presentante está justificando al perseguirlo incluso en contra de los deseos de sus electores.<sup>6</sup>

En ese momento introduce una cuestión que es superior al interés particular de determinados electores, e incluso al grueso de los electores; así que la nación se manifiesta, de manera tácita, como el ente que se materializa a partir de esa toma de decisiones que muchas veces parecería contravenir el interés de los electores, pero que abarca el interés general o el bien común.

Ante esto, la visión de Burke es muy útil para entender a la representación como una actuación sustantiva, es decir,

actuar con interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independiente, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado.<sup>7</sup>

## EL TERCER ESTADO Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En Francia hay un pensador que también es básico para entender el sentido de la representación moderna, su nombre es Emmanuel-Joseph Sieyès. A partir de sus *Escritos políticos* y entendiendo su concepción del Tercer Estado, es factible comprender la importancia de la representación en el surgimiento de los nuevos sistemas políticos.

Los Estados generales eran un instrumento de representación en la Francia del siglo XVIII mediante el cual se convocaba a los tres estamentos, que son: la nobleza, el clero y el pueblo; primero, segundo y Tercer Estado respectivamente. Su

<sup>6</sup>Hanna Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 234.

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 233.

reunión no era una cuestión cotidiana, pues en aproximadamente 500 años se reunieron 21 veces, siendo la última, después de más de 150 años, en mayo de 1789, justo antes de la Revolución francesa, como respuesta a la crisis que se vivía en ese momento.

Es importante entender cómo la representación responde al rompimiento de los estamentos, es decir, al debilitamiento de la monarquía y el clero, y al surgimiento de ideas ilustradas que comienzan a impregnar el sentido de la época. El individuo comienza a ser la clave dentro del desarrollo de la Ilustración. *La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* da la pauta para que todas las personas tengan el derecho de ser representadas en los parlamentos al ser todos iguales ante las leyes. Claro está que estas ideas tardarán muchos años en ser aplicadas de manera fáctica y en algunos casos de manera normativa.

Para Sieyès, entre más vasta era una sociedad había mayor necesidad de un cuerpo de representantes que aglutinara las inquietudes sociales. Este cuerpo de representantes era escogido por un tiempo determinado y de manera libre, pudiendo ser destituidos en el momento en que se creyera conveniente, según la voluntad de los electores.

Los Estados generales, para el pensador francés, son los encargados de representar a toda la nación, constituyen el orden social y la nación, ya que

ellos pueden todo lo que ella puede; es, pues, a los Estados generales a los que hay que consultar el fin supremo de toda sociedad y a ellos les toca ordenarla a esta finalidad única: las dos partes esenciales de la Constitución general.<sup>8</sup>

Los representantes son los depositarios, y en ellos es como si la nación ejerciera los derechos de manera directa. Cuando

<sup>8</sup>David Pantoja Morán (comp.), *Escritos políticos de Sieyès*, México, FCE, 1993, p. 100.

los representantes asumen esta responsabilidad, son los únicos capacitados para decidir, pero en caso de que falten, los ciudadanos son los obligados de impedir cualquier tipo de usurpación.

Para evitar estos vacíos de poder dentro del Legislativo, es importante establecer una buena representación nacional, para al mismo tiempo tener una buena Constitución, es decir, llegar a leyes adecuadas mediante buenas ideas y la medida de los representantes.<sup>9</sup>

También es fundamental que los representantes no estén tan lejos de los electores, pero tampoco es conveniente multiplicar los grados de representación, esto es, “la representación está hecha para los representados; es necesario pues evitar que la voluntad general se pierda, a través de un gran número de intermediarios en un funesto aristocratismo”.<sup>10</sup> No importando el número de pueblos en un determinado territorio, habrá de encontrar el equilibrio adecuado y el número de grados de representación, ya que con 100 o 50 parroquias (la forma de división local en la Francia del siglo XVII, equivalente al municipio mexicano) sólo habría un grado, con 2,000 de segundo grado, pero no pasando de un tercer grado, que es lo que aconseja Sieyès. Tal como sucede hoy día en los distintos ámbitos municipal, local y federal.

Según Sieyès, la nobleza actúa como un parásito dentro de la sociedad, que no pudiendo subsistir por sí misma se alimenta de los demás. Entonces, la nobleza no es la nación, sino que la

nación es un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma *legislatura*. [...] y el Tercer Estado abraza, pues, todo lo que pertenece a la nación, y todo lo que no es el Tercer Estado no puede considerarse como formando parte de ella. ¿Qué es el Tercer Estado? Todo.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 132.

Estos ciudadanos de la clase común, es decir, todos aquellos que son iguales ante la ley, que tienen una ley común y una representación común; esto es la nación. Los representantes del Tercer Estado son muy distintos a los del Primero, los ciudadanos han sufrido toda clase de desprecio por parte de los nobles, ya que su carácter transitorio dentro de la representación del pueblo los ha hecho menos importantes ante los ojos de esta clase, que por su linaje cree que tiene más derechos. La nobleza se encuentra fuera del derecho común, y por ello toda la clase que es opuesta al derecho común, es una clase diferente y opuesta al Tercer Estado.

Pero más allá del linaje, también se argumenta que los integrantes del Tercer Estado son tan ignorantes que no pueden ser dignos representantes; sin embargo, esto no es así, ya que dentro de este Tercer Estado hay que considerar a las “clases disponibles [como] a aquellas que gozan un cierto desahogo económico que permite a sus hombres recibir una educación liberal, cultivar su talento, y en fin, interesarse en los negocios públicos. Estas clases no tienen otro interés que el del resto del pueblo”.<sup>12</sup> Por tanto, no cabe duda que pueden ser buenos representantes de la nación.

Los derechos hacen que los ciudadanos sean libres, por lo que no se puede ser libre en una organización política en la cual algunos gozan de mayores privilegios que otros. Ante esta igualdad, Sieyès apunta, como Burke, que:

todo ciudadano que reúna las condiciones determinadas para ser elector tiene derecho a hacerse representar, y de su representación no puede ser una fracción de la representación de otro. Este derecho es uno; todos lo ejercen igualmente, como todos están protegidos igualmente por la ley que ellos, en concurrencia, han hecho.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 140.

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 141.

También el gobierno representativo, siguiendo a otro autor francés contemporáneo de Sieyès, Benjamin Constant, implica dejar tiempo para los intereses privados. Recordemos que son momentos en que el individuo es muy importante en el pensamiento político y filosófico de la época de corte liberal, y para que se desarrolle de manera adecuada debe dedicar tiempo tanto a las virtudes públicas como a las privadas. Así, el establecimiento del sistema representativo de gobierno, “no es otra cosa que una organización con cuyo auxilio una nación se descarga sobre algunos individuos de aquello que no quiere o no puede hacer por sí misma”.<sup>44</sup> Esto no se da de manera automática, sino que se debe cultivar por medio de la vigilancia de los ciudadanos para hacer constatar si en realidad los representantes están haciendo bien sus funciones.

De la misma manera que Constant, ve la necesidad de un equilibrio de poderes para la vigilancia de los ciudadanos; también ve adecuado un equilibrio dentro de la vida pública y privada y hace énfasis en el peligro de que “absorbiéndose demasiado en el goce de nuestra independencia privada y en procurar nuestros intereses particulares, no renunciemos con mucha facilidad al derecho de tomar parte en el gobierno político”.<sup>45</sup> Ya que en ese momento se corre el peligro de caer en un despotismo provocado por los propios ciudadanos al no asumir sus plenas responsabilidades.

## LA INGLATERRA LIBERAL DE MILL Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Regresando a Inglaterra, John Stuart Mill, uno de los pensadores más importantes del siglo XIX, escribió un libro titulado

<sup>44</sup> Benjamín Constant, *Sobre la libertad en los antiguos y en los modernos*, Madrid, Tecnos, 2a. ed., 2002, p. 89.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 90.

*Del gobierno representativo*, el cual es fundamental para entender el concepto y las implicaciones de su época y de la vida contemporánea. Así, siguiendo la lógica de la posibilidad de poder hacerse representar y a su vez de representar, Stuart Mill señala que

no hay dificultad en demostrar que el ideal de la mejor forma de gobierno es la que inviste de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano no sólo voz en el ejercicio del poder, sino, de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función local o general.<sup>16</sup>

Y para que este poder pueda ser ejercido de una manera adecuada, es necesaria la participación, ya que según Stuart Mill no es posible que se escoja al representante y que el pueblo se desentienda de todo; es importante la creación de una opinión pública que no sea un simple eco del gobierno. El monarca o el órgano representativo debe ser sensible a estas opiniones, ya que de lo contrario caería en un despotismo y seguramente utilizará su poder para acallar estas oposiciones.

Es así que la libertad de expresión será una de las precondiciones para que un gobierno representativo funcione de manera adecuada. La opinión pública puede dar ciertos equilibrios y evitar cambios violentos, ya que la libertad de expresión por la vía institucional y los cambios paulatinos se adecuarán a los momentos políticos que exigen el cambio. Los Estados libres, según Stuart Mill, dan mayor estabilidad a diferencia de los Estados que no hacían más que humillar a la masa. En un Estado libre todas las clases participan en beneficio de la libertad. Y si no lo hacen, cierta clase no estará representada y por tanto será excluida de los beneficios y de las garantías concedidas a los otros, no teniendo las condiciones para mejorar y aplicar

<sup>16</sup>John Stuart Mill, *Del gobierno representativo*, Madrid, Colección Clásicos del Pensamiento, Tecnos, 2007, p. 54.

sus facultades y el estado de su comunidad, "siendo esto precisamente de lo que depende la prosperidad general".<sup>47</sup>

Así, la representación debe abarcar toda la nación, y como ya se dijo, los representantes deben dejar sus particularismos para representar algo que se antoja como una entelequia, pero que no es otra cosa que la materialización del bien común, es decir, la nación. De esta manera,

el carácter que mejora las condiciones de la vida humana es el que lucha con las tendencias y las fuerzas de la naturaleza en vez de plegarse en ellas. Las cualidades de que obtenemos beneficios pertenecen todas al carácter activo y enérgico, y los hábitos y la conducta que redundan en el provecho de cada individuo, a la larga, al menos, en gran parte, a la fuente de la prosperidad general.<sup>48</sup>

Para Stuart Mill, la igualdad ante las leyes es también fundamental, ya que más allá de lo que se apuntaba sobre la necesidad de la representación de las clases, también los individuos deben estar en igualdad de circunstancias ante la Constitución, ya que nada desalienta más

a los individuos, y aún más, a las clases, verse excluidos de la Constitución, hallarse reducidos a implorar a los árbitros de su destino sin poder tomar parte en sus deliberaciones: el efecto fortificante que produce la libertad no alcanza su máxima sino cuando gozamos, desde luego, o en una perspectiva, la posesión de una plenitud de privilegios no inferiores a los de nadie.<sup>49</sup>

Hay que estar conscientes de que vivimos en una época en el que el liberalismo es la corriente de pensamiento que priva en la realidad social, por lo tanto es el momento en el que se desvanecen los privilegios y los hombres comienzan a ser igua-

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 66.

les antes las leyes, aunque Stuart Mill es de los liberales más contemporáneos por llamarlo de alguna manera, entiende la forma en la que la constitución de la sociedad se va transformando y la manera en que los ámbitos de representación se modifican por unos más participativos en los cuales los ciudadanos son los garantes de los derechos.

En esta nueva concepción de los hombres como ciudadanos, como aquellos que entienden que forman parte de una comunidad y que el interés público también es el suyo, que se preocupan por lo que pasa con su gobierno, cuando no se absorbe este sentimiento de interés o deber, al otro se le ve como un rival y enemigo, no se puede entender que existe algo más allá que es el interés colectivo.

Ante lo anterior,

el único Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero; que toda participación, aun en las más humildes de las funciones públicas, es útil [...] debe procurarse que la participación en todo sea tan grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad [...]<sup>20</sup>

Vemos que el sistema representativo, por todas sus exigencias y el grado de perfección y equilibrios tan interesantes que alcanza al evitar los gobiernos despóticos, vía la participación pública en la toma de decisiones y en las opiniones sobre lo que sucede en el gobierno, es una buena forma de control político sobre los gobernantes.

A pesar de que se podría argumentar que a mayor grado de civilización, más se acercaría al gobierno representativo, esto no es así, ya que como lo señala Stuart Mill,

...la aptitud de un pueblo para el Gobierno representativo no depende tanto del lugar que ocupa en la escala general de la humanidad como del grado en que posee ciertas condiciones

<sup>20</sup>*Ibidem*, p. 68.

especiales; condiciones, por otra parte, ligadas de tal manera que con el grado de civilización general que toda desproporción entre aquéllas y éste es más bien la excepción a la regla [...] el Gobierno representativo [...] no sería posible donde no concurriesen las tres condiciones fundamentales [...] que son: 1.a Que el pueblo esté dispuesto a aceptarlo; 2.a Que tenga la voluntad y la capacidad de hacer lo necesario para mantenerlo; 3.a Que tenga voluntad y capacidad para cumplir los deberes y llenar las funciones que le imponga.<sup>21</sup>

Un pueblo que no cree en sus instituciones o que no confía en éstas no hará nada extraordinario para conservarlas, o como dice Stuart Mill, no estará dispuesto a librar ninguna batalla, y, por tanto, habrá pocas posibilidades para conservarlas.

Si las personas no están dispuestas a tomar en serio los asuntos públicos y formar una opinión pública, la única beneficiaria será la clase que no utilizará la representación más que para hacer fortuna.

El gobierno representativo es difícil de instaurar en un país con un clima de violencia recurrente, de movimientos revolucionarios o guerras civiles constantes, también cuando un pueblo necesita una máxima, o contraer algún hábito, esta forma de sistema sería inadecuada. A diferencia de Hobbes, que justifica la instauración de un gobierno por imposición, si esto evita que los hombres se maten los unos a los otros, un gobierno representativo no puede ser impuesto de esta manera, ya que tal forma de contrato implica el consentimiento y apoyo de los ciudadanos a los representantes, y éstos sólo rehusarían todo acto como una imposición, independientemente de que fuera por el bien de la colectividad; por lo tanto, no tendría ningún sentido.

Un pueblo pasivo que no esté dispuesto a participar en la toma de decisiones no erigiría más que a tiranos por representantes, lo cual sería igualmente negativo. Al igual que Cons-

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 69-70.

tant, Stuart Mill ve el peligro de la pasividad del pueblo como la posibilidad de la imposición o, mejor dicho, de la elección de gobiernos tiránicos que terminen convirtiéndose en eso por falta de una opinión pública y participación articulada.

Entonces, el “gobierno representativo significa que la nación, o al menos una porción numerosa de ella, ejerza, por medio de diputados que nombra periódicamente, el poder supremo de inspección e intervención; poder que en toda Constitución debe residir en alguna parte”.<sup>22</sup> Esta periodicidad implica un cierto control y una no pasividad de los ciudadanos para controlar al gobierno y vigilar que sus funciones sean las adecuadas. Y una vez más, si el pueblo no está dispuesto a acatar ciertos mandatos por el bien común, ya que éstos están apegados a su independencia y no desea ceder ni un poco de su soberanía, todavía no se encuentra listo para un gobierno representativo.

Los peligros del gobierno representativo pueden reducirse básicamente a dos:

1. La ignorancia y la incapacidad generales del cuerpo representativo, o para hablar con más propiedad, la deficiencia de sus capacidades intelectuales;
2. El peligro de que este cuerpo no se halle bajo la influencia de intereses no identificados con el bienestar general de la comunidad.<sup>23</sup>

Tal como Burke lo apuntaba, dentro del pueblo puede haber cientos de dignos representantes de la nación, muchas veces se piensa que sólo el monarca o los aristócratas tienen esa templanza platónica que todo buen gobernante necesita. Regresando a Stuart Mill, la burocracia no ha sido siempre esencialmente aristocrática, pero esta clase tiene varios bemoles, ya que puede ahogar la individualidad de los miembros más

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 409.

eminentes; por ello, lo ideal es combinar los beneficios de un régimen libre con los de una administración hábil y experimentada.<sup>24</sup> Es importante resaltar la individualidad de los miembros, porque son precisamente esos destellos los que hacen a las sociedades mejores.

Por ello, la libertad de expresión, reflejada en la libertad de prensa, era y sigue siendo un valor ineludible, ya que por medio de ésta se salvaguardan esas libertades del régimen, dando la posibilidad de analizar los distintos puntos de vista, para así poder formarse uno propio. "Precisamente porque la tiranía de la opinión es tal que hace de la excentricidad un reproche, es deseable, a fin de quebrantar esa tiranía, que haya gente excéntrica".<sup>25</sup>

Manin clarifica la cuestión de la opinión pública basándose en dos principios básicos:

1. Para que los gobernados puedan formarse sus propias opiniones sobre cuestiones políticas, es necesario que tengan acceso a informaciones políticas, lo que exige que las decisiones gubernamentales se hagan públicas.
2. La libertad de expresar opiniones políticas en todo momento, no sólo cuando se vota en las elecciones.<sup>26</sup>

Lo que se necesita, en primer lugar, son ciudadanos dispuestos a informarse y un gobierno dispuesto a informarlos; en segundo lugar, ciudadanos participativos que tengan la disponibilidad de dar cierta parte de su tiempo a las cuestiones públicas y que no terminen su ejercicio al momento de ejercer el voto. Esta manifestación tiene su peso en la suma de las expresiones individuales expresadas de manera colectiva, las manifestaciones en la calle, los desplegados en los periódicos, o los

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>25</sup> John Stuart Mill, *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza, p. 140.

<sup>26</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 206-207.

afiches pegados en las calles, eran formas tradicionales en las que los ciudadanos se expresaban.

Pero en esta libertad de expresión lo importante es que la gente se pueda desarrollar de manera libre, por lo que todos deben tener la posibilidad de estar representados de manera igualitaria, es aquí donde entra el bien común. Pero en toda democracia representativa siempre existe el peligro de que un solo grupo se adueñe del poder, tal como lo señala Stuart Mill, que un grupo de egoístas que posean el poder creen una legislación de clase, y por lo tanto beneficie a un solo grupo en detrimento de la mayoría. Por ello, el orden constitucional debería ser el encargado de salvaguardar que esto no llegue a ocurrir.

El sistema representativo debería estar constituido de forma que mantuviese este estado de cosas; no debería permitirse a ningún interés de clase que fuera bastante poderoso para imponerse a la verdad y la justicia, unida a los intereses de las otras clases. Debería haber siempre un equilibrio tal entre los intereses particulares que ninguno pudiese contar con el triunfo, sino con la condición de atraerse a la mayor parte de las personas que obran según sus motivos más elevados y miras más vastas y lejanas.<sup>27</sup>

#### REFLEXIONES FINALES: LAS MINORÍAS EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Si bien la democracia se puede entender como el gobierno de las mayorías, es decir, que gobierna y tiene la mayoría numérica, esto no quiere decir que las minorías deben ser anuladas por el simple hecho de no haber alcanzado cierto número de votos, sino por el simple hecho de existir deben de estar representadas, ya que “toda minoría de electores debe tener una minoría de representantes”.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> John Stuart Mill, *Del gobierno representativo*, op. cit., p. 127.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 131.

Así, en una democracia, la eliminación de la minoría por el simple hecho de no haber logrado cierto número de votos es opuesto a su primer principio, que es la representación fundada en el número, debido a que es “parte esencial de la democracia que las minorías tengan una justa representación; sin esto no hay verdadera democracia; sólo existe una falsa experiencia de ella”.<sup>29</sup>

Pero al parecer la minoría de representantes tendría sólo voz y voto dentro de una cámara de representantes, pero ninguna posibilidad de tener un peso efectivo en la toma de decisiones; sin embargo, esto es falso, ya que su fuerza recae en el poder de sus argumentos y en la fuerza de sus ideas, esto si es que realmente los representantes están dispuestos a escuchar todas las voces y actuar a favor del bien común, como es el mandato del gobierno representativo.

Manin establece que

[...] la idea del gobierno representativo estuvo ligada desde el principio a la aceptación de la diversidad social. La representación fue propuesta en primer lugar como técnica que permite el establecimiento de un gobierno emanado del pueblo en grandes y diversas naciones. Madison y Sieyès afirman repetidamente que la democracia directa fue posible en las antiguas repúblicas por la homogeneidad y reducido tamaño del órgano político.<sup>30</sup>

Este principio si bien tiene implícita una unidad, también contiene un principio de representación de la minorías.

En el mismo sentido, Burke junto con el ya mencionado Sieyès

resaltaban con mayor insistencia que el papel de las asambleas era el de producir unidad, asumían que los representantes, elegidos por localidades y poblaciones diversas, reconocían en

<sup>29</sup>*Ibidem*, p. 135.

<sup>30</sup>Bernard Manin, *op. cit.*, p. 228.

las asambleas cierta heterogeneidad. Por consiguiente, siempre se consideró que el órgano representativo tenía un carácter diverso y colectivo.<sup>31</sup>

Una condición moderna en la conformación de algunos Estados que contienen distintas naciones en su formación, es que tienen una gran heterogeneidad, y la democracia representativa responde en gran medida a esta diversidad, ya que uno de sus supuestos es la posibilidad de dar voz a los distintos grupos sociales contenidos dentro de este cuerpo heterogéneo que es el Estado.

Al final de cuentas, el gobierno representativo se debe mover por los dictados de las mayorías, pero una vez más, esto no quiere decir que se olvide a las minorías,

por lo que hace actuar a una comunidad es únicamente el consentimiento de los individuos que hay en ella, y es necesario que todo cuerpo se mueva en una sola dirección, resulta imperativo que el cuerpo se mueva hacia donde lo lleve la fuerza, es decir, el consentimiento de la mayoría. De no ser así, resultaría imposible que actuara o que continuase siendo un cuerpo, una comunidad.<sup>32</sup>

Esto es obvio porque uno de los puntos fundamentales en la democracia es la búsqueda de los consensos, ya que sin éstos se producirían gobiernos escleróticos en los que la división sería lo primario, y ejercer gobierno sería imposible. Así, las leyes son formadas por el consentimiento de la mayoría, bajo el supuesto de la democracia representativa, previa exposición de ideas mediante las cuales todas las voces sean escuchadas y se pueda llegar a la mejor toma de decisiones posibles.

En consonancia con lo anterior, la forma en la que se comienzan a representar todas las voces en el Parlamento es me-

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 229.

<sup>32</sup>J. Locke, "Second Treatise of Government", capítulo 7, s 96, en J. Locke y P. Laslett (eds.), *Two Treatise of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 331-332, citado en *ibidem*, p. 232.

dian­te la ampliación del sufragio; recordemos que la posibilidad del voto se restringía a los propietarios varones, hasta que poco a poco se fue ampliando en la sociedad, hasta que se llegó a dotar a las mujeres de este derecho. Así, cada vez se fue extendiendo la representación hacia sectores más amplios de la población, haciendo que las personas pudieran establecer, mediante su voto y los diversos canales de participación, formas efectivas de representación.

## BIBLIOGRAFÍA

- BURKE, Edmund, "Discurso de los electores de Bristol", en *Textos políticos*, México, FCE, 1996.
- CONSTANT, Benjamín, *Sobre la libertad en los antiguos y en los modernos*, Madrid, Tecnos, 2a. ed., 2002.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, versión electrónica.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- PANTOJA MORÁN, David (comp.), *Escritos políticos de Sieyès*, México, FCE, 1993.
- PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- STUART MILL, John, *Del gobierno representativo*, Madrid, Colección Clásicos del Pensamiento, Tecnos, 2007.
- , *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza.



# Una interpretación de la representación política: del gobierno representativo al gobierno local

Salvador Mora Velázquez\*

## LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La representación política tiene un estrecho vínculo con la participación política, al ser ambos elementos centrales en el funcionamiento de los sistemas políticos a partir de que se adoptan técnicas de representación como mecanismos que tratan de establecer acciones vinculantes del ciudadano hacia el gobernante; sin embargo, para un adecuado ejercicio de la representación, tenemos que resolver dos preguntas básicas: a) qué se representa, y b) quién representa.

Como puntos sustantivos, estos incisos revelan la necesaria búsqueda de contenidos mínimos que incluyen ambos procesos. Por una parte, podemos asumir que existe un ejercicio de representación de la sociedad, y por otra, se constituye un proyecto ideal histórico que se construye como un modelo alternativo o sustituto de la democracia directa.

La llamada democracia representativa surge como un proyecto en el que se trata de “[...] conciliar igualdad política y desigualdad social [...]”,<sup>1</sup> es decir, se va construyendo un proyecto representativo basado en la libertad política de participación, sin perder de vista que la desigualdad social de la que

\*Profesor asociado “B” de tiempo completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la FCPYS, UNAM.

<sup>1</sup>Pierre Rosanvallon, *La democracia inconclusa. Historia de la soberanía del pueblo en Francia*, Bogotá, Taurus/Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 16.

hablamos constituye el argumento principal por el que se piensa integrar los gobiernos con expertos y los más capacitados. Estos dos criterios provocan que se entienda a la representación como un proyecto de reorganización de la división del trabajo, de alta especialización de la función pública con conocimientos técnicos específicos.

Así, la representación se construye como un modelo que surge por el valor público que le proporciona el individuo, desde su condición social o posición de clase, al dejar en manos del hombre capaz la decisión de entender y representar la voluntad del individuo que niega el reconocimiento de los asuntos políticos como parte de sus capacidades deliberativas.

Esto es, el ciudadano-representado se ve excluido de la toma de las decisiones, delegando su obligación, adapta su vida pública a un mero trámite de consentimiento al que se enfrenta sólo en periodos determinados de tiempo. A esto se le ha reconocido como un fenómeno de expoliación de la capacidad pública del sujeto, es decir, aquí surge la necesidad de encontrar el *quid* y la respuesta a esta nueva situación del ciudadano y es sin duda en la traducción de lo público y lo privado, como dos categorías antagónicas, donde se fundamenta este proceso de fragmentación del sujeto, dotándole de dos espacios en los que puede encontrar el lugar más adecuado de su desarrollo sin menoscabo de sus derechos ciudadanos. Es decir, la presencia ciudadana en el ámbito público se convierte en una opción más del hombre liberal en su capacidad de decisión; al mismo tiempo se acepta que la política representativa es un conocimiento específico que habilita a quien lo desarrolla como un hombre capaz que debe hacerse cargo del conocimiento y el trabajo de lo político.

De esta manera, la representación se erige como un constructo artificial que supone, en primera instancia, un proyecto de virtuosos, el cual es a su vez inédito comparado con las for-

mas presentes en la historia de los regímenes políticos,<sup>2</sup> pero al mismo tiempo se remite a un modelo superior, a uno de esos regímenes históricos, la democracia, entendida ésta como el gobierno directo de los ciudadanos.

Así, tenemos un proyecto de gobierno que en su práctica se maneja bajo el esquema de técnicas representativas conformadas en torno de un aparato de organizaciones políticas intermedias en las que los partidos son los actores que monopolizan los espacios de la representación.

Asumimos por tanto que la política se fundamenta básicamente en tres tesis: a) la representación como función de gobierno (desde arriba), b) la representación desde una perspectiva jurídico-constitucional “[...] análoga *a priori* a una clase especial de mandato [...]”,<sup>3</sup> y c) la representación entendida desde una dimensión institucional de la política moderna.

Sin embargo, a pesar de esta clasificación de la representación, aquí nos interesa estudiarla desde una perspectiva histórica, en la que el Parlamento tiene relevancia, al ser considerado el espacio donde se confrontan los intereses de diversos estamentos. Al respecto, Ángel Rivero señala que en la Edad Media el Parlamento “[...] era una Cámara de negociación entre representantes de intereses contrapuestos”.<sup>4</sup>

Este modelo de representación sobrevivió motivado por la función que asumía frente al monarca, ya que volviendo al ejemplo de la Edad Media, el Parlamento medieval estaba al

<sup>2</sup> A saber, las formas políticas históricas con las que ha contado la sociedad para instituirse como Estado han sido la monarquía, la aristocracia y la democracia. Por lo menos desde el libro de Marco Tulio Cicerón, *De la República*, encontramos esta superioridad al entender que la democracia y el gobierno representativo son dos cosas distintas.

<sup>3</sup> Marcelo Mella Polanco, *Representación política, liderazgos y participación en América Latina*, Santiago, Instituto de Asuntos Públicos/Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile, 2005, p. 1. URL= <http://www.ciencia.politica.uchile.cl/3publicaciones/documentos/doc80.pdf>

<sup>4</sup> Ángel Rivero, “Representación política y participación”, en Rafael del Águila (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 1997, p. 206.

tanto de las cuestiones de tributos e impuestos, y en esta realidad la representación mantuvo como objetivo la satisfacción de todos los intereses. Empero, hay que tener cuidado con este planteamiento, debido a que el Parlamento no tuvo una fortaleza estructural para crear los mecanismos que le permitieran convocarse en interés de propio derecho. Neithard Bulst señala al respecto:

No sólo el derecho a convocar, sino también el derecho a disolver era prerrogativa de los príncipes, que lo utilizaban con provecho, cuando era necesario, para impedir que las asambleas representativas usurparan el poder.<sup>5</sup>

Esta doble posición frente al Parlamento, en cuanto a su papel como institución de representación, debe entenderse a partir de que comprendamos que tuvo que dar una constante lucha por ganar sus derechos e influencia, pues su papel cuando era convocado se circunscribía a brindar “[...] su apoyo [cuando] se necesitaba en cuestiones que podían ser financieras, políticas o incluso legales –cuando había una crisis menor de sucesión, o si había una cuestión de enajenación de dominios, y cosas así”.<sup>6</sup>

La evolución y perfeccionamiento de la representación política se consolidó cuando se incorporó el estamento ciudadano,<sup>7</sup> que se caracterizó por la definición de sus representantes como *procuradores*, quienes indirectamente asumieron de las ciudades instrucciones y poderes que los convirtieron en

<sup>5</sup>Neithard Bulst, “III. Gobernantes, instituciones representativas y sus miembros como élites del poder: ¿rivaldes o socios?”, en Wolfgang Reinhard, *Las élites del poder y la construcción del Estado*, Barcelona, FCE, 1997, p. 69.

<sup>6</sup>*Idem.*

<sup>7</sup>Volvamos a acotar esta tesis en la medida de que su participación en las instituciones de representación no necesariamente las convertía en élites de poder, pues su capacidad de influencia fue igualitaria o equitativa de acuerdo con su fuerza, pues hay datos que reafirman que la nobleza (alta y baja) mantuvo una influencia importante sobre los cuerpos de representación. Véase al respecto *ibidem*, pp. 72 y ss.

mandatarios, comprometiéndose al mandato imperativo ciudadano.

También hay que agregar otro factor que produjo cambios importantes: el vínculo de la representación con las elecciones, pues el monarca buscó la unanimidad en las decisiones, con el fin de lo que Bernard Manin señala como parte del principio de QOT (*Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*) al establecer una relación de obligación de los electores con las decisiones de los elegidos; desde esta perspectiva se consideró que “[...] el consentimiento de los gobernados era fuente de legitimidad y aprobación política”.<sup>8</sup>

Por eso podemos decir que el monarca absoluto al centralizar el poder medró del concepto de representación de intereses en la medida que la despersonalizó, volviéndola abstracta; así, el soberano se convirtió en el representante,<sup>9</sup> es decir, “[...] aquello que nos pone a la vista, que encarna, un sujeto colectivo abstracto, la sociedad política”.<sup>10</sup>

De esta evolución histórica se contraponen una bidireccionalidad que se manifiesta cuando vemos, por un lado, que existe un imaginario simbólico que asume un interés único hacia la nación, la cual está representada por el monarca, el dictador, o Parlamento; y por otra parte, la fragmentación de intereses que se traducen en una sociedad pluralista como la nuestra, en la que la existencia de las ya esporádicas organizaciones de representación de clase de mitad del siglo XX, los partidos de clase o los sindicatos, son el ejemplo más claro de

<sup>8</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, p. 113.

<sup>9</sup> Cuando referimos al carácter representativo del monarca es a partir de la tesis hobbesiana que plantea Hanna Pitkin cuando señala que la representación política puede entenderse desde una visión “[...] formalista que corresponde a la idea hobbesiana de representación como acuerdos formales que la preceden e inician, es decir, la noción de representación como autorización [...]”, véase Hanna Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 15-39.

<sup>10</sup> Ángel Rivero, “Representación política y participación”, en Rafael del Águila (ed.), *op. cit.*, pp. 206-207.

este tipo de organización de intereses, que junto con el surgimiento de organismos que buscan la defensa de las diferencias, son sectores claves para entender que la evolución cívico-política de la sociedad se enfrenta a una situación todavía más compleja.

En esta situación histórica en la que la representación se construye a partir de la conformación de núcleos sociales con intereses semejantes, la participación política se vuelve el punto de engarce en un régimen democrático liberal que se caracteriza por un rasgo distintivo que define a esta forma de gobierno: el "[...] procedimiento por el que aquellos que detentan el poder político acceden al mismo".<sup>41</sup>

Por ello, podemos señalar que la representación nos muestra que el gobierno está conformado, no por la mayoría de los hombres, sino por sus representantes, los políticos. Éstos han ido perfeccionando el monopolio de la representación basados en criterios cuantitativos, es decir, la amplitud de la población que volvería inoperante el proyecto de la representación directa; criterios cualitativos, como la profesionalización del saber político contraponiéndolo al concepto greco-latino de entender al ciudadano y al hombre en particular como un ser con capacidades políticas naturales por su propia condición de ser un ser social<sup>42</sup> y que a su vez puede conducirse bajo acciones virtuosas en las que su condición de ciudadano lo convierte en un sujeto con una alta responsabilidad ante el principio del bien común.

Más adelante trataremos de regresar a este argumento para analizar cómo la sociedad posinstituciones intermedias empieza a conformar un discurso crítico de las estructuras que durante 200 años configuraron la forma de organización de la democracia representativa. Así, los partidos se han convertido en mediadores exclusivos de la representación de la

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 214.

<sup>42</sup> Véase Aristóteles, *La política*, Madrid, Gredos, 1988.

sociedad y esto ha sido así por el principio de representación nacional que se arroga este cuerpo intermedio, de ahí que Giovanni Sartori señale que el partido es el rey, o mejor dicho el agente del “[...] *dominus* efectivo de la representación [...]”<sup>43</sup>

## LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La representación compromete las tareas definidas por un marco institucional, el cual es fortalecido por un compromiso ciudadano de corresponsabilidad, a los actores políticos, quienes tienen la obligación de asumir “[...] la responsabilidad [...] de ‘responder’ a sus representados [...]”,<sup>44</sup> en la medida en que la representación mantiene como principio la búsqueda de una identificación con un sector de la sociedad. Así, la participación se convierte en el sustento teórico de la incorporación de los partidos políticos –los que caracterizan a las democracias modernas–<sup>45</sup> como cuerpos de representación.

Por eso son retomados como parte sustantiva de los gobiernos representativos para darle un sentido político organizacional de los intereses, es así que en el proceso de selección se da una relación vinculante en la que el ejercicio de dación soberana surge del consentimiento expreso por parte del ciudadano. De ahí que se piense en el partido como una necesidad social. Esta interpretación cobra sentido sólo después de la formación de los partidos de masas, que pretendieron representar a una clase mayoritaria y derrocar un orden social cuyos efectos incumbían a todos los aspectos de la vida so-

<sup>43</sup> Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 2007, p. 274.

<sup>44</sup> Juan Abal Medina, *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, FCE, 2004, p. 46.

<sup>45</sup> Cabe destacar que aparte de los partidos políticos otra institución que caracteriza a las democracias liberales o poliarquías son las elecciones periódicas, tal y como Bernard Manin lo explica. Cfr. Bernard Manin, *op. cit.*

cial, tomando el poder del Estado.<sup>46</sup> Sin embargo, el momento electoral y la conquista de los puestos en el Parlamento no constituían el objetivo principal del partido.

Esta situación cambiaría después de la Segunda Guerra Mundial, con la extensión del sufragio, el cual permitió que gran parte de la población –aquellos ciudadanos mayores de edad<sup>47</sup> tuviera el derecho de elegir y ser elegida en un proceso electoral. Todo ello tuvo gran influencia en los partidos políticos, debido a que su nivel de organización tuvo que extenderse y generar un aparato estable para una eficaz actividad política, que le permitiera llegar a un número mayor de simpatizantes.

Asimismo, destaquemos que los cambios hacia el interior de los partidos se vivieron como la estructuración de ciertas prácticas, entre las que destacan la conformación de los programas políticos del partido con la intención de abarcar mayores estratos de la población, por lo cual el proceso de información y adoctrinamiento se vio reducido a mera propaganda electoral.

Esta tendencia de la sociedad de masas generalizó al espacio electoral como el centro de la competencia electoral, provocando una transformación irreversible en la configuración del partido de masas, el cual fue descrito por Otto Kirchheimer como un partido “atrapa todo”, que se caracterizó por ser un partido que abandona “[...] toda ambición de encuadramiento intelectual y moral de las masas, se interesa más vivamente en la vida electoral, con la esperanza de tener una influencia más profunda sobre un público más vasto y éxitos electorales más tangibles”.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 2004, p. 140.

<sup>47</sup> En algunos países esa mayoría de edad se estableció primero para los hombres mayores de 18 o 21 años; después de varios años este derecho ciudadano se extendió también a las mujeres, con lo cual los niveles de participación y de pluralidad se hicieron más visibles.

<sup>48</sup> Otto Kirchheimer, “El partido de reunión (*‘the catch all party’*)”, en Jean Charlot, *Los partidos políticos*, México, Ediciones Hispánicas, 1994, p. 207.

Así, se vislumbra la ruptura en la forma de relación que los partidos y el Estado establecieron en la época liberal. La transformación del partido de clase al partido *catch all* produjo una debilidad en la identidad social estructural partido-sociedad; esto es, los vínculos sociales sólo se constituyeron en momentos cortos en los que surge un actor intermedio definido como un buscador de votos que se debate en que las campañas tengan un plus de credibilidad más que de reconocimiento bajo la variable izquierda-derecha.

Por eso podemos considerar que el partido aquí referido se caracteriza por orientar su papel de representación hacia el “[...] mercado electoral [...] cercenando o renunciando a su ideología, apostando por el patrocinio de los grupos de interés, enfatizando las cualidades de sus líderes [...]”.<sup>19</sup> Por otra parte, se trata de una estructura organizacional que se ve determinada por un cúmulo de factores externos que lo obligan a que su referente sea el centro político, con lo que modera su discurso y atenúa las diferencias entre partidos en el ambiente electoral.

Esto es posible debido a que entre las principales características del partido de electores encontramos un programa político vago, ambiguo y extremadamente general, para incrementar la clientela electoral.<sup>20</sup> Asimismo, se favorece una desvalorización del papel de los militantes para apostar por los

<sup>19</sup> Steven B. Wolinetz, “Más allá del partido *catch-all*: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas”, en José Ramón Montero *et al.* (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007, p. 138.

<sup>20</sup> Mucho se ha escrito sobre esta pérdida de sustancia de los partidos políticos, y quizá sea oportuno destacar que esta literatura sobre la crisis se ha vuelto una referencia obligada en la que destacan autores como Ramón Cotarelo, Manuel Antonio Garretón, Norbert Lechner. En México este tema ha sido abordado desde la academia por autores como Octavio Rodríguez Araujo y Jacqueline Peschard quienes han recogido este debate para situarlo en una dimensión estructural, institucional e incluso desde un plano de afectaciones exógenas al trabajo de los propios partidos.

posibles votantes, con lo cual se pretende establecer lazos con los más variados grupos de interés, sin comprometerse ideológicamente. De aquí la idea de que los partidos políticos en este contexto intentan dejar atrás la diferenciación entre partidos de izquierda o derecha, con el propósito de alcanzar el centro político que les garantice más adeptos dentro del proceso electoral.

En palabras de Kirchheimer:

Se trata de un partido que renuncia a sus intentos de incorporar moral e intelectualmente a las masas, concentrando su atención en el conjunto del electorado, sacrificando una penetración ideológica más profunda por una aceptación más amplia y un éxito electoral más inmediato.<sup>21</sup>

Por ello, la función más importante de los partidos políticos hoy es, según Kirchheimer, “[...] la de la nominación de los candidatos que luego ratificarán o rechazarán los ciudadanos, en detrimento de la función de integración del ciudadano en la vida política [...]”,<sup>22</sup> lo que ha generado insatisfacción en una gran parte de la ciudadanía, pues se han cerrado canales de expresión para que su voz sea asumida como criterio autorizado que debe ser y se asume como representado; esto es, no se ha constituido como un proceso permanente la representación responsable,<sup>23</sup> pues esta característica de la política representativa se contrapone a la tendencia natural de estos cuerpos intermedios de representación ya que los individuos y grupos que conforman la coalición dominante<sup>24</sup> “[...] concentran recursos y atributos especiales que les facultan para

<sup>21</sup> Pablo Oñate, “Los partidos políticos”, en Rafael del Águila (ed.), *op. cit.*, p. 257.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 258.

<sup>23</sup> Cfr. Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 266.

<sup>24</sup> Para ampliar más elementos con respecto a este concepto véase Angelo Panebianco, *Modelos de partidos*, México, Alianza, 1993.

ejercer la función de coordinación y gobierno sobre los demás miembros del grupo o la sociedad".<sup>25</sup>

En respuesta a esta situación se han generado nuevos espacios de protesta y exigencia en movimientos sociales, grupos de interés y asociaciones de profesionales, así como en Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que durante el último tercio del siglo XX se han manifestado sobre la crisis de los partidos políticos bajo una clasificación que quiere mostrar cinco corrientes: a) el sector que niega la función legítima de los partidos y que los entiende; b) la negación selectiva de los partidos; c) el rechazo selectivo del partido; d) la negación selectiva de los sistemas de partidos, y e) la redundancia del partido.<sup>26</sup>

De las críticas aquí señaladas, la que nos interesa es la última, pues considera que los partidos "[...] se están convirtiendo en entidades irrelevantes en la política democrática a medida que otros actores e instituciones han ido usurpando sus principales funciones [...]",<sup>27</sup> elemento que no es totalmente erróneo, sin embargo, seamos cuidadosos. La crítica no se sustenta en la aparición de movilizaciones sociales de masas que ponen en crisis la función de los partidos, dichas críticas tienen otras unidades de análisis, elementos que en la propuesta de Hans Daalder no aparecen mencionados, la categoría desde donde la crítica surge es el ciudadano como ente superior que para autores como Pierre Rosanvallon no se puede clasificar como sujeto político pasivo.

<sup>25</sup>Luis Reyes García, "La coalición dominante del Partido Revolucionario Institucional: auge, crisis y recomposición", en *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, septiembre-octubre, año 21, núm. 133, p. 61.

<sup>26</sup>Esta clasificación de corrientes epistemológicas para ubicar las múltiples voces que critican a los partidos ha sido tomada del interesante artículo de Hans Daalder, "¿Partidos negados, obviados o redundantes? Una crítica", en José Ramón Montero *et al.* (eds.), *op. cit.*, pp. 49-69.

<sup>27</sup>*Ibidem*, p. 49.

## LAS NUEVAS FORMAS DE LA PARTICIPACIÓN. MÁS ALLÁ DE LA POLÍTICA FORMAL

Los límites de la política para absorber las demandas sociales en la democracia de corporaciones adoptó al partido como un cuerpo intermediario, lo que hizo que esta institución fuera de los actores más visibles de la representación, producto de su propia tendencia a concentrar el poder y ser protagonistas. Esta tendencia de concentración ha sido una de las más criticadas, pues en su interior los partidos sufren de “[...] decrecientes expectativas respecto a la clase política [...]”,<sup>28</sup> lo que generaliza la idea de que la política es un espacio sucio, que no puede ser defendido *per se*, ni cada uno de sus integrantes pues los privilegios con que se dotan los grupos, las élites, generan un malestar social que impacta las estructuras partidistas pero también el ejercicio de la actividad específica de la política.

Así, consideramos el retorno del hombre virtuoso ideal, que bajo su mirada juzga las fórmulas de la política, las cuales adolecen de procedimientos que alteren la forma de asignación y conformación de los gobiernos; el objetivo es claro: no es sólo la construcción de gobiernos de mayorías que en la práctica carecen de la legitimidad suficiente –más allá de las tesis legalistas– sino que la política requiere instrumentar la institucionalización de las mayorías como un espacio que adquiera el asentimiento del mando por parte de los gobernados para establecer la dinámica del trabajo gubernamental dictando los programas y planes de gobierno de acuerdo con procedimientos que vayan más allá del marco cuasi plebiscitario del voto.

Así aparece un discurso que redefine el lugar de la democracia como un modelo altamente vinculante entre las acciones y las decisiones en que se conforma la relación gobernado y gobernante en la que se involucran mecanismos de la democracia semirrepresentativa como el referéndum, el plebiscito,

<sup>28</sup> Klaus von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1995, p. 195.

o la consulta popular, todos ellos métodos que involucran la incorporación de mecanismos de vigilancia, bajo el rostro de una democracia de debate que cumple el objetivo de estimular el interés en los asuntos públicos. Al respecto, Alberto Borea señala que estos mecanismos de participación están constituyéndose con miras a “[...] interesar más al ciudadano en el proceso político [...]”<sup>29</sup> y desde luego a establecer canales más intensos de cooperación en la toma de decisiones gubernamentales para dotar a la acción de gobierno de un valor público.

Instrumentar este proyecto favorece la discusión para la implementación de modelos de vigilancia bajo los principios del *accountability* en su dimensión horizontal, vertical en sus dos aspectos, es decir entre poderes legalmente constituidos o la emanada del voto-castigo ciudadano y por último la dimensión social, la cual se constituye como parte de un proceso de vigilancia, denuncia y calificación. Es importante destacar que estos modelos de vigilancia combinados con la *responsive* nos brindan un ambiente crítico en las formas tradicionales de la política. Esto es, retomando la crítica de los órganos de intermediación entre el individuo y el gobierno y la tendencia oligárquica de toda organización, volcamos nuestra mirada crítica para ir más allá de la función y trabajo que el hombre-sufragio cumple dentro del gobierno representativo y desde ahí conformar un proyecto que construya el discurso participativo de la democracia.

En virtud de lo anterior, potenciar estas acciones a partir de un ciudadano-juez que recupere para sí a la política como un acto connatural a su desarrollo social nos permite mostrar una metamorfosis de la representación en la que una sociedad altamente participativa sólo se puede medir a partir del orden político en el que se localiza el sujeto. Uno de los espacios ideales para generar esta presencia activa es el orden local, que

<sup>29</sup> Alberto A. Borea Odría, “Democracia”, en *Diccionario Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p. 366.

como unidad jurídica, es el vector más visible para juzgar la reputación del poder o las instituciones constituidas de manera formal.

La confianza en estas instituciones lleva a plantear una nueva gramática que como canon democrático establezca en la unidad local el espacio del ciudadano activo, el de la confianza intersubjetiva vinculante, la cual surge al establecer un momento ideal de armonía y a la vez de satisfacción de las necesidades del individuo. Pero no equivoquemos la idea pensando en un proceso terso, esto se lleva a cabo en un proceso de tensión permanente de observación-sanción por parte de una ciudadanía civil que describe actos “[...] inéditos de intervenciones y reacciones políticas [...]”<sup>30</sup> que integran un sentido común que se vivifica en el ámbito de lo público por un costado de lo político formal, a partir de manifestaciones, protestas, actos bajo el amparo de esta gramática, que legitima la acción de un ciudadano soberano que, restituido de su capacidad pública y vigorizado en el ámbito de la política no gubernamental, constituye un ser lleno de virtudes, que se muta en un actor que asume tres dimensiones dentro del vértice democrático: expresión, implicación e intervención. Estos rasgos nos permiten visualizar los límites de la política de la participación-representativa la cual escapa al modelo de democracia inmediata, que se caracteriza por tres aspectos fundamentales:

- a) Debatir públicamente de manera razonablemente informada.
- b) Decidir colectivamente, reconociendo la diversidad de voces en la que todos los puntos queden agotados.
- c) “[...] aceptar y obedecer estas decisiones como condición de existencia de una comunidad de hombres civilizados.”<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007, p. 37.

<sup>31</sup> Josep M. Valles, “La democracia local hacia el siglo XXI”, en Joan Botella Corral (coord.), *La ciudad democrática*, Madrid, Ediciones del Serbal, 1999, p. 17.

Desde esta mirada, lo local se constituye en la unidad política del reconocimiento de la democracia social que encuentra en la política representativa una forma más de llevar a debate sus intereses. Por ello debemos pensar que la solución de esta situación compleja son las redes y relaciones horizontales que como procesos de comunicación se pueden constituir más allá de los partidos en el territorio nacional, con lo cual la estructura de toma de decisiones corresponsables será posible a partir de proyectos locales con objetivos federales.

Así vinculamos lo local y lo federal como elementos complementarios que distinguen procesos de distinción y límites de una política formal a otra informal. Con esto se trata de simplificar, trazando la frontera de acuerdo con un marco de atribuciones y funciones que, conforme al sustento de la legalidad, permitan construir un mundo del ciudadano garantizado por una ley participativa en la que el acto público de decisión ocupe instituciones semidirectas para la toma de consenso. Sucede lo mismo en el orden local y el federal, sin ningún menoscabo de la capacidad de reconocer que quien mejor conoce y distingue lo común y lo particular es el propio actor de la democracia: el ciudadano.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan, *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, FCE, 2004, p. 132.
- ARISTÓTELES, *La Política*, Madrid, Gredos, 1988, 490 pp.
- BEYME, Klaus von, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1995, 224 pp.
- BULST, Neithard, "III. Gobernantes, instituciones representativas y sus miembros como élites del poder: ¿rivalos o socios?", en Wolfgang Reinhard, *Las élites del poder y la construcción del Estado*, Barcelona, FCE, 1997.

- DAALDER, Hans, "¿Partidos negados, obviados o redundantes? Una crítica", en José Ramón Montero *et al.* (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 49-69.
- DEL ÁGUILA, Rafael (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 1997, 514 pp.
- Diccionario Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3a. ed., 2003.
- KIRCHHEIMER, Otto, "El partido de reunión (*'the catch all party'*)", en Jean Charlot, *Los partidos políticos*, México, Ediciones Hispánicas, 2a. ed., 1991.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, 300 pp.
- MELLA POLANCO, Marcelo, *Representación política, liderazgos y participación en América Latina*, Santiago, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Departamento de Ciencia Política, 2005, p. 1. URL = <http://www.cienciapolitica.uchile.cl/3publicaciones/documentos/doc80.pdf>
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partidos*, México, Alianza, 1993, 512 pp.
- PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, 267 pp.
- REYES GARCÍA, Luis, "La coalición dominante del Partido Revolucionario Institucional: auge, crisis y recomposición", en *El Cotidiano*, México, UAM-Azacapotzalco, septiembre-octubre, año 21, núm. 133, pp. 60-73.
- RIVERO, Ángel, "Representación política y participación", en Rafael del Águila (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 205-229.
- ROSANVALLON, Pierre, *La democracia inconclusa. Historia de la soberanía del pueblo en Francia*, Bogotá, Taurus/Universidad Externado de Colombia, 2006, 418 pp.
- , *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007, 312 pp.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 2007, pp. 257-277.

- TOURAINÉ, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 2004.
- VALLES, Josep M., "La democracia local hacia el siglo XXI", en Joan Botella Corral (coord.), *La ciudad democrática*, Madrid, Ediciones del Serbal, 1999, pp. 12-26.
- WOLINETZ, Steven B., "Más allá del partido *catch-all*: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas", en José Ramón Montero *et al.* (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 127-161.



Segunda parte

**Condiciones  
actuales de la  
representación política**



# La democracia representativa en la era de la globalización: ¿nueva crisis de la representación política?

Claudia Cabrera Lavara\*

La democracia representativa moderna es resultado de la evolución de un modelo concebido en oposición a la democracia griega. En la democracia de los antiguos griegos, de la cual se conoce especialmente la experiencia de Atenas, ésta se ejercía en la *polis* por los ciudadanos reunidos en asamblea, no por representantes de éstos. En palabras de Held:

[...] la democracia directa o participativa, [era] un sistema de elaboración de decisiones referidas a los asuntos públicos en que los ciudadanos están directamente involucrados. Este era el tipo “original” de democracia, que podemos hallar en la Grecia antigua, entre otros lugares.<sup>4</sup>

La democracia antigua era una democracia directa definida sobre un ámbito restrictivo de ciudadanía. Las mujeres, los esclavos y los extranjeros no eran considerados como ciudadanos y su rasgo esencial era el ejercicio directo y efectivo del poder por los ciudadanos, es decir, se ejercía en marcos humanos pequeños desde la perspectiva contemporánea, *polis* que no superaban los 50,000 ciudadanos.

Éste ha sido para diversas concepciones filosófico-políticas, el ideal de democracia, ya que ésta se presenta como el

\*Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, investigadora adscrita al Seminario de Procesos Políticos y Procesos Electorales de la FCPYS, UNAM.

<sup>4</sup>David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 25.

gobierno de los ciudadanos, no el de los representantes o los expertos:

La democracia ateniense fue por mucho tiempo considerada la fuente de inspiración fundamental del pensamiento político occidental moderno [...] los ideales políticos de Atenas –la igualdad de los ciudadanos, la libertad, el respeto por la ley y la justicia– son constitutivos del pensamiento político occidental, y por esta razón Atenas representa un punto de partida útil.<sup>2</sup>

Sin embargo, la construcción del Estado-nación en su perspectiva liberal se fundamentó sobre unos parámetros muy diferentes; el tamaño de las poblaciones, estados o confederaciones sobre los que se estableció, llevó a considerar que resultaba preciso establecer fórmulas representativas si se quería establecer un gobierno democrático. Se constituyó así un régimen político en el que las decisiones colectivas no son tomadas de manera por quienes conforman la colectividad, sino por personas elegidas para ese fin a través del principio representativo.<sup>3</sup>

Además de la elección a intervalos regulares de los gobernantes por parte de los gobernados, otros tres principios han caracterizado a la democracia representativa desde su instauración: la toma de decisiones de los gobernantes conserva un grado de independencia respecto de los deseos de los gobernados; los representados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los representantes; y las decisiones se alcanzan tras un proceso de discusión.<sup>4</sup>

Históricamente, se ha producido lo que Bernard Manin denomina como una “metamorfosis” del gobierno representativo,

<sup>2</sup>*Idem.*

<sup>3</sup>Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1992, p. 34.

<sup>4</sup>Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 237-238.

desde los regímenes representativos liberales o parlamentarismo a las democracias representativas de los partidos.<sup>5</sup> En la primera de las fases, la selección de los representantes se asentaba sobre el principio de distinción en el cual surgía una élite de notables, por lo que la relación del representante con su circunscripción era directa, no había intermediarios. Estos notables empezaron a vincularse en partidos, denominados partidos de cuadros o partidos de representación individual, con el objetivo de reunir personal para preparar las elecciones con base en su prestigio, habilidad técnica o importancia de la fortuna.

Los partidos de cuadros no tenían miembros ni aspiraban a ello: el sufragio censitario durante esa época no requería el encuadramiento de las masas.<sup>6</sup> Su organización en comités presentaba un carácter descentralizado y una articulación débil, ya que el partido permanecía inactivo entre una elección y la siguiente; los representantes se caracterizaban por el libre mandato, siendo responsables sólo ante su propia conciencia, por lo tanto, eran más una especie de fideicomisarios que portavoces de sus electores, lo cual implica que la toma de decisiones nacía del intercambio de argumentos, es decir, no existía la disciplina del partido, porque el candidato aportaba su propio capital político y las agrupaciones de parlamentarios eran inestables.

A partir de 1920 se produjo la incorporación a la vida política de nuevos grupos sociales surgidos del desarrollo de la industrialización y la consolidación de un nuevo tipo de partido: el partido de masas. Con la ampliación del electorado, que conllevó la instauración del sufragio universal promovida por este tipo de partidos, la relación personal entre los representantes y los representados se vio imposibilitada y, así, los partidos comenzaron a ejercer una función de intermediación entre los electores y las instituciones.

<sup>5</sup>*Ibidem*, pp. 237-291.

<sup>6</sup>Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1974, pp. 94-95.

Los representantes eran seleccionados de entre los partidos políticos existentes y sus cualidades distintivas son su activismo y sus dotes organizativas. A través de la función de socialización, los partidos de masas tratan de reclutar a los dirigentes políticos y a miembros permanentes, ya que éstos son doblemente funcionales desde un punto de vista político y económico: por un lado las elecciones pueden financiarse gracias a las cuotas que pagan los integrantes del partido y, por otro, los miembros extienden el mensaje del partido al público convirtiéndose en algo vital para el proceso de movilización.<sup>7</sup>

Con la consolidación de los partidos, todas las opiniones se estructuran siguiendo divisiones partidistas, incluso la prensa (o algunos sectores de ésta) comienza a relacionarse ideológicamente con algunos de los partidos<sup>8</sup> y la confianza de los votantes deriva en mayor medida de la pertenencia e identificación con los mismos.

Los partidos de masas se organizan en secciones, articulan fuertes lazos con determinados grupos de interés y están fuertemente centralizados y articulados, lo que ha llevado a algunos autores a establecer los conceptos de la "ley de hierro de las oligarquías"<sup>9</sup> o la democracia "plebiscitaria".<sup>10</sup> Los representantes obedecen a la disciplina del partido de acuerdo con un programa que representa a un grupo social particular y están obligados con éste a través de una fuerte figura del voto en el Parlamento y de un férreo control por parte del aparato del partido. La consecuencia es que las sesiones parlamentarias dejan de ser el foro de discusiones deliberativas debido no sólo a la disciplina del voto sino al hecho de que las decisiones se toman en el seno de los partidos.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>8</sup> Bernard Manin, *op. cit.*, pp. 291-337.

<sup>9</sup> Cfr. Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, FCE, 1983.

<sup>10</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1990, p. 36.

En definitiva, los organismos y las instituciones políticas de los regímenes representativos se van configurando por medio de los partidos políticos. Esto implica que el proceso representativo contiene dos fases: entre los electores y su partido, y entre el partido y sus representantes: los electores escogen al partido, pero los elegibles son escogidos, en realidad, por el partido. La representación incluye entonces tres términos: los representados, los representantes y el partido; se podría decir así, que la democracia moderna y los partidos políticos se han configurado como dos términos indisociables,<sup>14</sup> hasta ahora.

Hasta aquí hemos abordado el contexto bajo el cual se desarrolla la representación política, pero ¿qué se entiende por este concepto? Para autores como Hanna Pitkin, se trata de un proceso basado en diferentes relaciones intercomunicativas entre la sociedad y el Estado, centrado en la transmisión de la “voz” de los ciudadanos a la esfera pública.

La representación política se define así como una relación entre intereses y resultados con tres conexiones básicas entre ciudadanos y representantes, los dos actores clave en este proceso: 1. entre señales y políticas denominada “representación dinámica”, en la cual un gobierno deberá adoptar las políticas señaladas por los ciudadanos; 2. entre mandatos y políticas, lo que supone el seguimiento de los representantes de los mensajes electorales que propusieron; y 3. entre resultados y sanciones o responsabilidad (*accountability*), relación que indica la posibilidad de los ciudadanos, a través de las elecciones, de juzgar la acción desarrollada por sus representantes.<sup>12</sup>

Para Pitkin éstos serían los componentes que caracteriza a la representación política y su análisis proporciona una serie de elementos teóricos para organizar y sistematizar la teoría de la representación en torno a cinco grandes subconjuntos.

<sup>14</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980, p. 241.

<sup>12</sup> Cfr. Hanna Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

1. *La representación como autorización*: un representante es alguien a quien se ha autorizado para actuar en nombre de otro; en las democracias representativas, las decisiones colectivas no son tomadas de manera directa por quienes forman la colectividad, sino por personas elegidas para ese fin a través de las elecciones.<sup>13</sup> De este modo, las elecciones se convierten en el mecanismo básico de concesión de autoridad de los votantes a los electos, y está limitada en el tiempo ya que el estatus de los políticos como representantes termina cuando se inicia un nuevo periodo electoral.

2. *La representación como descripción o representatividad*: la representación depende de las características del representante, de lo que es y de lo que parece ser,<sup>14</sup> el énfasis puesto en las características de los representantes se produce en tanto que el tamaño y la extensión de los Estados modernos habría imposibilitado el ideal de una asamblea de todo el pueblo, por lo que la verdadera representación exige que las instituciones representativas sean elegidas de manera que su composición corresponda con la de toda la nación para que puedan reflejar la variedad de intereses existentes, y así expresar y traducir de manera más sensible e inteligible aquello que tratan de representar.

3. *La representación como receptividad*: dado que los ciudadanos han delegado en los representantes la capacidad de tomar decisiones políticas y elaborar las políticas públicas que les van a afectar, el sistema político debe asegurar un grado razonable de respuesta de los gobernantes frente a los gobernados.<sup>15</sup> Es decir, para que la voluntad del cuerpo donde reside la soberanía pueda materializarse, la receptividad continuada de los gobernantes hacia las preferencias de los ciudadanos (instrumentada a través de encuestas de opinión, debates públicos, peticiones o manifestaciones) se convierte en una característica fundamental de los sistemas democrático-representativos.

<sup>13</sup>Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 34.

<sup>14</sup>Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 61.

<sup>15</sup>Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992, p. 237.

4. *La representación como rendición de cuentas (accountability)*: de acuerdo con la teoría de la responsabilidad, el representante debe rendir cuentas ante quien representa. De esta manera, los ciudadanos no son agentes pasivos, sino que sólo han delegado la capacidad de actuar por ellos durante algún tiempo tras el cual evalúan el desarrollo de esa delegación.<sup>46</sup>

5. *La representación simbólica o legitimidad*: los símbolos materializan la presencia de algún elemento, aunque no se encuentra presente; en este sentido, representar significa ser aceptado como símbolo de la nación por los representados; las instituciones políticas crean un ambiente de aprendizaje que delimita los puntos de acceso para los ciudadanos al proceso político, configuran sus percepciones, asignan responsabilidades, etcétera.<sup>47</sup> Así, la dimensión simbólica de la representación se asocia a la función *integradora* del gobierno, en general, y de la representación, en particular. Ello consiste en la legitimación del sistema político, aspecto vital para la ejecución de los mandatos, ya que, su efectividad depende de su credibilidad para que motive el reconocimiento y el juicio afirmativo de los ciudadanos.

Ahora bien, para autores como Manin, la representación política (el gobierno representativo) se basaría en cuatro principios fundamentales (ya mencionados en páginas anteriores): *la elección a intervalos regulares de los gobernantes por parte de los gobernados*,<sup>48</sup> cuyo establecimiento consolidó el mandato representativo, en el que el papel del representado se concentra sólo en la selección de sus gobernantes, delegando su soberanía en los representantes y dotando a éstos de una *independencia parcial en la toma de decisiones respecto a los deseos de los gobernados*.<sup>49</sup>

<sup>46</sup>Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 232.

<sup>47</sup>Claus Offe, "¿La desafección política como consecuencia de las prácticas institucionales?", en R. Máiz, *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. II, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2004, p. 1216.

<sup>48</sup>Bernard Manin, *op. cit.*, p. 217.

<sup>49</sup>*Ibidem*, p. 204.

En este sentido, el carácter democrático que imprime la elección periódica logra minimizar la parte no democrática de la parcial autonomía de los representantes, ya que si bien no se faculta al ciudadano con el poder inmediato para destituir a sus representantes, cuenta con la posibilidad de realizar un juicio retrospectivo sobre lo realizado por éstos, lo cual hará que reitere su apoyo o su confianza, dependiendo de la gestión del gobierno en turno.

Otro de los principios del gobierno representativo es el que *los representados puedan expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los representantes*,<sup>20</sup> es decir, la libre formación y expresión de la opinión pública que, como bien señala Manin, depende del nivel de acceso a la información. Por lo anterior, se requiere que las decisiones gubernamentales se hagan públicas y que existan, además, las condiciones institucionales que permitan a la ciudadanía ejercer este derecho fuera del control del gobierno.

Esto impacta de manera parcial a otro de los principios, según el cual *las decisiones se alcanzan tras un proceso de discusión*,<sup>21</sup> ya que si bien éstas deben hacerse públicas, ello no implica una mayor influencia del representado, con lo que se reafirma la autonomía de los representantes.

Y es que la discusión sólo se lleva a cabo entre los grupos de poder, que si bien no ignoran lo expresado por los ciudadanos, tampoco le dan mayor relevancia; por último las decisiones serán tomadas desde los órganos del poder político como el Parlamento y por aquellos que tienen acceso a éstos. No obstante, no se debe subestimar la fuerza de la opinión pública, ya que si logra una conjunción de fuerzas con la oposición parlamentaria del gobierno, puede llegar a ser un poder vinculante con las decisiones de los representantes.

Tomando como referencia la perspectiva de Manin sobre la representación política, se puede decir que lo que dota a la de-

<sup>20</sup>*Ibidem*, p. 208.

<sup>21</sup>*Ibidem*, p. 225.

mocracia de su carácter representativo es que ésta adopta los principios anteriormente analizados. De ahí que en el marco de la democracia representativa, la representación política sea considerada como aquella que hace posible la participación del ciudadano en el ejercicio del poder público, a través de un proceso electoral que hoy día está orientado a la designación de representantes.

La dimensión de la representatividad se refiere, en una de sus múltiples aristas, a las características que deben tener los representantes. Los partidos políticos han sido, durante mucho tiempo, los actores tradicionalmente encargados de la selección de los representantes de los ciudadanos en las instituciones y de la concreción de los diferentes intereses sociales existentes en la nación.

No obstante, en la actualidad, los planteamientos multiculturales, de identidad, feministas, etcétera, han puesto en entredicho la supuesta neutralidad etnocultural de la representación liberal y se argumenta que los intereses no tienen una definición neutra y que, por tanto, requieren la presencia de los diferentes grupos.<sup>22</sup> Sin ésta, la democracia representativa liberal estaría incumpliendo la promesa de igualdad política ya que no todos los grupos podrían tener la misma capacidad de influencia.

Se puede decir que la democracia representativa ha sido objeto de críticas prácticamente desde sus inicios, se puede hablar de "crisis" recurrentes desde el ámbito teórico. A principios del siglo xx, surgió la crisis de la democracia representativa liberal a partir de la aparición de los partidos en la arena parlamentaria.

Los partidos políticos generaron un fuerte rechazo desde dos corrientes de opinión muy diferentes: por un lado, aquellos defensores de un orden político liberal tradicional veían la aparición de los partidos políticos como una invasión perjudicial

<sup>22</sup>A. Phillips, "La política de la presencia: la reforma de la representación política", en S. García y S. Lukes (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, 1999, p. 108.

para el Estado, el cual pasaría de ser el defensor de los intereses generales, a ser la víctima de intereses particulares de corto plazo (Mosca, Pareto y Schmitt); por otro lado, algunos teóricos defendían la soberanía del individuo libre y se oponían a lo que consideraban como una tiranía del partido que acabaría con la libertad de acción y de pensamiento individual en beneficio de organizaciones colectivas dirigidas por élites irresponsables (Luxemburgo).

A finales de los años sesenta y principios de la década de los setenta surgió una nueva “crisis” de la representación política: los partidos continuaron acumulando recursos y se distanciaron cada vez más de los electores. Los militantes fueron perdiendo el carácter fundamental que tenían en la supervivencia económico-política de los partidos, ya que el Estado garantizaba su financiación y las nuevas tecnologías de la comunicación permitirían la transmisión inmediata de los mensajes partidistas a los electores.

La irrupción de los medios de comunicación de masas en la arena política fomentó un tipo de campaña centrada en los candidatos y en temas específicos y no tanto en los programas. Este cambio en las técnicas de propaganda supuso también que figuras profesionales en el interior de los partidos adquirieran un peso mayor.<sup>23</sup>

La transformación del partido de masas a partir de la Segunda Guerra Mundial en partidos *catch all*<sup>24</sup> implicaría también la desideologización del partido, el fortalecimiento de los dirigentes con respecto a las bases y la búsqueda de un electorado amplio sin requisitos confesionales o clasistas; la función de socialización pierde también importancia y la movilización de las masas quedó prácticamente reducida al momento electoral.

<sup>23</sup> Angelo Panebianco, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza, 1990, pp. 494-495.

<sup>24</sup> El término *catch-all*, traducido por “partido de todo el mundo” o “partido atrápalo-todo”, es de Kirchheimer. Cfr. O. Kirchheimer, “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en K. Lenk y F. Neuman (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.

La aparición y consolidación de este modelo de partido no es ajena a los cambios socioeconómicos que se inician en este periodo y que transformarán las pautas de relación de los partidos con los ciudadanos, así como la identificación de los ciudadanos hacia los partidos. En primer lugar, la proporción de trabajadores industriales va disminuyendo de manera paulatina y se da un crecimiento de las clases medias, lo que habría erosionado la conciencia de clase de los trabajadores y difuminado así los *clivages* partidistas, especialmente entre las personas más jóvenes; por otro lado, la urbanización masiva, mayor movilidad geográfica y social y diversidad de ocupaciones e intereses han supuesto grandes cambios en las formas de organización y de integración.

Pero, todos estos cambios, ¿en qué contexto se desarrollan? En el marco del proceso de globalización. A partir de 1970 el mundo ha estado experimentando una serie de transformaciones de indiscutible trascendencia, que inciden profundamente en las diversas dinámicas sociales. Las interconexiones e interdependencias entre países, regiones y ciudades han aumentado de tal manera, que los espacios que antes proporcionaban certidumbre resultan cada vez más insuficientes para dar cuenta de estas dinámicas. Por otra parte, se está dando un amplio proceso de cambio y reorganización de los principios ordenadores de la vida económica, política y social, tanto a nivel nacional como internacional. El resultado (o causa, según quiera verse) de toda esta serie de transformaciones es el llamado proceso de globalización, pero ¿qué significa el término "globalización"?

La globalización designaría la expansión, multiplicación y profundización de las relaciones sociales y de las instituciones a través del espacio y tiempo, de modo que las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que ocurren en otras partes del mundo, así como las decisiones y acciones de grupos y comunidades locales pueden alcanzar importantes repercusiones globales:

[...] la globalización [...] designa la escala ampliada, la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social [...], remite a un cambio o transformación en la escala de la organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones o continentes de todo el mundo.<sup>25</sup>

Por tanto, la globalización se entiende como un proceso complejo, es decir histórico (la transición), económico (producción y mercado globales), social (ciudadanía y sociedad civil globales), cultural (valores y ética globales) y político (gobierno y gobernabilidad globales), de allí que en cada uno de estos aspectos se encuentren sus manifestaciones, desarrollos y problemas específicos.<sup>26</sup>

De esta manera, cuando el proceso de globalización muestra un desarrollo no sólo de naturaleza económica (producción, comercio y finanzas) sino también social, cultural, política y ecológica, los problemas globales –como crisis financieras, conflictos comerciales, migración de trabajadores, guerras internacionales y regionales, pobreza regional, deterioro del medio ambiente, crecimiento de la población, narcotráfico, tráfico de armas, derechos humanos (de las mujeres, de los niños, de los pueblos), etcétera– crean nuevos desafíos, tanto para el Estado-nación mismo, como para el modelo de democracia representativa.

<sup>25</sup> David Held y Anthony McGrew, *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 13.

<sup>26</sup> Sin embargo, como puntualiza Beck, globalización también significa “sociedad mundial, sin Estado mundial y sin gobierno mundial”, lo que genera un capitalismo globalmente desorganizado y acentúa el sentimiento de incertidumbre. Véase Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998. p. 32. O, tal como mencionan Held y McGrew, no se debe pensar que la globalización prefigura el surgimiento de una sociedad mundial armoniosa, ya que, debido a que un amplio espectro de la población mundial está excluida de los beneficios de la globalización, ésta resulta ser un proceso fragmentador, cuya irregularidad impide que sea un proceso universal. Cfr. David Held y Anthony McGrew, *op. cit.*

El avance de la globalización y los problemas que trae consigo plantea, pues, un desafío político central: la reconfiguración de la forma de hacer política en las sociedades, más allá de lo que implica la representación territorial y participación ciudadana clásicas.

En la actualidad, los individuos participan de redes sociales más complejas y competitivas, que dividen sus lealtades, haciendo que los lazos interpersonales o institucionales sean más volátiles; los lazos de solidaridad se han reducido a grupos más pequeños y vagamente estructurados. De esta manera, los ciudadanos se habrían hecho más independientes de los partidos en cuanto a la interpretación de sus intereses.

Por otra parte, la articulación de las nuevas demandas (medio ambiente, igualdad de género, participación, cooperación al desarrollo, etcétera) resulta enormemente complicada para los partidos políticos, ya que no siempre encajan o no se pueden formular sobre la base de una línea partidista exclusiva. El electorado se ha hecho social y culturalmente más heterogéneo para los partidos políticos que no llegan a abarcarlo a través de su organización.

Se ha producido asimismo un cambio en la orientación de los valores, especialmente en los países avanzados. Individuos más educados, que nunca han experimentado privaciones económicas tienden a adoptar valores posindustriales que entran en conflicto con las ideologías tradicionales de muchos partidos y provocan el incremento de expectativas participativas, que son satisfechas mejor por los grupos de interés y otras formas no convencionales de participación.

En este contexto, los ciudadanos se alejan de los partidos, es decir, de sus representantes, a través del declive en los niveles de identificación partidista, del descenso en la afiliación, del incremento de la volatilidad electoral y de la valoración negativa de los partidos y de los políticos por parte de los ciudadanos.

La representación política ha sido y es uno de los elementos que constituyen la democracia moderna, ya que implica que el ciudadano pueda participar y hacerse presente por medio de representantes en los asuntos públicos y el interés colectivo. Pero, ¿qué sucede cuando la brecha entre representantes y representados se ha ampliado y pone en duda la razón de ser de la representación política, debido a que los representantes se han alejado de la defensa del interés colectivo y el ciudadano no encuentra un verdadero espacio de participación y, peor aún, no se siente representado? Aquí surge la idea de una nueva crisis de la representación política.

En la concepción liberal tradicional es sabido que la política es aquello que ocurre en una esfera de instituciones, relaciones y actividades determinadas. Es lógico pensar en autoridades públicas, en partidos, candidatos y elecciones y, por supuesto, en ciudadanos que son electos y desarrollan sus funciones en órganos de representación territorial (Congreso nacional, legislativos estatales o municipales, etcétera) o como miembros de dependencias administrativas del Estado. En un plano más analítico, la política nos remite a la figura del ciudadano elector, a las relaciones de poder, conflictos, y las negociaciones y acuerdos entre gobierno y oposición, y entre partidos o facciones partidarias.

Si bien es cierto que todo ello es “política”, y en términos generales coincide con la manera en que el liberalismo democrático relaciona la esfera del intercambio político, también es verdad, tal como señala Claude Lefort, que la existencia de una esfera política circunscrita al ámbito de la ciudadanía, las elecciones y los partidos políticos no se deriva de la “naturaleza de la cosa política como tal”, lo cual significa que la delimitación dentro de una esfera particular no es un hecho absoluto e inmutable y que, si bien esa esfera es un lugar de la política, no es de ninguna manera el único lugar posible.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Claude Lefort, *Ensayos sobre lo político*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1990, pp. 17-29.

En la actualidad, frente al proceso de globalización se está dando una reconfiguración de la política, caracterizada por la diseminación de espacios y formatos de intercambio político. Las arenas electorales del Estado nacional ahora coexisten con otros modos de intercambio político que no se sitúan dentro del marco de la representación territorial en sentido estricto, y existen al menos dos indicadores de esto: uno es la expansión de la política más allá de las fronteras del Estado nacional y el otro es la politización de diversos temas (la identidad, la cultura, el género, el medio ambiente, la diferencia, etcétera), con la consecuente multiplicación de organizaciones, movimientos e iniciativas sociales o populares que establecen mecanismos y canales de negociación al margen de la representación territorial, es decir, que plantean la política en el terreno de la sociedad civil y cuestionan el hecho de que el Estado soberano sea el lugar y objeto de la acción política.

Dichos movimientos y organizaciones manejan un agenda temática más diversa que los actores de la democracia representativa, ya que además de la existencia de aquellos temas vinculados al bienestar material, a la idea tradicional de progreso, al desarrollo, al crecimiento de la producción y la distribución de bienes, al consumo y a la seguridad, ahora surgen aquellos relacionados con la equidad de género, la identidad sexual, la solidaridad, la integración, la cultura, la tolerancia, la autonomía, la autoestima, la autorrealización, la pertenencia, el desarrollo sustentable, etcétera.

Asimismo, la estructura de la organización propia de este nuevo contexto de reconfiguración de la política ya no es jerarquizada, rígida, burocrática y centralizada, sino flexible, descentralizada y menos burocrática, que procura adoptar un nuevo estilo de funcionamiento, adecuado con los valores de la nueva política: rotación en los puestos, no reelección o limitación de los mandatos ejecutivos, "asambleísmo" y participación extensa en las decisiones. En lo que se refiere a los objetivos de acción, es importante señalar que ya no se construyen en

función de la ideología o intereses específicos, sino que son de carácter universal, no referibles a un grupo determinado.

El ámbito de actuación, como se señaló, también es distinto, en tanto que rechaza, de alguna manera, la visión del ámbito público-político estatal e institucional, como el idóneo para plantear y pretender resolver el conflicto. Se prefiere ahora la esfera semipública, en donde la burocratización de las estructuras estatales es casi inexistente. Este espacio semipúblico de la política no institucional no estaba previsto por las doctrinas ni la práctica de la democracia liberal ni del Estado de bienestar, como ha apuntado Offe, pero bajo el nuevo contexto, se politiza progresivamente de manera no restringida por las instituciones políticas representativas-burocráticas.<sup>28</sup>

Estos nuevos actores y discursos políticos desafían a la política formalizada e institucionalizada y al sistema de partidos, haciéndoles cambiar constantemente sus pautas de competición electoral y sus lógicas de actuación al introducir nuevos temas y estilos de participación complementarios, así como nuevas lealtades y apoyos redefiniendo, en definitiva, la política institucionalizada.

De esta manera, frente al proceso de globalización, es evidente que se están creando ámbitos supranacionales de intercambio político, propiciados por el crecimiento "hacia fuera" de organismos que buscan impulsar la solidaridad con grupos vulnerables, articular redes de movimientos o luchar por una normatividad y regulación de carácter global en materia de protección del medio ambiente, de los derechos de la mujer, de los trabajadores migratorios, de los niños, de las minorías, etcétera, lo cual va generando una nueva dimensión de lo público.

Ciertamente, existe una diversificación de los campos de acción política que supera el marco político estatal-nacional y abre nuevos espacios y ámbitos para la acción política al mar-

<sup>28</sup>Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, p. 174.

gen de los concebidos y protagonizados por el Estado. En un proceso combinado de desnacionalización, diversificación y desterritorialización de la política, los ciudadanos tendrán que hacer frente, desde diversas realidades, recurriendo a distintas formas de participación, para articular y canalizar su acción colectiva. No obstante, ¿supone esto el cuestionamiento y rechazo de los mecanismos de intermediación de intereses convencionales, que propone el declive de los partidos políticos hasta su eventual desaparición de la escena de la representación política?

En definitiva no. La reconfiguración actual de la forma de hacer política no quiere decir necesariamente que la política partidaria haya llegado a su fin, o que todos los formatos de intercambio político tengan el mismo peso. Tampoco implica una ruptura total con el pasado, o un proceso universal que ocurre de manera simultánea en todas partes. Los cambios planteados aquí sugieren una tendencia y no un fenómeno único y exhaustivo.

En el futuro previsible, parece ser que la esfera partidaria va a mantener su preeminencia como punto nodal en el escenario político, sea por el tipo y la variedad de recursos que maneja o porque su campo de decisión afecta a un amplio espectro de actores e instituciones.

Sin embargo, no puede ser visto como el único formato institucional de la política una vez que comienza a conformarse un contexto diverso y complejo como efecto de la diseminación de espacios fuera de las instituciones políticas de la democracia representativa. Así, “[...] la incapacidad de los partidos políticos para hacer suyas las experiencias, necesidades y demandas complejas y variadas de una sociedad moderna, no tiene por qué paralizar la participación ciudadana en los asuntos públicos”.<sup>29</sup>

<sup>29</sup>Germán Pérez Fernández del Castillo, “Democracia, ciudadanía y agencia”, en Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García, *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, México, UNAM, FCPYS, 2005, p. 295.

No obstante, decir que la esfera clásica de la política liberal ha sido rebasada, no implica una preeminencia de la sociedad civil en detrimento de la política como la hemos conocido hasta hace algunas décadas. Más bien significa que se debe pensar la política sin reducirla a los espacios institucionales convencionales, como el Estado, los partidos o el sistema electoral. Un enfoque más completo sería reconocer que la acción colectiva y la participación política no se enfrenta con una opción simple del tipo “o lo uno o lo otro”.

Así, el concepto de ciudadanía incluiría no sólo los aspectos de representación formal en los espacios en donde se toman las decisiones, sino también los mecanismos concretos en los que, cada vez con mayor fuerza, lo público no sólo es prerrogativa de los políticos sino que se convierte en un ámbito en el cual la sociedad civil organizada debe participar.

En este sentido, la elección de las opciones (ámbitos más allá de la representación territorial o espacios convencionales de la democracia liberal), cuando éstas son posibles, dependerá de la orientación estratégica, los recursos y los objetivos de los grupos involucrados. Quienes intervienen en la elaboración de las orientaciones estratégicas de un movimiento o de un grupo de interés saben que sería contraproducente (e ingenuo) proponer rechazar la participación electoral o descartar de antemano toda relación con el Estado o con los partidos políticos. La efectividad de la acción y la participación colectiva en un campo multidimensional no pasa por apoyar opciones estratégicas reduccionistas, sino que requiere de estrategias complejas que involucren de manera simultánea a distintas esferas.

## BIBLIOGRAFÍA

BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998.

- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1992.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1974.
- HELD, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
- y Anthony McGrew, *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 2003.
- KIRCHHEIMER, O., "El camino hacia el partido de todo el mundo", en K. Lenk y F. Neuman (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- LEFORT, Claude, *Ensayos sobre lo político*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1990.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- MICHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, FCE, 1983.
- OFFE, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988.
- , "¿La desafección política como consecuencia de las prácticas institucionales?", en R. Máiz, *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. II, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2001.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid, Alianza, 1990.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, "Democracia, ciudadanía y agencia", en Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García, *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, México, UNAM, FCPYS, 2005.
- PHILLIPS, A., "La política de la presencia: la reforma de la representación política", en S. García y S. Lukes, (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, 1999.
- PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980.
- , *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1990.



# Representación, legitimidad y confianza política en sistemas democráticos

Agustín Morales Mena\*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza las condiciones de representación actuales y su relación con la legitimidad y la confianza política en sistemas democráticos. Aunque por sí mismos los tres conceptos tienen una relevancia y un espacio dentro de los estudios políticos, aquí se desarrollan los puentes para comprender su función en la interacción cotidiana entre representantes-representados que finalmente influye en la calidad democrática y de gobierno. Al mismo tiempo, describir y analizar la relación entre representación, legitimidad y confianza política ayuda a la comprensión de los fenómenos políticos a partir de una mezcla de factores y no sólo a partir de elementos aislados, pues la política como práctica social, dinámica y compleja requiere más de explicaciones y entendimientos multicausales que holísticos. A continuación, se abordan los fundamentos teórico-conceptuales, para después analizar las condiciones actuales de la representación política en regímenes democráticos.

\*Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, investigador adscrito al Seminario de Procesos Políticos y Procesos Electorales de la FCPYS, UNAM.

## REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

Representar políticamente, quiere decir actuar de acuerdo con los intereses del público,<sup>1</sup> hacerse presente y al mismo tiempo encarnar –relativamente– la voluntad de otros en un espacio previamente determinado. La representación y la democracia sólo pueden ser entendidas de manera indisociable,<sup>2</sup> pues este régimen se opone a todos aquellos absolutistas y autoritarios, que no cuentan con soberanía popular, ni con la voluntad y corresponsabilidad ciudadana en la tarea de gobierno. Por tanto, analizar de maneja conjunta la representación y la democracia ayuda a entender los mecanismos de control y vigilancia del poder que conforma este sistema. Además, la representación política en democracia se da a partir de la transmisión formal de poder con la cual los representantes se legitiman a los ojos de los representados a través de un mecanismo de elección popular, cuyos antecedentes históricos más importantes se remontan a los movimientos en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, junto con el pensamiento de Sieyès y Madison.

Debido a la complejidad y densidad de las sociedades actuales, la idea de representación retoma, transforma y reconfigura su vigencia, pues muchas de las acciones de gobierno estarían paralizadas de no ser por la delegación del poder político para tomar decisiones. Es decir, gracias a la representación, en la actualidad el ejercicio de la política tiene forma y sentido, pues la democracia directa es tal vez desde siempre, salvo históricas excepciones, una forma de participación romántica-ideal, pero que poco ayuda a resolver con agilidad contingencias reales.

La elección de representantes, al mismo tiempo, ayuda a generar especialistas de la cosa pública. Sin embargo, que lo

<sup>1</sup> Hanna Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

<sup>2</sup> Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, 2000, p. 79.

sean y que se pueda elegir entre diversas opciones, no se traduce necesariamente en que el representante elegido realizará de manera adecuada su función, ni que velará por los intereses de sus votantes. Es más, en muchas ocasiones sucede lo contrario, pues el representante elegido tiene intereses propios que defender, sumados a aquellos del partido político a que pertenece. Por lo que, “la democracia moderna es un sistema elitista [...] es una oligarquía competitiva y somos gobernados por otros, pero los escogemos y los reemplazamos con nuestros votos”.<sup>3</sup> Lo cual es un elemento fundamental para comprender la necesidad de construir nuevos mecanismos que fortalezcan el ejercicio democrático, ante sus defectos de origen, los que está destinada a conservar, en tanto que es ejecutada por seres sociales imperfectos con ideas, intereses y voluntades diversas.

#### LEGITIMIDAD Y REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA

La legitimidad puede ser entendida desde una acepción que limita su influencia estatal y el procedimiento o cimiento que hace a los gobiernos tener un fundamento ético-legal ante sus gobernantes. Por lo que la legitimidad “[...] designa al mismo tiempo una situación y un valor de la convivencia social”,<sup>4</sup> tiene consecuencias en el grado de gobernabilidad de los gobiernos y es dinámica al cambiar constantemente, al igual que las circunstancias. Sin embargo, hoy día, ante la diversidad de agentes que confluyen en la esfera pública, es necesario entender que la legitimidad también es una cualidad que pueden tener tanto actores políticos como privados, gobiernos u organismos no

<sup>3</sup> Adam Przeworski, “Democracia y representación”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, núm. 10, Caracas, febrero de 1998, p. 8.

<sup>4</sup> Lucio Levi, “Legitimidad”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, pp. 862-866.

gubernamentales, es decir, todos aquellos que tengan su campo de acción en lo público.

La propuesta del origen de dominación legítima más difundida en los estudios políticos es la de Max Weber, el cual concibe tres formas distintas que se han dado en la historia de la humanidad:<sup>5</sup> la de carácter racional, la tradicional y la carismática. La racional se basa en la idea de que la autoridad es legítima debido a los acuerdos previos legales sobre los cuales se fundamentan los procedimientos para la elección de representantes, por ejemplo, los regímenes democráticos. La legitimidad de carácter tradicional descansa en los usos y costumbres, por los cuales los miembros de una comunidad aceptan a una autoridad debido a que cuenta con las características de origen requeridas históricamente, por ejemplo, las monarquías y los regímenes teocráticos. Por último, la legitimidad de origen carismático deriva de las capacidades atribuidas a un líder por parte de los gobernados.

No obstante, esta tipología parece insuficiente para comprender las distintas motivaciones de la legitimidad en sistemas complejos como los actuales. Para algunos, la legitimidad carismática y tradicional ya no existe en democracias consideradas consolidadas, salvo algunas excepciones.<sup>6</sup> Sin embargo, este tipo de posturas posiblemente se encuentran limitadas por una visión occidentalizada del deber ser de las formas de gobierno. Para concretar nuestro análisis distinguiremos entre dos tipos elementales de legitimidad dentro de regímenes democráticos, sin que sean propiamente excluyentes: la legitimidad legal o de origen y la legitimidad de ejercicio.

La legitimidad legal/origen es aquella que se fundamenta en un acuerdo precedente o pacto explícito entre ciudadanos de una comunidad, que decide el cómo y quiénes pueden ejercer poder político al cumplir los procedimientos. Por su parte,

<sup>5</sup>Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1999, p. 172.

<sup>6</sup>Mattei Dogan, "Conceptions of Legitimacy", en *Encyclopedia of Government and Politics*, Londres, Nueva York, Routledge, 2004.

la legitimidad de ejercicio se da a partir de la ciudadana positiva percepción de la acción efectiva de la autoridad. Los matices de estos dos tipos de legitimidad se desarrollan a continuación en su relación con la representación democrática a partir de las cuatro bases de un gobierno representativo según Manin:<sup>7</sup>

1. *La elección en intervalos regulares de representantes.* En este punto el vínculo con la legitimidad se concentra en la legal/origen, ya que con base en las leyes previamente acordadas por la comunidad política se da la transición de poderes de un grupo a otro, dotando de legitimidad a la autoridad. Esto se da por el cumplimiento de las formas de competencia y el desarrollo de un proceso electoral limpio en el que, después de terminado, exista certeza para aquellos que no lograron la mayoría, aceptando en su caso la derrota como parte del juego democrático.

2. *Los gobernantes mantienen cierto margen de maniobra e independencia respecto a la circunscripción que los ha elegido.* Aunque los gobernantes en la actualidad ya no tienen que hacer efectivo el mandato imperativo,<sup>8</sup> la relación entre la legitimidad y representación se deriva a partir de que el representante está obligado pragmáticamente –tanto por su carrera política, como por el partido que lo impulsó–, y éticamente –por su condición de representante– a realizar un trabajo eficiente para la ciudadanía. Cuando se dan las condiciones antes explicadas se obtiene la legitimidad por ejercicio.

<sup>7</sup> 1. La elección en intervalos regulares de representantes; 2. los gobernantes mantienen cierto margen de maniobra e independencia respecto a la circunscripción que los ha elegido; 3. es de vital importancia la libertad de expresión y que los gobernantes respeten la opinión pública y los derechos de los representados; y 4. las decisiones son tomadas después de haber agotado todas las posibilidades de discusión. Bernard Manin, *Principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.

<sup>8</sup> El representante no está obligado a velar por los intereses del territorio que votó por él, sino del interés general, pues el mandato imperativo no es más que un factor a considerar en las democracias actuales debido a dos factores: la necesidad de discutir e intercambiar ideas y puntos de vista para la construcción de acuerdos, y las transformaciones dinámicas a las que están sometidas las sociedades.

3. *Es de vital importancia la libertad de expresión y que los gobernantes respeten la opinión pública y los derechos de sus representados.* El lazo que une los gobiernos representativos con la legitimidad se explica a partir del respeto que los gobernantes están obligados a tener sobre los debates y la libre expresión de ideas de los diversos actores sobre los asuntos de la comunidad. Además, es trascendental el respeto de los derechos de los gobernados, pues cuando éstos son vulnerados por alguna autoridad, la razón de ser del representante deja de tener sentido, al no dotar de certeza y equidad de condiciones a los miembros de la comunidad política.

4. *Las decisiones son tomadas después de haber agotado todas las posibilidades de discusión.* Una autoridad incrementará su legitimidad de ejercicio en la medida que tome en cuenta todas las voces, tanto al interior de los gobiernos y parlamentos, como al exterior con expertos de la materia en cuestión y la opinión pública. Es decir, en la medida que los representantes sean capaces de concentrar las demandas, puntos de vista, experiencias y conocimientos de la comunidad, sus decisiones tendrán un margen mínimo de rechazo entre los representados y un máximo de posibilidades de ser efectivos. Así, en un sistema democrático, uno de los valores esenciales es la apertura, es decir, al escuchar y discutir hasta encontrar las mejores soluciones a los problemas.

En suma, un gobierno es legítimo en la medida en que cumple con suficiencia todos o la mayoría de los principios democráticos representativos. Así, un gobierno se legitima cuando los representados atribuyen a los representantes autoridad, gracias a un consenso preliminar de la mayoría, evitando el uso de la coerción. Este consenso se da en dos momentos: en primer lugar, cuando es explícito, con la legitimidad de origen a través de las elecciones, y en segundo, cuando es implícito, a partir de la legitimidad de ejercicio con la acción cotidiana de la política.

Sin embargo, más allá de la teoría, durante las últimas décadas cada vez es más frecuente observar en las democracias occidentales un descontento ciudadano y una mayor debilidad institucional, siendo cuestionada la fortaleza de los amarres democráticos representativos, por lo que se hace necesario analizar cuáles son los contextos en los que se desarrollan sus principios en sociedades complejas como las actuales.

#### CONDICIONES ACTUALES DE LA REPRESENTACIÓN EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

El contexto actual en el que se desenvuelven las instituciones democráticas es muy distinto al que existía en décadas y siglos anteriores. Los centros de poder durante la segunda mitad del siglo pasado cambiaron drásticamente y se dispersaron. El Estado dejó de ser el centro, en gran medida por el incremento de los flujos de intercambio económico, cultural y social, impulsados por los avances tecnológicos en medios de transporte y comunicación.

El Estado moderno está cada vez más atrapado en redes de interconexión mundial permeadas por fuerzas cuasisupranacionales, intergubernamentales y transnacionales, y es cada vez menos capaz de determinar su propio destino.

La globalización es retratada como una fuerza homogeneizadora, que lima la –diferencia– política y las capacidades de los Estados-nación para actuar de forma independiente en la articulación y concreción de sus objetivos en la política doméstica: el Estado-nación territorial está en decadencia o crisis.<sup>9</sup>

El poder económico ha pasado a primer plano y el poder político ha cedido, y en cierta medida se ha convertido en un

<sup>9</sup> David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 120.

agente más que propicia la acumulación de riqueza de grandes capitales a través del impulso al intercambio comercial, muchas veces en contra de los propios intereses nacionales y populares. Así, las sociedades se encuentran cada vez más sujetas a influencias externas, las cuales se reflejan en nuevas condiciones y prioridades de la agenda pública.

Aunque estas estructuras básicas de organización política persisten en la actualidad, se ha dado una rearticulación de todo el complejo social, económico, cultural y político, que ha reconfigurado los procesos a través de los cuales interactúan los agentes. Especialmente en las últimas décadas, la debilidad de los Estados ha quedado demostrada al ser constantemente rebasados por el flujo de demandas de la sociedad y su limitada capacidad para resolverlas. Los representantes cada vez son más ajenos a sus representados. Esto se debe a que las sociedades son más diversas, contradictorias y heterogéneas. En suma, el centro de poder político ya no se concentra en los gobiernos nacionales y sus representantes, pues éste se encuentra dividido y disperso en distintos agentes no estatales, tanto al interior como al exterior del territorio.

Por su parte, al menos de manera formal en Occidente, hoy día el predominio del sistema democrático como forma de organización política parece incuestionable. Al inicio del siglo pasado únicamente ocho países tenían las instituciones suficientes para el desarrollo de la democracia y sólo una de ellas contaba con voto femenino.<sup>40</sup> Hoy día, cerca de 140 de 200 países en el mundo tienen elecciones multipartidistas. Este auge se debe en cierta medida a que es “políticamente correcto” internacionalmente –especialmente por la caída de otras formas de gobierno– acreditarse como democracia aunque en la práctica no sea así. Así, de los 140 que se dicen democráticos, únicamente 82 países, que representan 57 por ciento de la población

<sup>40</sup>Keith Dowding *et al.*, *Challenges to democracy: ideas, involvement and institutions*, Nueva York, Palgrave, 2001, p. IX.

mundial, cuentan con las condiciones para el funcionamiento de la democracia,<sup>41</sup> de los cuales sólo 33 son democracias consolidadas.<sup>42</sup>

El apoyo a la democracia predomina en todas las regiones del mundo. Datos por continente revelan que en Europa 75 por ciento de los países, en África 61 por ciento, en Latinoamérica 58 por ciento y en Asia 52 por ciento prefieren un sistema democrático sobre uno autoritario.<sup>43</sup> Sin embargo, en la mayor parte de los casos se ha observado que la satisfacción generada por el desempeño de los gobiernos suele estar muy por debajo de las expectativas, sobre todo en los países que tuvieron fuertes regímenes autoritarios, pues en muchos de ellos se concibió a la democracia como la solución a todos los problemas, lo cual a mediano plazo alimentó aún más la ya existente desconfianza hacia las élites e instituciones políticas.

Aunque se puede considerar normal que la realidad esté por debajo de las expectativas, es decir, que la satisfacción sea menor al apoyo, la brecha entre lo que se espera de la democracia y lo que han obtenido las sociedades, deja claro que, al menos ideológicamente, la democracia representativa es el sistema para elegir gobierno que predomina sobre cualquier otro. Este avance gradual de la democracia en el mundo durante las últimas tres décadas tiene múltiples causas, dos de las más relevantes fueron: la presión internacional por parte de gobiernos, organismos y empresas, los cuales en general,

<sup>41</sup> PNUD *Human Development Report 2002, Deepening democracy in a fragmented world*, Nueva York, Oxford University Press, 2002, p. 40.

<sup>42</sup> The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2007 (en línea), (ref. 20 de mayo de 2007) Disponible en Internet: [http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf)

<sup>43</sup> Africanobarómetro, 2005 (en línea) (ref. 12 de noviembre de 2006). Disponible en internet: <http://www.afrobarometer.org/>; Asiabarómetro, 2001 y 2003 (en línea) (ref. 15 de diciembre de 2006). Disponible en Internet: <https://www.asiabarometer.org/>; Eurobarómetro, 1997 (en línea) (ref. 15 de enero de 2007). Disponible en Internet: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/standard\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm); Latinobarómetro, 2006 (en línea) (ref. 12 de diciembre de 2006). Disponible en Internet: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

vieron en los sistemas democráticos las condiciones elementales para conservar relaciones internacionales menos polarizadas –como en la Guerra Fría–, inversiones y relativa paz duradera sin importar quién gobierne. La otra y más importante causa, fue la exigencia de las propias sociedades por un sistema que garantizara igualdad de derechos y obligaciones, libertades y salvaguarda del interés general por encima de particulares. Asimismo, en muchos de los países “democratizados”, la percepción de desencanto ha sido generalizada debido a que los gobiernos emanados de elecciones competitivas no han cumplido con las expectativas originadas –generalmente por esperanzas infundadas a la propia democracia. Lo anterior ha tenido como principal consecuencia alimentar el constante debate sobre la crisis de representación política, la frágil legitimidad y la desconfianza hacia los gobiernos.

#### CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN, DÉBIL LEGITIMIDAD Y DESCONFIANZA POLÍTICA

La idea de una crisis de representación está ligada con la débil legitimidad y la desconfianza política<sup>44</sup> que presentan las democracias occidentales en distintos grados desde hace algunas décadas –sin pretender afirmar que sean el mismo fenómeno,

<sup>44</sup> “La legitimidad es entendida aquí como una cualidad jurídica, estrictamente procedimental, es producida de modo perfecto y absoluto por la elección. La confianza es mucho más compleja. Constituye una especie de ‘institución invisible’ [...], que cumple al menos tres funciones. En primer lugar, produce una ampliación de la calidad de la legitimidad, agregando a su carácter estrictamente procedimental una dimensión moral (integridad en el sentido amplio) y una dimensión sustancial (la preocupación por el bien común). La confianza tiene también un papel temporal: permite presuponer el carácter de continuidad en el tiempo de esa legitimidad ampliada. [...] La confianza es un economizador institucional, permite ahorrarse todo un conjunto de mecanismos de verificación y prueba. Esta disociación de la legitimidad y de la confianza ha constituido un problema central en la historia de las democracias. La disociación ha sido la regla; la superposición, la excepción (en Francia se habla de un

sí mantienen un fuerte vínculo. Es de origen por falta de legitimidad, debido a la carencia de verdaderas y diversas opciones partidistas y por irregularidades en el proceso electoral; o por la legitimidad de ejercicio, y desvío de intereses particulares que han mostrado los gobiernos. Sin pretender reducir la afirmación de la crisis de representación a la carencia de legitimidad, éste es un factor que hay que considerar para el entendimiento de los retos a los que se enfrentan sistemas políticos de todo el mundo.

Esto ha hecho pensar en una crisis de representación. Sin embargo, más que una crisis, lo que ha cambiado son las formas y las condiciones en que interactúan gobiernos y sociedades. Por ejemplo, ahora los gobiernos y parlamentos toman gran parte de sus decisiones políticas a través de encuestas; hay elecciones cada dos o tres años; las trincheras políticas consideran en mayor medida el diseño de imagen y la mercadotecnia política que las propuestas de políticas públicas e ideas innovadoras para resolver los problemas. Cuando se consideran estas últimas, sólo lo hacen para analizar si determinadas promesas de campaña sumarían votos a determinado candidato, por lo que las campañas políticas se caracterizan cada vez

---

'estado de gracia' para expresar que después de una elección existe un periodo muy breve en el que las dos cualidades se confunden excepcionalmente). Las reacciones a esta situación de hecho se desarrollan en dos direcciones. Se han multiplicado en primer lugar las propuestas y las experiencias que buscan reforzar los condicionantes de la legitimidad procedimental. Se aumenta por ejemplo la frecuencia en que se recurre a las urnas, se desarrollan también mecanismos de democracia directa, se intenta además reforzar la dependencia de los elegidos. Lo que se busca en todos estos casos es la mejora de la 'democracia electoral'. Pero paralelamente también se ha formado todo un entrecruzamiento de prácticas, de puestas a prueba, de contrapoderes sociales informales y también de instituciones, destinados a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza. No se puede pensar la democracia y rehacer su historia sin ocuparse de estas últimas formas." Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007, pp. 23-24.

más por una lucha sin escrúpulos ni límites, las cuales rebasan lo legal; lo importante es vencer a cualquier costo.<sup>15</sup>

Otra característica de los sistemas democráticos es que, en términos de Przerworski, las elecciones hacen las veces de una asamblea democrática cuya plataforma o candidato vencedor supuestamente se convierten en mandato. Pero, los resultados de las elecciones no obligan a los políticos a cumplir con aquellas promesas de campaña, ni a implementar las políticas preferidas por los ciudadanos. De esta manera, desde hace algún tiempo las campañas políticas han dejado de ser informativas y de verdadero debate, para convertirse de manera fundamental en superficiales campañas de imagen y consolidación de candidatos.

De acuerdo con los publicistas y promotores del *marketing* político lo que “legitima”, más que el origen o el ejercicio, es una buena campaña en medios de comunicación de candidatos y gobiernos, lo cual provoca dos fenómenos. En primer lugar, la banalización y superficialidad de lo público. El ciudadano común, a pesar de contar con múltiples vehículos de información, ahora parece vivir en un caos informativo, más cercano a la desinformación. En segundo lugar, se han elevado las expectativas sobre lo que verdaderamente pueden hacer la democracia y los gobiernos. Debido a la voracidad y falta de escrúpulos con los que se manejan las campañas políticas, no importa lo que sea necesario prometer, o hacer creer a la gente, lo que importa es vencer por encima de cualquiera. Así, ambos factores contribuyen a alimentar el malestar de la ciudadanía hacia lo político, para incrementar una percepción negativa en la que las instituciones y actores están más alejados de la reali-

<sup>15</sup>“En todas partes los políticos se expresan como si tuviesen las soluciones para los problemas económicos y sociales, como si realmente controlasen el destino de su país. Pero la gente ya no les cree.” Susan Strange, *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*, Barcelona, Icaria, Inter-món Oxfam, 2003, p. 21.

dad social. ¿Qué importa más, un proyecto adecuado y defendible, o simplemente ganar a cualquier costo?

Otro factor relevante para comprender la débil legitimidad y desconfianza que afecta la representación es la corrupción. La desilusión por los resultados de gobiernos democráticos ha incentivado un desdén hacia la política, que al mismo tiempo ha afectado la corresponsabilidad y alimentado *a priori* un círculo imposible de salir en el combate a la corrupción. Parece haber pocas esperanzas a corto y mediano plazo de que los ciudadanos confíen en sus políticos e instituciones, y que los gobiernos mantengan altos niveles de legitimidad, si a través de la ilegalidad, la traición y la mentira es que se mantienen en realidad muchos, o casi todos, los sistemas políticos. Se puede afirmar que, gracias a la corrupción, las democracias existen, es decir, que debido al devenir cultural e histórico los actores políticos y ciudadanos, ya sea como recurso o necesidad, acuden a prácticas ilegales, consuetudinariamente “normales”, para alcanzar un objetivo determinado que por vías formales sería difícil o imposible de obtener.

Un elemento más que se complementa con el anterior y que sirve para comprender el desencanto democrático ha sido la creciente influencia de los medios de comunicación. Aunque se puede decir que los medios no inventan el contenido, sólo lo difunden, sí suelen incrementarlo con especulaciones o explotarlo con fines no informativos. Sin importar el sistema de gobierno, la corrupción siempre ha existido. No obstante, cuando los escándalos no son aislados y cada día se tiene uno nuevo, la credibilidad del sistema político en su conjunto queda en duda. Así, la constante aparición de los políticos en medios de comunicación ha contribuido al detrimento de su credibilidad, pues los ha “desenmascarado” ante la opinión pública al tener la posibilidad de contrastar lo que dicen y hacen. Esto no soslaya el esencial rol periodístico y de denuncia que tienen en democracia. De hecho, que se conozcan los grandes escándalos de corrupción, es signo de que las instituciones funcionan.

Los costos del proceso democrático cada vez son mayores, es decir, ante la creciente competencia, complejidad y tamaño de las sociedades, los actores políticos requieren de más recursos económicos externos para financiar grandes campañas mediáticas. Para obtener puestos de elección popular, en muchas ocasiones influye más la cantidad de dinero invertida en medios, que la calidad, ideas o personalidad política. Como resultado, en muchos casos los verdaderos intereses defendidos por los candidatos elegidos son aquellos de quienes financiaron sus campañas políticas. Es entonces que el ciudadano común percibe un distanciamiento con respecto a las élites políticas y económicas, como si perteneciesen a un universo paralelo al suyo.

Una causa más de la debilidad de los representantes suele originarse en que no tienen el respaldo de la mayoría sino de la minoría más grande.<sup>16</sup> Para Dogan ésta es una de las principales fuentes de la desconfianza política en democracias, principalmente en regímenes presidenciales.<sup>17</sup> El problema se ve cuando, al ejercer el poder, los gobiernos adoptan posturas ajenas a su verdadera fuerza e imponen políticas a la mayoría sin la negociación y el respaldo necesario. El desdén hacia los partidos ha sido tomado como un asunto irrelevante, e incluso positivo para algunos candidatos a corto plazo para ganar una

<sup>16</sup> "Pero la partidocracia destruye a la democracia al quitarle su representatividad y conduce ya al caos, ya a la dominación de hecho de grupos económicos dirigentes, a la espera de la intervención de un dictador. El peligro de la partidocracia es inminente en el momento en que un país sale de la sociedad industrial y cuando los actores sociales se fragmentan y debilitan. En ese momento difícil, hay una gran tentación de contentarse con una concepción puramente institucional de la democracia y reducirla a no ser más que un mercado político abierto, lo que conduce a su degradación. La protesta contra el régimen de los partidos tiene, al contrario, el mérito de recordar la necesidad de volver a dar a las instituciones libres la base de representatividad que con demasiada frecuencia les falta." Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, *op. cit.*, pp. 86-87.

<sup>17</sup> Mattei Dogan, "Erosion of Confidence in Thirty European Democracies", en *Comparative Sociology*, vol. 4, 2005, 1-2, p. 27.

elección. Asimismo, a mediano plazo y sin excepción, entorpece la gobernabilidad de aquel que ganó.<sup>48</sup> En la actualidad se habla de que no hay verdaderas opciones cuando los diversos partidos en sistemas democráticos se presentan a elecciones. No hay opciones reales, viables y de esperanza para los electores. Cada vez es más común que los ciudadanos voten contra alguien y no por alguien, que emitan su voto pensando en qué candidato no quieren que gane, originando que, aunque se tengan autoridades, los ciudadanos no se sientan verdaderamente representados.

Se puede sostener que aquel debate que cíclicamente se renueva desde al menos la década de los setenta del siglo pasado sobre una crisis de representación en sistemas democráticos, por un lado más que crisis lo que ha sucedido es una transformación y complejización de lo político, lo cual trae como consecuencia una creciente incertidumbre y una marcada apatía que se traducen en la disminución de la confianza y la legitimidad de los gobiernos. Esto los hace más vulnerables y menos capaces de conseguir sus metas, pues aunque los representantes lleguen al poder no cuentan con el respaldo social necesario, fortaleciendo la idea de que la política está divorciada de la ética para siempre y sin remedio.

#### EL JUICIO DE CONFIANZA POLÍTICA<sup>49</sup> EN SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

Aunque la confianza política no es un nuevo objeto de estudio, tiene una renovada importancia a partir de las condiciones de

<sup>48</sup>Timothy J. Power y Giselle D. Jamison, "Political Mistrust in Latin America", en *Comparative Sociology*, vol. 4, 2005, 1-2, p. 74.

<sup>49</sup>El juicio de confianza en cualquier ámbito, incluyendo el de la política, ayuda al sujeto a prever, dando certidumbre al presente con fundamento en el pasado, siendo una herramienta que le permite actuar en un entorno complejo, generalizando expectativas sobre aspectos particulares del comporta-

ingobernabilidad, debilidad institucional y baja legitimidad que mostraron diversos gobiernos democráticos en los años noventa del siglo pasado. Desde entonces se tiene la impresión de que

el desprecio popular por los ministros y jefes de Estado ha crecido en la mayoría de los países capitalistas. [...] la falta de confianza tampoco se limita a los que están en el poder; los partidos de oposición y sus líderes no gozan de mayor consideración que aquellos a los que desean reemplazar.<sup>20</sup>

Esto se convierte en un problema si se considera que en toda democracia los asuntos públicos requieren –en distintos niveles– de la retroalimentación gobierno-sociedad que favorece la corresponsabilidad y la gobernabilidad.

Por eso la importancia de la confianza como nodo que facilita el intercambio y las relaciones en sociedad, pues sin ella las instituciones son débiles y tienen resultados pobres ante el poco respaldo social. Esto ha llevado cada vez a más a los gobiernos a percatarse de que aquellas sociedades con elevados niveles de confianza política tienen instituciones que funcionan mejor, pues se estimula la cooperación social, económica y política, así como el fortalecimiento de virtudes cívicas que sustentan la democracia representativa.

---

miento de otro. El resultado del juicio de confianza se encuentra profundamente ligado, y en ocasiones determinado, por un conjunto de condiciones históricas, culturales, económicas, sociales, políticas, entre muchas otras, cuya influencia es imponderable y varía en cada caso. El juicio de confianza y su conclusión de tender a confiar o desconfiar, pertenece al ámbito subjetivo de la política, ya que es una operación determinada por lo que los ciudadanos creen y piensan sobre actores e instituciones, sin que ello necesariamente corresponda a la realidad. Así, el juicio de confianza política es la operación mental en la que se procesan experiencias, sensaciones y razones, cuyo resultado es depositar o no confianza en un actor político o institución, con el fin de reducir la incertidumbre del entorno.

<sup>20</sup>Susan Strange, *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*, op. cit., p. 24.

La confianza política<sup>21</sup> es una relación de tres variables y tiene límites específicos de acuerdo con las condiciones, actores y objetivos. *A* confía en *B* para que haga *X*. Es decir, *A* no confía en *B* para que haga *Y* o *Z*, sino *X*. Así como *A* no confía en *C* para que haga *X*, sino en *B*. Entre dos sujetos, cuando la confianza es mutua, existe un vínculo tácito donde, sin importar el régimen, se establece el principio fundamental de toda cooperación. Así, la confianza política cumple con dos funciones en sistemas representativos. Primero, reduce la complejidad<sup>22</sup> y la incertidumbre en los procesos de socialización política, es decir, en la interiorización de valores y normas que hacen posible la interacción social y política en un sistema. Segundo, al ser el punto de partida de toda relación social, facilita la construcción de futuro aun por encima de las diferencias, al hacer posible la colaboración entre los actores de un sistema político. Es importante subrayar que confiar implica la posibilidad de perjuicio, pues, "El sujeto objeto de confianza *A*, obtiene el potencial de ejercer poder sobre el sujeto que confía *B*, debido al control de *A* sobre los recursos necesarios o apreciados por *B*."<sup>23</sup> Es decir, aquel que confía asume un riesgo, al poner en otro una expectativa de comportamiento, que cuando ésta es "traicionada", conlleva a la desconfianza.

<sup>21</sup>La confianza política es una actitud, expectativa y orientación hacia el futuro, fundada en el pasado, en aspectos tanto racionales como subjetivos hacia un sujeto, institución o grupo de interés en el ámbito de las relaciones de poder. Al ser producto de la experiencia, razones y sensaciones, cambia de acuerdo con las circunstancias.

<sup>22</sup>"Cuanto más crece la complejidad del medio ambiente, más difícil se vuelve el control de sus variables, dado que, por fuerza, la cognición, la predicción y la programación tienen lugar entonces en condiciones de creciente entropía, es decir, de desorden y turbulencia en aumento. Cada decisor político se enfrenta a un número incrementado de decisiones esenciales, dentro de cada una de las cuales se amplía el rango de alternativas posibles." Danilo Zolo, *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1994, p. 162.

<sup>23</sup>Mark E. Warren (coord.), *Democracy and trust*, Cambridge, Cambridge University, 1999, p. 324.

Hay numerosas formas de entenderla, a grandes rasgos la democracia liberal moderna es una manera específica de organizar políticamente la convivencia humana que surge de “la articulación entre dos tradiciones diferentes: por un lado, el liberalismo político (imperio de la ley, separación de poderes y derechos individuales) y por otro, la tradición democrática de la soberanía popular”.<sup>24</sup> Así, la democracia se basa en una identidad común entre gobernantes y gobernados, y está relacionada con el principio fundamental de la unidad –respetando la pluralidad– del *demos* o pueblo y al ejercicio de su soberanía. Así, en una democracia el resultado del juicio de confianza es básico: por un lado, la confianza hace posible la cooperación entre ciudadano y gobierno; y por el otro, la desconfianza provee de mecanismos de defensa y contrapesos necesarios para la salvaguarda del interés general.

Así, la relación entre la democracia representativa y el juicio de confianza política, además de estar manifiesta en la interacción cotidiana entre gobernante y gobernado, también está presente en distintos mecanismos que delimitan el poder. Lo que hace posible la confianza institucional, ante la duda que genera la clase política, es la aplicación de un marco normativo y de acción. Asimismo, el vínculo funcional entre el juicio de confianza política y la representación en sistemas democráticos se da en el ejercicio de la legalidad, en la división de poderes y en la rendición de cuentas. El primero se deriva de la inestabilidad y necesidad de establecer reglas y cumplirlas, dotando a los ciudadanos de seguridad jurídica. Así, cuando existe un ejercicio de la legalidad, se tienen condiciones para disminuir la incertidumbre y aumentar la cooperación. Un segundo vínculo es la separación de poderes, pues la desconfianza que se tiene hacia los representantes, aunada a la que se tienen entre ellos, refuerza la vigilancia entre instituciones haciéndolas confiables para el resto de la sociedad. Y el último, surge a partir de

<sup>24</sup> Chantal Mouffe, *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 36.

la rendición de cuentas, ya que, en la medida que la democracia se desarrolla en una sociedad, también lo hace la responsabilidad del gobierno, sustituyendo la confianza personal en los políticos en confianza institucional en el gobierno.<sup>25</sup> Como resultado de estos tres nodos entre el juicio de confianza política y la democracia, se obtienen condiciones mínimas que hacen posible el consenso y la deliberación en sociedades plurales.

La confianza como elemento esencial de la democracia representativa no busca idealizar la política, ni proponer un deber, que se confíe sin importar cómo; lo que interesa es argumentar las ventajas de ser confiable, tanto para el ciudadano como para el gobierno. Es innegable la funcionalidad de la desconfianza en democracia como mecanismo de defensa, contrapeso, control y vigilancia al ejercicio de poder. Por ende, la desconfianza no debe ser considerada un problema, siempre y cuando no sea un factor que obstaculice el tránsito de las relaciones en el sistema social y político. Es decir, que la desconfianza en exceso elimine o limite la posibilidad de diálogo, acuerdos y cooperación necesarios para la estabilidad.

Buscar actitudes que orienten a la confianza no tiene como objetivo eliminar el disenso sino darle cauce.<sup>26</sup> Así, el conflicto no necesariamente expresa desconfianza y es normal en cualquier sistema político. No obstante, en caso de existir un mínimo de confianza entre ciudadanos y actores políticos, son mayores las posibilidades de redes de pacto, alianzas duraderas y de respetuosa confrontación. En un entorno de desconfianza las relaciones políticas y sociales son complejas y delimitan el

<sup>25</sup>Susan Carol Stokes y Matthew Cleary, *Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust in Argentina And Mexico*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2006.

<sup>26</sup>"En una organización política democrática, los conflictos y las confrontaciones lejos de ser un signo de imperfección, indican que la democracia está viva y se encuentra habitada por el pluralismo [...]", en Chantal Mouffe, *La paradoja democrática*, op. cit., p. 50.

flujo de acuerdos, debido a la pobre retroalimentación sociedad-gobierno.

La disminución de la confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como la espiral de la ingobernabilidad.<sup>27</sup>

En contraste, la confianza política conduce a crear condiciones básicas que todo gobierno requiere: estabilidad, viabilidad y energía social, es decir, condiciones de gobernabilidad.

En democracia la confianza o desconfianza política son producto de un juicio del grado de congruencia entre las reglas y la práctica cotidiana de los actores e instituciones políticas. Asimismo, el juicio de confianza en democracia es bidireccional: por un lado, la confianza en autoridades y ciudadanos es esencial en un sistema que presume de establecer la soberanía en el pueblo, y que debido a las cambiantes condiciones de representación política requiere de constante retroalimentación y cooperación que otorga la confianza; por el otro, desconfiar también es funcional, pues hace posible un mayor control sobre quienes ejercen el poder. Como se ha mencionado, un exceso de desconfianza puede provocar entorpecimiento del flujo político y social en las tareas de gobierno, debido al aumento de la complejidad que representa.

## CONSIDERACIONES FINALES

Recapitulando, los vínculos entre representación y legitimidad en aspectos básicos de la vida democrática son cuatro. En

<sup>27</sup>G. Pasquino, "Gobernabilidad", en *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2002, p. 707.

primer lugar, cuando la elección periódica de representantes legitima su posterior ejercicio de poder gracias a la celebración de un proceso electoral limpio y competido en el que todas las fuerzas políticas aceptan los mecanismos y resultados. En segundo lugar, se fundamenta en la ausencia del mandato imperativo, haciendo posible la legitimidad de ejercicio impulsada por el diálogo y la capacidad de lograr acuerdos por el supuesto "bienestar general". Por último, la relación representación-legitimidad se fundamenta en el efectivo respeto de los derechos políticos y civiles, entre los que destacan la libertad de expresión, asociación y de prensa. Esto último es fundamental para establecer puentes entre autoridades y ciudadanos, que hacen del ejercicio del poder público algo más cercano a su cotidianidad, dotando a los ciudadanos de elementos para tomar decisiones. El último amarre entre estos dos conceptos, se fundamenta en la legitimidad de ejercicio que alcanzan los gobernantes, al agotar y adoptar como costumbre, el diálogo con la mayor cantidad de actores involucrados en las decisiones de gobierno. Así, se hace copartícipe del ejercicio del poder a ciudadanos comunes, asociaciones y todo tipo de agentes no estatales que tienen que aportar al debate de lo público. En suma, un gobierno es representativo en la medida que sus acciones y políticas cotidianas toman en cuenta la diversidad y la pluralidad de ideas, construyendo acuerdos por encima de las diferencias, haciendo del conflicto –y su resolución– que es normal en todo sistema de gobierno, un elemento más que fortalece la legitimidad de los representantes.

Algunos políticos hoy día reducen la representación a un sistema en el que el ciudadano se ha convertido en un cliente o simple consumidor de servicios del gobierno; la realidad demuestra un panorama mucho más complejo. Es necesario buscar renovados mecanismos que devuelvan al ciudadano común su responsabilidad en un sistema representativo: comunicarse y hacerse escuchar. De qué sirven sociedades que se quejan de sus condiciones actuales, si no son capaces de ser

corresponsables de la tarea de gobierno. En trabajos académicos y medios de comunicación se habla de lo que los políticos y las instituciones hacen o dejan de hacer. Sin embargo, parece dejarse de lado la parte más importante del juego democrático, es decir, a los ciudadanos; cuando éstos reproducen los vicios antes mencionados, el sistema representativo parece perder sentido práctico más allá de lo discursivo y lo políticamente correcto. ¿Qué se debe hacer? No existe la solución única, lo trascendente es cuestionar hacia dónde se va con un sistema representativo, que parece estar sordo, con representados que se quejan mucho en sus medios de socialización inmediatos, pero que pocas veces realizan acciones contundentes para cambiar sus realidades, reduciendo en muchos casos, el sistema democrático representativo a un paternalismo corrupto e ineficiente.

Según encuestas internacionales sobre ética profesional, el nivel de honestidad de los políticos está a la par de la credibilidad de un vendedor de carros usados o de un agente de bienes raíces.<sup>28</sup> Por consiguiente, lo que está en juego no sólo es el apego o convicción democrática, sino el desmerecimiento de la política como herramienta para lograr acuerdos y solucionar problemas. En síntesis, los problemas de crisis de representación, débil legitimidad y desconfianza política no radican en qué tipo de democracia se pretende construir, sino en qué tipo de sociedad se proyecta alcanzar. Por ello, sistemas democráticos similares al nuestro, consolidados como emergentes, se preocupan cada vez más por el cómo sus gobernados perciben a sus gobernantes. Esto se debe a que los gobiernos surgidos democráticamente pueden ser más efectivos si existen condiciones de confianza de los ciudadanos hacia los políticos e instituciones y la legitimidad de estas últimas, pues grupos o individuos tienden a cooperar, ya sea en simples si-

<sup>28</sup> Mattei Dogan, "Erosion of Confidence in Thirty European Democracies", en *Comparative Sociology*, *op. cit.*, p. 26.

tuaciones cotidianas como respetar la ley, pagar impuestos, aportar información a policías sobre delincuentes, votar, interactuar con las autoridades en situaciones especiales que requieran participación, opinión o conocimiento para tomar decisiones. En contraste, cuando existen elevados niveles de desconfianza, ésta puede influir –no necesariamente causar por sí sola– en una medida aún no determinada, desde el simple aumento de apatía por la política, desobediencia del marco legal, obstaculización de la aplicación de algunas políticas, evasión fiscal, hasta el surgimiento de grupos armados.

Se puede decir que la diferencia entre un ciudadano que confía y considera legítimo a su gobierno, y otro que no lo hace, radica en que el primero estará más dispuesto a colaborar con este último cuando sea necesario, a diferencia del otro, que no lo hará o que en su caso tendrá que ser coaccionado. Aunque la confianza política y la legitimidad no son determinantes para mantener el gobierno, sí lo son para gobernar eficientemente, ya que no tiene que ver únicamente con la posible obediencia de los ciudadanos, sino con el potencial de cooperación. Es cierto, que su función en sociedades democráticas es un tema controvertido; no obstante, se puede sostener que ambos elementos se complementan en sistemas representativos, los cuales se constituyen como factores que inciden al momento de tomar y efectuar decisiones colectivas, facilitando la gobernabilidad. Al subrayar la importancia de la legitimidad y la confianza política no se defiende una postura romántica de la democracia, la cultura política y la participación ciudadana.

Un gobierno representativo legítimo con actores políticos confiables se fundamenta en su origen y en su propio ejercicio, en la medida que todos estos mecanismos en los que se encuentran vinculados, sean sometidos al arbitrio de lo colectivo y al marco normativo. En suma, entender y analizar conjuntamente el juicio de confianza, la legitimidad y la representación nos sirve para comprender mejor la dinámica y complejidad del mundo actual, el cómo y los porqués de la

parte fundamental de la política, la posibilidad de consenso por encima de las diferencias.

## BIBLIOGRAFÍA

- Africanobarómetro 2005 (en línea) (ref. 12 de noviembre de 2006).  
Disponible en Internet: <http://www.afrobarometer.org/>
- Asiabarómetro 2001 y 2003 (en línea) (ref. 15 de diciembre de 2006).  
Disponible en Internet: <https://www.asiabarometer.org/>
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Inglaterra, Oxford University Press, 2007.
- BRATTON, Michael et al., *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, 2005 (en línea) (ref. 2 de noviembre de 2006). Disponible en Internet: <http://www.idea.int/publications/index.cfm>
- CEPAL, *Globalization and Development*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2002.
- DOGAN, Mattei, "Conceptions of Legitimacy", en *Encyclopedia of Government and Politics*, Londres, Nueva York, Routledge, 2004.
- , "Erosion of Confidence in Thirty European Democracies", en *Comparative Sociology*, vol. 4, 2005.
- DOWDING, Keith et al., *Challenges to democracy: ideas, involvement and institutions*, Nueva York, Palgrave, 2004.
- Eurobarómetro 1997, otoño 2005, primavera 2006 y otoño 2006 (en línea) (ref. 15 de enero de 2007). Disponible en Internet: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/standard\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm)
- Freedom House, 2006, *Freedom global survey 2006* (en línea) (ref. 11 de marzo de 2007). Disponible en Internet: <http://www.freedom-house.org/>
- HELD, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
- , *Global inequality: patterns and explanations*, Cambridge, Polity, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel y M. Crozier, *The crisis of democracy*, Nueva York, New York University Press, 1975.

- Latinobarómetro 1995, 1996, 1997, 1998, 1999-2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 (en línea) (ref. 12 de diciembre de 2006). Disponible en Internet: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- LECHNER, Norbert, "El nuevo contexto de los partidos políticos", en *Foro Internacional*, Colmex, vol. XXXVII, núm. 1, enero-marzo de 1997.
- LEVI, Lucio, "Legitimidad", en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2002.
- LUHMANN, Niklas, *Confianza*, Barcelona, Anthropos, 1996.
- MANIN, Bernard, *Principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- MORALES MENA, Agustín, *La desconfianza política en sistemas democráticos. La desconfianza política en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- MOUFFE, Chantal, *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- OPPO, Anna, "Socialización política", en *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2002.
- PASQUINO, G., "Gobernabilidad", en *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2002.
- PITKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PNUD, *Human Development Report 2002, Deepening democracy in a fragmented world*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.
- , *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Alfaguara, 2004.
- , Índice de Desarrollo Humano 2006 (en línea) (ref. 5 de enero de 2007). Disponible en Internet: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>
- POWER, Timothy J. y Giselle D. Jamison, "Political Mistrust in Latin America", en *Comparative Sociology*, vol. 4, 2005, 1-2, pp. 56-80.
- PRZEWORSKI, Adam, "Some problems in the study of transition to democracy", en O'Donnell *et al.*, *Transitions from authoritarian rule. Latinamerica*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1986.
- , *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- , "Democracia y representación", en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, núm. 10, Caracas, febrero de 1998.
- PUTNAM, Robert, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

- , "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *ps Political Science & Politics*, núm. 4, diciembre de 1995.
- , *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon and Schuster, 2000.
- ROSANVALLON, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007.
- STOKES, Susan Carol y Matthew Cleary, *Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust in Argentina and Mexico*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2006.
- STRANGE, Susan, *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*, Barcelona, Icaria, Intermón Oxfam, 2003.
- SZTOMPKA, Piotr, *Trust: a sociological theory*, Cambridge, Cambridge University, 1999.
- The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2007 (en línea) (ref. 20 de mayo de 2007) Disponible en internet: [http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf)
- Transparencia Internacional, 2006. *Índice de Percepción de la Corrupción 2006* (en línea) (ref. 5 de enero de 2007). Disponible en Internet: <http://www.transparency.org>
- WARREN, Mark E. (coord.), *Democracy and trust*. Cambridge, Cambridge University, 1999.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1999.
- ZOLO, Danilo, *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1994.

## El futuro de la democracia representativa: hacia la inclusión del ciudadano

Yadira Raquel Pacheco Avilez\*

Hoy en día es un error considerar los conceptos políticos de forma abstracta, separados de la realidad y cotidianeidad de las relaciones sociales, ya que no sólo limitan su capacidad para explicar acontecimientos políticos-sociales, sino que coartan la posibilidad de entender la realidad misma. Ante esto resulta fundamental para las ciencias sociales retomar ejercicios de profunda reflexión, mediante los cuales, a partir de la contextualización de los sucesos y los espacios, se logren aportes teóricos trascendentales. Lo que se pretende, para el caso latinoamericano, es dejar de importar modelos que la mayoría de las veces se muestran ajenos a las realidades políticas, económicas, sociales y culturales de la región.

A partir del reconocimiento histórico y de la profundidad reflexiva de la realidad de los diversos países que integran América Latina se podrá contribuir, no sólo a la explicación de fenómenos políticos-sociales determinantes, sino además se aportarán perspectivas teóricas que pueden ser enriquecidas y transformadas, tanto como lo ha hecho el hombre mismo, esto significa dejar el purismo conceptual que ha afectado a la Ciencia Política, que la limita a dar respuestas o soluciones temporales, sin lograr entender el origen de los problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas.

\*Maestra en Estudios Políticos y Sociales, actualmente estudia el Doctorado en Ciencia Política, ha escrito múltiples artículos sobre el tema y presentado diversas ponencias. Es especialista en temas electorales y de representación política.

Este trabajo tiene como objetivo la representación política moderna, conocer por qué en la actualidad la relación representantes-representados se encuentra deteriorada, y por ende es sumamente cuestionada, afectando no sólo al eje que le da sentido a esta interacción, la democracia representativa, sino también a las principales instituciones políticas que la conforman, parlamentos, partidos políticos e instituciones políticas.

La importancia que tiene la comprensión del concepto de representación política moderna se debe a que en ella caben infinidad de ideas, desde la plena delegación de la toma de decisiones del ciudadano, hasta el cumplimiento de todas las demandas y necesidades de los representados, así encontramos la noción de una corresponsabilidad entre representante-representado en la consecución del bien común, entiéndase éste como la preservación del interés público de la comunidad por encima de los intereses particulares de los individuos. Desafortunadamente, en muy pocos casos se le asocia al sentido de autoridad y comunidad política.

La representación política además de ser un concepto central de la Ciencia Política, debido a que ha significado la principal forma para organizar los sistemas políticos, es un término controvertido tanto por la diversidad de significados que posee como por sus distintos fines. Entre otros aspectos, la representación política alude a la relación que debe existir entre gobernantes y gobernados; pero sobre todo ha significado la base del poder político, por todo ello, no es extraño que este concepto haya suscitado intensas polémicas.

Ante esto la revisión y profunda comprensión del concepto de representación política es primordial, para que así, a partir de esta comprensión se pueda plantear no sólo el presente, sino sobre todo el futuro de la representación política, como elemento fundamental del sustento de la democracia representativa y sus diversas instituciones. Partimos de que la representación política es producto de un devenir histórico, es decir, ha

transitado por una constante evolución y adaptación,<sup>1</sup> que en la actualidad se ha cimbrado ante la voz del ciudadano, excluido de la política práctica, que hoy reclama una representación, y espacios de participación.

Como sostiene Duverger, el sistema representativo es una consecuencia lógica de los principios de libertad e igualdad en los que se sustenta la ideología liberal.<sup>2</sup> Si se tiene en cuenta estos presupuestos, es comprensible que el marco político de la representación sea la democracia y que exista cierto acuerdo en considerar que la representación constituye su misma esencia. No decir, desde una perspectiva histórica y teórica la relación entre representación y democracia es problemática.

La polémica que en el ámbito teórico provoca el concepto de representación se aviva por los continuos cambios de la realidad sociopolítica. Desde una perspectiva liberal, se consideró, tomando una interpretación mecanicista del principio de la división de poderes, que la institución parlamentaria era el núcleo de la democracia pero la dinámica de la realidad impulsó la idea de que el Parlamento, en numerosos casos, se limitaba a ratificar las decisiones adoptadas extramuros. Por otra parte, el desarrollo del Estado social y la posterior crisis de este modelo han profundizado la revisión de la concepción liberal de la democracia representativa. Un fenómeno característico de las sociedades avanzadas es el protagonismo desarrollado por las organizaciones de intereses en la adopción de decisio-

<sup>1</sup>Para Bernard Manin, la representación política se ha desarrollado en tres etapas: *parlamentarismo, democracia de partidos y democracia de audiencia*, dentro de las que sus principios fundamentales se han ido adecuando a cada uno de estos momentos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales: la elección; cierto margen de maniobra de los representantes; libertad y formación de la opinión pública, y que las decisiones se alcancen mediante debate y discusión. Cfr. Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 201-236.

<sup>2</sup>Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 5a. reimp. de la 6a. ed. Véase en específico el capítulo II, sección I, 1996, pp. 112-129.

nes, reflejándose en el papel principal que ocupan los partidos políticos como monopolizadores de la política, los cuales ya no cuentan con el apoyo popular de antes.

A finales del siglo XIX se reconoció de manera paulatina que los partidos políticos eran el instrumento básico de la participación, hasta el punto que se definió a la democracia en términos de democracia de partidos. En los últimos años se discuten las insuficiencias de estas organizaciones para realizar su función de integración social. No obstante, el monopolio de la representación de intereses que otrora tuvieron los partidos parece estar oscureciendo ante el desarrollo de los llamados “nuevos” movimientos sociales. Finalmente, la interdependencia de los problemas a nivel mundial incide en la democracia todavía circunscrita al ámbito de los Estados.

Es cierto que se pueden dar diversas interpretaciones a la noción de representación política, ésta cuenta de origen con características que le dan sentido y justificación: “1. la elección; 2. cierto margen de maniobra de los representantes; 3. libertad y formación de la opinión pública, y 4. que las decisiones se alcancen mediante debate y discusión”.<sup>3</sup> Asimismo, veremos que al igual que el desarrollo del hombre, sobre todo a partir del establecimiento de concepciones modernas de vida política, económica, social y cultural, la idea de representación política se ha ido transformando, y se ha adaptado a los diversos actores políticos y sociales que se han sumado dentro de los sistemas políticos.

En este texto se entiende por representación política, un principio generador de un ordenamiento y una normatividad que permite pasar de la pluralidad a la unidad y viceversa, sosteniendo la legitimidad de la acción y la decisión política, entenderemos que ésta se convierte en la lógica fundante de lo político. En donde, “la representación es el principio constitutivo del orden y también del poder político, por él se forma

<sup>3</sup>Manin, *op. cit.*, pp. 201-236.

la autoridad y se imputan sus actos a los representados, en una dimensión presente y operante en el funcionamiento concreto de todo orden político. La política es esencialmente representativa",<sup>4</sup> y a partir del acto de autorización debe recrearse una y otra vez.

No obstante que libró importantes batallas sobre su perduración logrando hasta la fecha un consenso generalizado por parte de la sociedad, en específico sobre la necesidad de grupos e individuos que ejerzan esa representación del poder político, en la actualidad han surgido voces que la cuestionan, pero sobre todo lo que ha afectado más la permanencia de la representación política y las instituciones políticas que la cobijan, es el distanciamiento profundo entre los representantes y representados.

Una de las principales causas del alejamiento entre los partidos políticos y los ciudadanos es el deterioro de la representación política, que se caracteriza como "la inadecuación funcional de los partidos –y como consecuencia de los gobiernos que éstos forman– respecto a lo que los ciudadanos demandan".<sup>5</sup> Este distanciamiento disminuye la idea de identificación, lo cual rompe con la imagen que el representante sea el espejo del representado.

Otro elemento que se suma a este distanciamiento es la falta de interlocución, que se ha profundizado a través del mecanismo y extensión del sufragio, elevando este momento como el único que permite una interrelación, lo que a su vez ha generado un mayor descontento por parte del ciudadano, el cual es visto tanto por el Parlamento y los partidos que los conforman como un simple votante.

Vemos que cada vez más se descalifican las instituciones políticas de la democracia representativa, que en el extremo

<sup>4</sup>Marcos Novaro, *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones, 2000, p. 90.

<sup>5</sup>Ludolfo Paramio, "La izquierda y el populismo. Crisis de gobernabilidad y crisis de representación", *Nexos*, marzo de 2006, p. 19.

piden su desaparición, dando espacio a nociones de autogobierno, de mayor participación en la toma de decisiones, hasta el desconocimiento de la razón de ser del Estado. Todo esto, significa la culminación de la representación política como se ha concebido hasta hoy y con ella la de los partidos políticos, actores principales de la representación moderna. O quizá esta noción puede replantear y aceptar al ciudadano de forma activa.

Tentativamente se ubican dos problemáticas: la falta de identificación y la ausencia de deliberación. La primera nos lleva al sentido más profundo de esta noción y la que le da mayor significado, pues el hecho de que este conjunto de hombres y mujeres que deciden delegar su poder soberano en grupos e individuos que tienen como principal tarea resguardar sus derechos y libertades, pero también dar respuesta a sus principales demandas, no se siga confundiendo como hasta hoy en una completa delegación tanto por unos como por otros.

Así, los partidos se han desvinculado de su labor de representación política en su sentido público, es decir, en la responsabilidad que tienen ante el ciudadano, le han dado importancia a los intereses de grupo, de sus partidos, de los grandes corporativos económicos, sobreponiendo el beneficio privado ante el público, contraviniendo así el fundamento de la representación que buscaba a través de éste resguardar el interés público y por ende el bien común.

Hay que preguntarnos si esto es consecuencia de una mala interpretación y aplicación de la idea de representación, o si se trata de un desarrollo natural que de origen dio predominancia a grupos minoritarios, a las élites gobernantes, cuestión que reafirmaría que la democracia representativa fue estructurada en un modelo que le temía a la actividad política de las mayorías, haciendo referencia al liberalismo político.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>Cfr. A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, FCE, 5a. reimp., 1994.

En lo que respecta al papel del ciudadano como agente que delega su capacidad de decisión, también encontramos su parte de responsabilidad, pues vemos que se ha sumido en la conformidad de su vida privada, olvidando su obligación en el resguardo de sus derechos y libertades. Así, la delegación no implica la pérdida de su poder, de ese elemento que en abstracto se define como la soberanía, y que le otorga no sólo el carácter de ciudadano como un estatus que lo aleja de la noción de esclavo, sino que lo dota de amplias capacidades y posibilidades para ejercer y exigir sus derechos y libertades. Encontramos la carga valorativa de la noción de ciudadano, que en conjunción con la normativa permite que este individuo no sólo sea ciudadano por derecho sino que lo ejerza.

El segundo elemento, en consecuencia, es la falta de deliberación la cual agrava este alejamiento entre partidos y ciudadanos. Partamos de una idea más simple de deliberación, la podemos entender en primer lugar como la aceptación de un interlocutor, esto es, la obligación de escuchar y reconocer al otro. En el momento en el que los partidos han dejado de escuchar y reconocer la fuente de autoridad que existe en el ciudadano, se atenta en contra del mismo principio de la representación que

*asegura la autoridad del pueblo como unidad sobre el pueblo como multiplicidad*, en donde, a la representación democrática moderna le es inherente una relación del elector con el elegido, en el cual lo representado no es sólo una unidad ideal, sino también una pluralidad de actores sociales y políticos capaces de actuar autónomamente y juzgar al representante.<sup>7</sup>

La situación se vuelve cada vez sencilla y más compleja, por un lado debemos reconocer las capacidades y los verda-

<sup>7</sup> Cfr. Hermann Heller, *Teoría general del Estado*, México, FCE, 1982. [Las cursivas son mías].

deros alcances de los partidos y los representantes, en contextos de sociedades altamente heterogéneas, con demandas tan diversas que difícilmente se pueden aglutinar. Por otro lado, vemos que estas sociedades que han trascendido la modernidad, a las cuales se les ha denominado posmodernas, son altamente individualizadas, es decir, han sobre pasado ese individualismo positivo que las llevó a la consecución de los derechos y libertades extendidas, a uno de tipo negativo conocido como individualización.<sup>8</sup>

En general podemos decir que los individuos se concentran en la búsqueda de satisfacciones y consecución de proyectos de corto plazo, que a su vez se refleja en un desinterés por las cuestiones político-públicas. Sólo les interesa complacer sus deseos inmediatos. En este contexto surge la imposibilidad de los partidos para generar identidades colectivas en las cuales pueda recuperar la confianza del ciudadano, y por otra, se imposibilita la capacidad de los partidos políticos, para concebir la idea de comunidad, esto es, en sociedades altamente individualizadas, la misma noción de sociedad entra en cuestionamiento. Socios de qué o de quién. Estado para qué o por qué. Democracia representativa hasta cuándo.

La desvinculación entre representantes-representados/partidos-ciudadanos reflejan una ruptura (identificación-deliberación: reconocimiento del otro como actor, como participante en la formulación y toma de decisiones), y en esta misma ruptura se da la desaparición de la razón de ser de ambos, no se puede ser partido si no se toma una postura que defienda intereses públicos, no se puede ser ciudadano alejado de la vida pública, retraído a la vida privada. Se puede hablar de representación política y debatir sobre su permanencia o desaparición, pero la tarea que urge es la de ser representante o representado, la acción de la representación es la que debe

<sup>8</sup>Cfr. Ulrich Beck y Elizabeth Beck-Gernsheim, *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós, 2003.

vincular a los partidos y a los ciudadanos, tomando en cuenta el contexto en el que emergen los cuestionamientos sobre el mismo.

## REPRESENTACIÓN POLÍTICA, PARTIDOS POLÍTICOS Y CIUDADANOS

En la actualidad los partidos políticos como agentes de representación atraviesan una crisis severa, que se expresa en la desconfianza que la gente tiene de ellos porque los percibe distantes, el ciudadano no se identifica al no sentir sus intereses representados. Como ya se mencionó una de las causas de este alejamiento partidos-ciudadanos, es el detrimento de la representación política, que se caracteriza como “la inadecuación funcional de los partidos –y como consecuencia de los gobiernos que éstos forman– respecto a lo que los ciudadanos esperan o demandan”.<sup>9</sup>

En la actualidad diversos estudios de opinión pública revelan una negativa crítica contra los políticos, la política, los partidos políticos, las instituciones fundamentales de la democracia y las entidades públicas de servicio. La democracia representativa como lo indica el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina (PNUD) sobre el estado que guarda ésta en América Latina, parece perder vitalidad, los partidos políticos están en el nivel más bajo, mientras que el Estado es mirado con expectativa y recelo. No obstante, se prefiere la democracia como orden político y social, aunque se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>L. Paramio, *op. cit.*, p. 49.

<sup>10</sup>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

Confianza en las instituciones en América Latina, 1996-2006  
(Porcentaje)

<i>Instituciones</i>	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Iglesia	76	75	79	77	72	71	62	71	71	71
Televisión	51	46	46	42	49	45	36	38	44	64
Fuerzas Armadas	41	42	38	43	38	38	30	40	42	44
Presidencia	28	39	38	39	30	-	31	36	43	47
Sistema judicial	33	36	32	34	27	25	20	32	31	36
Policía	30	36	32	29	30	33	29	37	37	37
Poder Legislativo	27	36	27	28	24	23	17	24	28	27
Partidos políticos	20	28	21	20	19	14	11	18	18	22
Gobierno	-	-	28	-	-	25	24	30	36	43

Fuente: Elaboración propia con las cifras presentadas en Latinobarómetro (Santiago de Chile, 2006), Informe Latinobarómetro 2006, p. 30, en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) Consultado el 20 de abril de 2007.

Si bien el descontento del ciudadano se focalizó mayormente en el distanciamiento de los partidos políticos, es importante destacar que las críticas a las que éstos se enfrentan responde a una causa mayor, la crisis de la democracia representativa, reflejada en la descentralización de la política, esto es, una política desarraigada de sus implicaciones cotidianas, vitales y grupales a lo que Norbert Lechner se refiere como pérdida de la centralidad de la política y erosión de los mapas interpretativos de la realidad.<sup>11</sup>

Asimismo, Danilo Zolo señala que el principal problema del sistema de partidos es la “autolegitimidad”, es decir, son los partidos quienes se alejan del ciudadano ante la fragmentación social y su incapacidad para dar respuestas en una sociedad tan dispersa, por lo que los partidos no representan las voluntades políticas que surgen en la base social.<sup>12</sup>

Este distanciamiento se vivió sobre todo a finales de los años sesenta y principios de los años setenta del siglo pasado, en donde se manifestó que los partidos políticos contaban con una gran cantidad de recursos, tanto materiales como económicos a partir del financiamiento público al que tienen derecho, y ayudados de los medios de comunicación masiva para emitir mensajes directamente al electorado, hizo que los afiliados fueran menos necesarios como fuente de ingresos, y así convertirlos en meros electores.

La crisis de los partidos y su distanciamiento de la ciudadanía, también se generó por la falta de legitimidad en la representación política, que ha sido colapsada por un proceso de individuación en las sociedades posmodernas, es decir, sociedades cada vez más heterogéneas enfrentadas a un orden social fracturado en donde, la subjetividad social y política es mayormente vulnerada. Así, se produce un deterioro de los

<sup>11</sup>Norbert Lechner, “Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política”, en Paulina Gutiérrez y Tomás Moulián (eds.), *Norbert Lechner. Obras escogidas*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2006.

<sup>12</sup>Cfr. Danilo Zolo, *La democracia difícil*, México, Alianza, 1994.

“valores y creencias, disposiciones mentales y conocimientos prácticos, normas y pasiones, experiencias y expectativas”,<sup>43</sup> lo que agudiza el alejamiento y refleja cada vez más un mayor número de personas que se niegan a identificarse con alguno de los partidos existentes.

Esto ha provocado que los ciudadanos busquen una relación de transparencia con la política, mediante un vínculo de tipo empático que desprecia cualquier forma de mediación, reforzando así la crisis de la representación política y de los partidos, pues sin mediación no hay representación posible.<sup>44</sup> Asimismo, lo que está en cuestionamiento es la manera en la que se legitiman los gobiernos de representación electoral, dado que la ficción de la representación que operó de distintas formas funciona cada vez menos.

El desfase entre los representantes-representados se agudizó, alzando la voz del ciudadano no sólo por la reconfiguración del mismo sentido de la representación, sino por un espacio de participación política más allá de lo electoral, sobre todo si se considera que es esta última esfera, la que ha sido severamente cuestionada y atacada. Debido a que ha sido el mayor reflejo de los actos de corrupción en los que han caído los partidos políticos, con los excesivos gastos en campaña que son financiados por los ciudadanos y la manipulación de la opinión pública a través de la mercantilización de la política, por medio de eslóganes que encabezan promesas de campaña sin fundamento, y que ante su incumplimiento intensifican el malestar del ciudadano.

Como respuesta a la preocupación que genera las críticas a la democracia representativa, han surgido diversas propuestas que buscan dar legitimidad a la representación política, para así reducir la brecha entre los ciudadanos y la política. Se han propuesto vías de participación alternas a lo electoral, en

<sup>43</sup>Lechner, *op. cit.*, p. 480.

<sup>44</sup>Juan Abal Medina (h), *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, FCE, 2004, p. 105.

donde el ciudadano ocupe un papel fundamental no sólo en la discusión y formulación de las políticas públicas, sino también en la toma de decisiones. Otras de las propuestas giran en torno a reformas institucionales de carácter electoral, con el objetivo de buscar una mayor profesionalización de los partidos, pero sobre todo la profunda democratización interna de éstos, que permita acabar con la emergencia de liderazgos.

Juan Abal Medina (h) ha señalado la necesidad de un doble proceso de fortalecimiento de la legitimidad política que dé solución a la problemática de la democracia representativa. El primero, está enfocado a ciudadanizar y personalizar aspectos y ámbitos importantes de los ordenamientos políticos, esto es, la creación de mecanismos institucionales de control direccionados, que le permitan al ciudadano conocer y controlar más a fondo a sus gobernantes.

Asimismo, plantea una mayor participación ciudadana, lo que implica volver a mirar las instituciones clásicas de la democracia entendida como autogobierno, reflejados en mecanismos como el referéndum, plebiscitos, iniciativas legislativas, consejos ciudadanos, etcétera.<sup>45</sup> Esta propuesta ha recibido intensas críticas, sobre todo, por aquellos quienes abogan más por la consolidación de los procesos democráticos, antes que la instauración de una democracia directa. Sin duda, son temáticas que están en una constante discusión.

Cabe preguntarnos si realmente podemos concebir la sustitución de los partidos políticos y de la forma de democracia representativa como procedimiento a través del cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes, para dar paso a la supremacía del ciudadano por medio de democracias directas. O sólo se requiere de una readecuación tanto de la representación como de la participación política al nuevo contexto social, en la que los partidos generen nuevos vínculos con los ciudadanos.

<sup>45</sup>*Ibidem*, pp. 119-121.

En este sentido otro de los planteamientos que buscan formas alternativas de representación que, sin reemplazar a las tradicionales, las complementen y fortalezcan, es el presentado por el PNUD en América Latina,<sup>16</sup> el cual consiste en proseguir con la reforma de las instituciones, en donde exista una mayor participación ciudadana para la consideración de las iniciativas, que sean más legítimas y eficientes estas reformas. Se considera que un aspecto institucional clave son las reformas electorales que aseguren un mejor balance entre gobernabilidad y representación.

Podemos observar que esta propuesta se concentra en lo institucional, por lo que urge integrar la concepción del ciudadano no sólo como individuo con derechos, sino también con obligaciones que le otorgan un grado de responsabilidad. Se habla de un ciudadano adulto que

debe ser capaz de vigilar la aplicación eficiente de la ley, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil.<sup>17</sup>

Cómo se puede recuperar el lugar del ciudadano, con todas las complejidades que esto conlleva, posmoderno, heterogéneo, con demandas difusas y una clara exigencia: la de sentirse y verse representado por sus gobernantes. Cómo reconstruir y fortalecer la relación representantes-representados, en la que exista el reconocimiento del otro, que sea posible la interacción y deliberación entre los mismos. Finalmente, cuáles son los elementos que permiten reducir el distanciamiento entre los partidos políticos y los ciudadanos, que exigen una mayor coherencia en los procesos electorales, que a pesar de candados, siguen dando pie al incremento del gasto de los partidos

<sup>16</sup> Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*

<sup>17</sup> Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005, p. 260.

y falta de profesionalización, pero sobre todo de compromiso y responsabilidad por parte de sus integrantes.

Aparentemente el que se proponga dotar al ciudadano de una mayor participación política ha provocado temores y se ha vislumbrado como políticamente imposible, debido a que su participación de origen se limitó porque se consideraba que con su integración devendría en un gran caos para la supervivencia de cualquier Estado. Sin embargo, considero que estas voces corresponden a posiciones que tienden a la radicalización, pero sobre todo a la obnubilación con respecto a la verdadera demanda que se encabeza desde la ciudadanía. Lo mismo se dice de aquellos que desconfían de toda autoridad, que rechazan cualquier tipo de control y que abogan por el autogobierno y la desaparición de los gobiernos representativos y sus instituciones.

Se plantea de manera clara y sencilla el reconocimiento del papel de ciudadano, no sólo del elector, del habitante. Este reconocimiento implica del respeto a sus derechos, sino también del establecimiento de sus obligaciones, que de forma inaplazable requiere de la edificación de los medios por los cuales puedan ejercerlos. Es este andamiaje institucional el que se pide tanto para la presentación de las demandas, como de las protestas, pues como hemos visto, ante la ausencia de éstos la ciudadanía con mayor frecuencia hace uso de medidas fuera de la formalidad institucional, vemos a las personas en la calles manifestando su malestar, también se ve el incremento de violentas medidas para la resolución de conflictos, pero sobre todo se percibe un ambiente de inmensa tensión en las relaciones políticas y sociales que aparentan un estado permanente de guerra.

En lo que respecta a los medios de interacción entre representantes-representados, el tema de los controles, la rendición de cuentas, en específico el fomento de la responsabilidad de los gobernantes en las acciones de gobierno y la forma en que

los representantes reflejen las demandas de los ciudadanos, es una tarea que está pendiente. De esta forma, lo que apremia son cambios significativos en las instituciones que regulan la selección de representantes (específicamente en lo electoral) y en la influencia de la voluntad popular en sus decisiones cuando ocupan los cargos públicos (implica mecanismo de control y rendición de cuentas, de espacios claros, de participación política más allá de lo electoral).

Es importante destacar que, el principal déficit de los partidos fue su incapacidad de formulación ideológica y de proyectos, porque se hizo predominante la idea de que la política mediática era la respuesta a los problemas y preocupaciones de la gente, y que había que prescindir de proyectos abstractos que no le interesaban a los ciudadanos, y no existió relación entre la producción intelectual crítica, afectada por el deterioro de las universidades públicas y la clase política.<sup>48</sup>

## CONCLUSIÓN

Hay que destacar que lo fundamental de la democracia representativa, en cuanto forma de gobierno, es la representación de la voluntad ciudadana y la conducción de la sociedad por representantes de esa voluntad, hasta hoy no se conoce un mejor sistema de representación que los partidos políticos. De esta forma, la relación de los partidos políticos con la ciudadanía es siempre mediada; no hay partidos políticos de ciudadanos, cada partido apela a un sujeto particular definido por una categoría como proyecto, pueblo, clase, identidad, etcétera.<sup>49</sup>

Asimismo, se registra una tendencia a la baja en la aprobación, confianza y credibilidad en las principales instituciones

<sup>48</sup> Manuel A. Garretón, "La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina", en PNUD, *op. cit.*, p. 91.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 76-77.

políticas de los sistemas democráticos, sobre todo en los partidos políticos, al grado de que se ha especulado con su probable extinción, esta posibilidad no es fundamentada sobre todo si se toma en consideración que son los partidos, quienes cumplen dos funciones primordiales dentro del sistema político de un país. Por un lado, la de carácter social, en la que se concibe como un elemento de la sociedad civil y por otro lado, la de carácter institucional en la que se ve al partido como un elemento del aparato estatal.

Sin minimizar las importantes críticas hechas a los partidos políticos, sobre su incapacidad de representar realmente los intereses de la ciudadanía y de haberse convertido en máquinas electorales, es importante señalar que al igual que otros elementos del sistema político, los partidos se han visto sujetos a constantes procesos de transformaciones,<sup>20</sup> Asimismo, una consideración prudente ante esta situación sería la de preferir teorías encaminadas a la transformación y adaptación partidista de las nuevas realidades.

Esa adaptación obliga a atender “los aspectos institucionales y organizativos de los partidos”,<sup>21</sup> sobre todo en lo que respecta a su democratización, para después reflexionar acerca de la teoría de la representación y repensar el papel que queremos que los partidos políticos cumplan, sobre todo en su función como mecanismo integrador de identidades individuales y colectivas, así como canal de participación política ciudadana.

La gran tarea del futuro es la reconstrucción del espacio institucional, *la polis*, en la que la política vuelve a tener sentido como articulación entre actores sociales autónomos y

<sup>20</sup> Entre las principales transformaciones encontramos los cambios en la estructura de la comunicación política introducidos por la revolución tecnológica, los cambios en las fuentes de financiamiento, el desarrollo de la fisonomía de partido “atrapa todo”, o el cambio en el tipo de conflicto político, menos ideologizado, así como también los cambios en las correlativas formas y mecanismos de participación.

<sup>21</sup> Stefano Bartolini, “Partidos y sistemas de partidos”, en Gianfranco Pasquino (eds.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1988.

fuerzas; y un Estado que recobra su papel de agente de desarrollo en un mundo que amenaza con destruir las comunidades nacionales.

Los gobiernos, los partidos políticos y las principales instituciones políticas de los sistemas democráticos deben asumir que los mayores éxitos institucionales se pueden lograr mediante la universalización de valores plurales y aplicando el principio electivo de mayorías oscilantes, en donde cada uno de nosotros como ciudadanos tenga libertad plena de vigilar el cumplimiento racional y moral de sus expectativas frente a las instituciones establecidas.<sup>22</sup>

En este sentido, la construcción de caminos de política en Latinoamérica son deseables e imprescindibles. En lo que respecta a los partidos deben asumir este reto como esencial, para recuperar un espacio de legitimidad y liderazgo dentro de nuestras sociedades. Por lo que es fundamental que las acciones orientadas a recuperar la confianza de los ciudadanos se concentren en la acción política y sustentarla sobre bases democráticas que transformen los principios poco democráticos de la representación política, que han permitido la monopolización de la política, en este caso los partidos políticos, y se enfoquen en la inclusión del ciudadano, no sólo como actor sino como autor de esta relación representante-representado.

Como se mencionó en el principio ha llegado el momento de reconocer, aceptar y trabajar con la realidad de la región latinoamericana, es decir, generar conocimiento contextualizado a cada una de las problemáticas de la región. Ha llegado el momento de dejar de importar posibles soluciones, que como se ha visto a la larga generan problemáticas más profundas, y mo-

<sup>22</sup>Víctor Alarcón Olguín, "Ciudadanía y participación política en América Latina", en Judit Bokser (ed.), *Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. Agendas de Investigación y Docencia en Ciencia Política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAM-IIS-FCPYS-UNAM, 1999, pp. 112-113.

delos institucionales mágicos que aparentemente lo resuelven todo, y en realidad son ajenos a la situación política, económica, social y cultural de América Latina. Aquí reside el núcleo central de la verdadera revolución integral que se necesitará en la naciente América Latina del siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan (h), *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, FCE, 2004.
- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, "Ciudadanía y participación política en América Latina", en Judit Bokser (ed.), *Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. Agendas de Investigación y Docencia en Ciencia Política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAM-UNAM/IIS/FCPYS, 1999.
- BARTOLINI, Stefano, "Partidos y sistemas de partidos", en Gianfranco Pasquino (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1988.
- BECK, Ulrich y Elizabeth Beck-Gernsheim, *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós, 2003.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 5a. reimp. de la 6a. edición, 1996.
- GARRETÓN, Manuel A., "La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina", en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.
- HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, FCE, 5a. reimp., 1994.
- HELLER, Hermann, *Teoría general del Estado*, México, FCE, 1982.
- Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago de Chile, 2006 en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). Consultado el 20 de abril de 2007.
- LECHNER, Norbert, "Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política", en Paulina Gutiérrez y Tomás Moulián (eds.); *Norbert Lechner. Obras escogidas*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2006.

- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- MORLINO, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.
- NOVARO, Marcos, *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones, 2000.
- PARAMIO, Ludolfo, "La izquierda y el populismo. Crisis de gobernabilidad y crisis de representación", *Nexos*, marzo de 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.
- ZOLO, Danilo, *La democracia difícil*, México, Alianza, 1994.

Tercera parte  
**Estudios de caso**



# Participación y representación de los mexicanos en el extranjero

Daniel Tacher Contreras\*

Desde las reformas políticas de 1996 se han debatido a nivel federal y en los estados con mayor expulsión migratoria, mecanismos que garanticen los derechos políticos desde el extranjero. Este artículo presenta una breve descripción de los mecanismos de participación y representación de los mexicanos en el extranjero.

Partiendo desde una perspectiva transnacional de la migración, como un proceso que vincula de manera permanente al emigrado con su comunidad en una interacción de mutua influencia, el ejercicio de los derechos políticos de quienes se encuentran en esta condición se convierte en el mecanismo para refrendar su identidad.

Asimismo, la dimensión política de la migración transnacional implica nuevos desafíos para el sistema político mexicano que no puede postergar respuestas a quienes han planteado la exigencia de tener mecanismos de participación desde el extranjero. Por otra parte, a la revista de los resultados de participación se deben plantear mecanismos que, al mismo tiempo garanticen los derechos políticos y mantengan niveles de certeza del proceso electoral.

Los casos que se presentan son Zacatecas, que fue el primer estado en incorporar un mecanismo de representación para la población con residencia binacional. Mientras, a nivel

\*Maestro en Estudios Políticos y Sociales. Profesor de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Especialista en temas de derechos políticos, migración y derechos humanos.

Federal y en el estado de Michoacán, los procesos electorales para Presidente de la República y gobernador tienen mecanismos para contabilizar el voto desde el extranjero. Finalmente, no se incorpora el caso del Distrito Federal debido a que en la reforma electoral de 2008 solamente se ha establecido como una responsabilidad del instituto electoral estudiar la factibilidad de establecer el mecanismo para garantizar el ejercicio del voto a los capitalinos residentes en el extranjero para la elección de Jefe de Gobierno.

## MIGRACIÓN Y POLÍTICA

Los estudios de política de la migración han centrado su atención en las razones que provocan la migración, el asilo y el refugio. Pero, la actividad política de las personas que migran no se agota en las motivaciones, abarca todas las relaciones de las personas con el poder y la autoridad. Estas relaciones pueden establecerse en formas diversas ante la familia, la religión, el sistema político, el Estado y la participación política directa.

Desde esta óptica la dimensión política de la migración se ha centrado en los procesos mediante los cuales los migrantes se incorporan a las sociedades receptoras, estableciendo un distanciamiento con sus comunidades de origen como un proceso consecuente de la migración. Así, las relaciones de los migrantes con sus comunidades de origen se disuelven inevitablemente con el paso del tiempo.

Esta perspectiva tiene como resultado que los migrantes sean vistos con desconfianza, como “emisarios” de “costumbres ajenas” y que ponen en riesgo la cultura tradicional.<sup>4</sup> Esto impacta en una doble marginalidad para quienes experimentan

<sup>4</sup> Cfr. Samuel Huntington, *Who are We?: The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schister, 2004. Huntington sostiene la tesis de que el “alma de una nación”, en este caso de Estados Unidos, es determinada por una historia, tradiciones y cultura común. Afirma que los valores, cultura y tradicio-

el proceso migratorio, en las sociedades receptoras y en las de origen.

La frontera es entendida como un elemento rígido, permanente, que enfrenta a los opuestos que deben ser separados. Es una delimitación geográfica que establece la división de dos territorios, de soberanías diferentes y que adquiere dimensiones de natural y necesario. Inclusive es definida como una delimitación que debe “ser defendida, para ser cruzada legalmente, o para ser violada, pero no para ser negociada o flexible”.<sup>2</sup>

Sin embargo, esta explicación simplista de la frontera como región geográfica detenida en el tiempo, se ha ido agotando con el rápido desarrollo tecnológico reflejado en nuevas formas de comunicación y transporte que han facilitado la interacción de las personas trascendiendo las fronteras o reconociendo su porosidad.

Las fuerzas del capital transnacional han instigado un creciente tráfico global y multidireccional de mercancías, capital y gente, fenómeno que ha puesto en tela de juicio no sólo la idea de frontera rígida sino incluso la de campo social binacional.<sup>3</sup>

Esta nueva dimensión de la frontera, producto de una vinculación entre las sociedades y de la cual la migración ha

---

nes anglo-protestantes son los principios del “Credo Americano” (individualismo, libertad, igualdad ante la ley). Sostiene que en las décadas recientes, las doctrinas del multiculturalismo y la diversidad, racial, étnica y de género sobre la identidad nacional, así como un incremento en la migración, especialmente hispanos (*hispanics*) han generado identidades duales y no de asimilación. El resultado es el crecimiento de una sociedad bicultural y fundamentalmente diferente de aquella que formó a Estados Unidos.

<sup>2</sup>Hasting Donan y Thomas M. Wilson, *An Anthropology of Frontiers in Border Approaches. Anthropological Perspectives on Frontiers*, Nueva York, University Press of America, 1994, p. 1.

<sup>3</sup>Eduardo Garduño, “Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales”, en *Frontera Norte*, México, Colegio de la Frontera Norte, vol. 15, núm. 30, julio-diciembre de 2003.

sido el proceso más significativo, ha permitido a las ciencias sociales establecer un nuevo punto de análisis incorporando el concepto de transnacionalismo.<sup>4</sup> El transnacionalismo establece que la migración no conduce a la necesaria asimilación de los migrantes, por el contrario, conduce a que los migrantes interesados en mantener sus identidades encuentren mecanismos para su fortalecimiento.

Este reforzamiento de la identidad en la distancia es resultado del tipo de relación cultural, social y fundamentalmente económica que, aunada al desarrollo tecnológico, ha concedido que migrar no conlleve a una ausencia absoluta sino que se desplieguen nuevas estrategias de contacto que envuelven a dos comunidades divididas por una frontera cada vez menos rígida y más imaginaria que real.

Los procesos migratorios de los mexicanos son ejemplo de esta forma de vinculación que influye en la persona que emigra y en la comunidad de la cual es originaria. La reproducción en la distancia de fiestas religiosas, cívicas, tradiciones culturales y valores familiares, son ejemplo de la complejidad de relaciones que se expresan en más de una dimensión social.

En su dimensión política la experiencia transnacional tiene como consecuencia un desafío a los sistemas políticos que implica el reconocimiento de derechos políticos a los miembros de una comunidad cuyo vínculo formal, es decir su carácter de ciudadano reconocido legalmente, es independiente del lugar donde reside.

“La política transnacional que crean las comunidades de migrantes y sus contrapartes (sociedades de origen) han generado una ‘ciudadanía intermitente’”,<sup>5</sup> la cual no se ve interrumpida.

<sup>4</sup> Véase Luis Eduardo Guarnizo y Robert Smith (eds.), *Transnationalism from Below*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1998.<sup>2</sup> Hasting Donan y Thomas M. Wilson, *An Anthropology of Frontiers in Border Approaches. Anthropological Perspectives on Frontiers*, Nueva York, University Press of America, 1994, p. 1.

<sup>5</sup> Leticia Calderón Chelius, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora, 2002, p. 45.

pida por la distancia, por el contrario se ajusta a la misma y continúa, generando demandas al sistema político de reconocimiento de “[...] tener derecho a tener derechos [...] independientemente de donde se esté”.<sup>6</sup>

Uno de los primeros efectos de la participación transnacional es la modificación de leyes que definen la nacionalidad, de la cual generalmente se desprende (bajo ciertos requisitos) el ejercicio de los derechos políticos. Estas modificaciones se reflejan en cierta elasticidad para que las personas no pierdan su nacionalidad al adquirir la del país en el que residen y que en los hechos implica doble o múltiple nacionalidad.<sup>7</sup>

Una vez modificados los mecanismos para mantener la nacionalidad el siguiente paso es el reconocimiento de sus derechos.<sup>8</sup> El voto desde el extranjero y mecanismos de representación política son los principales cambios que concretan nuevas relaciones entre los Estados y los ciudadanos con independencia del lugar en el que residen.

En más de 80 países se han adoptado regulaciones para permitir el voto de sus nacionales desde el extranjero, lo que en el fondo reivindica la pertenencia a la comunidad nacional y a la concepción de la ciudadanía. En el caso de América Latina el discernimiento y evaluación del voto en el extranjero tiene que ver en gran medida con el fenómeno de la migración internacional.<sup>9</sup>

En México la legislación en materia de nacionalidad había reflejado una ideología nacionalista que supone “[...] la con-

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> “Uno de los principales efectos de la doble nacionalidad es la libertad de trabajo, puesto que no se pueden imponer restricciones a los propios nacionales en esta materia, y deben además de gozar del beneficio de preferencia que establece la Constitución como una prerrogativa de los ciudadanos. Por lo tanto deben tener acceso a cualquier empleo sin necesidad de contar con permiso o autorización”. Laura Trigueros Gaisman, “La doble nacionalidad en el derecho mexicano”, en *Revista Jurídica*, México, núm. 26, 1996, p. 597.

<sup>8</sup> Luis Eduardo Guarnizo y Robert Smith (eds.), *op. cit.*, p. 87.

<sup>9</sup> Carlos Navarro, “Voto en el extranjero”, en Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007, p. 227.

gruencia entre una estructura política de organización de la vida colectiva (Estado) y una comunidad de individuos identificados entre sí (en la división de valores, de normas, de tradición, cultura)".<sup>40</sup>

La presión demográfica del proceso migratorio<sup>41</sup> y su creciente influencia económica en México<sup>42</sup> han llevado a diversas estrategias de vinculación con las comunidades de mexicanos en el extranjero, principalmente en Estados Unidos. Las reformas legislativas comenzaron por la posibilidad de adquirir otra nacionalidad sin perder la mexicana, lo cual reabrió el camino para una reforma electoral que permitiera el ejercicio de sus derechos políticos.

En este contexto, el voto desde el extranjero no implica que se limiten otras formas de expresión de la participación política, sino que éste adquiere sentido político y simbólico en la reafirmación de pertenencia, "[...] este tipo de participación política transnacional es una realidad que genera nuevos criterios para organizar la participación política, aún en la distancia".<sup>43</sup>

## REFORMAS POLÍTICAS Y PARTICIPACIÓN DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

La reforma política de 1996, que implicó cambios constitucionales incluido el artículo 36, fracción III, en el que se eliminó

<sup>40</sup> Etienne Tassin, "Identidad, ciudadanía y comunidad política", en Hugo Quiroga *et al.* (comps.), *Filosofías de la ciudadanía*, Buenos Aires, Homosapiens, 2004, p. 59.

<sup>41</sup> El Consejo Nacional de Población (Conapo) calcula en 41 millones el total de mexicanos en Estados Unidos y 28 millones si se considera los estadounidenses de origen mexicano. URL = <http://www.conapo.gob.mx>

<sup>42</sup> En el año 2003 representaron 72 por ciento del total de las exportaciones de petróleo, fueron 85 veces mayor a los ingresos por turismo y son 73 por ciento de la balanza comercial de la maquila. No obstante, solamente 40 entidades concentran 70 por ciento de captación de remesas. URL = [http://www.conapo.gob.mx/mig\\_int/04.htm](http://www.conapo.gob.mx/mig_int/04.htm)

<sup>43</sup> Leticia Calderón Chelius, *op. cit.*, p. 144.

la restricción de que el voto sólo podía ser emitido dentro del territorio nacional, se abrió el debate para que los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero pudieran votar en las elecciones federales. Sin embargo, la forma de garantizar este derecho se mantuvo pendiente de resolución y generó un largo debate, en el que se discutieron los riesgos del proceso fuera del territorio nacional y las dificultades técnicas que implicaría.

En 1998, el Instituto Federal Electoral constituyó una comisión para el estudio de la viabilidad del voto en el extranjero. La comisión identificó tres modalidades básicas para la emisión del voto, dos de ellas con casillas en el extranjero, ya fueran especiales u ordinarias y, otro más, con voto a distancia. Estas modalidades presentaban la posibilidad de combinación hasta tener un abanico de 23 modalidades distintas. Sin embargo, la ambigüedad en los resultados de esta comisión sentenció que la modalidad preferible debía seleccionarse bajo criterios de racionalidad económica y de racionalidad logística.

Durante las elecciones federales de 1997 a 2003 el marco jurídico electoral permaneció prácticamente inalterado. El tema del voto desde el extranjero también permaneció con vigencia en el discurso político y a pesar de presentarse 18 alternativas diferentes para regular el voto en el extranjero y de contar con serios estudios por parte del IFE sobre la viabilidad técnica del proceso, “[...] todo señalaba que los actores políticos prefirieron decir que estaban comprometidos a reglamentar ese derecho”.<sup>14</sup>

Las iniciativas presentadas se concentraron de la siguiente manera: 15 en la Cámara de Diputados y tres en la Cámara de Senadores, de las cuales cuatro eran reformas constitucionales, nueve reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y tres a ambos ordenamientos.

<sup>14</sup>Jorge Alcocer (comp.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizonte, 2005, p. 497.

Ocho iniciativas comprendían la elección presidencial, tres iniciativas ampliaban la posibilidad de elección de presidente, diputados y senadores de representación proporcional.

En general las discusiones sobre el procedimiento del voto en el extranjero buscaban reproducir el sistema electoral mexicano fuera del territorio. Es importante recalcar que el objetivo principal de estas iniciativas de reforma era la población radicada en Estados Unidos, pero, aunque solamente 5 por ciento de los mexicanos radican en el resto del mundo, esta dispersión también requería de atención.

Al mismo tiempo que a nivel federal se discutía el voto de los mexicanos en el extranjero, en estados como Michoacán y Zacatecas se presentaban discusiones diversas que, desde las organizaciones de migrantes, buscaban incorporar mecanismos a fin de garantizar la participación en los procesos políticos de estas entidades.

En el caso particular de Zacatecas, el impulso para la creación de clubes de migrantes zacatecanos como una política de Estado, fue uno de los primeros intentos por vincular su presencia con programas sociales como el Programa "Dos por Uno". La influencia de los migrantes continuó y lograron que en 1999 se transformara en Programa "Tres por Uno", que en 2003 alcanzara inversiones de 20 millones de dólares destinado a la realización de obras sociales y comunitarias. Su participación política se extendió hasta que en el año 2001 se presentaron líderes de migrantes que contendieron como candidatos a las presidencias municipales.

### "LEY MIGRANTE" EN ZACATECAS

La participación de los zacatecanos radicados en Estados Unidos mediante sus organizaciones y las políticas sociales en las cuales se encontraban institucionalizados, llevó a construir propuestas para garantizar sus derechos políticos. La expe-

riencia de las elecciones del año 2001 fue el detonante de un amplio debate que terminó con la construcción de una ley que establece mecanismos de representación de los mexicanos en el extranjero.

El debate se abrió con mayor fuerza tras la candidatura y elección de Andrés Bermúdez Viramontes, apodado “el Rey del Tomate”, nativo de El Cargadero y con residencia de 28 años antes en la ciudad de Winters, California. A pesar de obtener la mayoría de los votos en la elección, en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-170/2001 presentado por el Partido Revolucionario Institucional, el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó la revocación de la constancia de mayoría al establecer que no cumplía con el requisito de elegibilidad determinado por su “residencia y vecindad previsto en el artículo 148, fracción III, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas”.<sup>15</sup>

Inicialmente la llamada “Ley Bermúdez” buscaba modificar la Constitución Política de Zacatecas en materia de derechos políticos de los migrantes e incluir el reconocimiento de la residencia binacional o simultánea en lugar del de residencia efectiva e ininterrumpida de un año.

Cuando la iniciativa se presentó al Congreso del Estado de Zacatecas se le denominó “Ley migrante” ya que armonizaba la Constitución zacatecana y el Código Electoral del Estado, en lo que respecta a la calidad de ciudadano zacatecano, adquisición de la ciudadanía, requisitos de residencia y hacerla efectiva con nuevas instituciones a fin de que el derecho a ser votados pudiera ser ejercido en lo inmediato.

La iniciativa se basó en los artículos 34, 35, 36 y 37 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos que establece las características de la ciudadanía mexicana, especial-

<sup>15</sup> URL=[www.trife.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/sesiones/archivos/se\\_060901.htm](http://www.trife.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/sesiones/archivos/se_060901.htm)

mente el derecho que ningún mexicano por nacimiento, independientemente de donde resida, pueda ser privado de su nacionalidad; con ello implícitamente se acepta la posibilidad de la binacionalidad o incluso la multinacionalidad, cuestión que también debiera plasmarse en lo que corresponde a la ciudadanía.

En el año 2003 la LVII Legislatura en Zacatecas aprobó la denominada Ley migrante, la cual, en su exposición de motivos buscó reconocer la participación de los migrantes zacatecanos y aunque por el momento no podrán votar extraterritorialmente se incorpora un mecanismo de representación. Esto permite que los zacatecanos en el extranjero puedan ser votados para ocupar los cargos a diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores.

Por otro lado, se subraya la necesidad de reconocer el proceso social de construcción de las comunidades en las que los migrantes son miembros activos, lo que no se circunscribe a una membresía física. Esta es la esencia de la identidad transnacional de las comunidades zacatecanas, que vinculan a sus pobladores con aquellos que residen fuera. La comunidad esta construida por valores, tradiciones compartidas que implican prácticas y actividades colectivas.

Dentro de los mecanismos de participación de los migrantes, el estado de Zacatecas establece como diferencia que en la práctica se encuentran presentes “como si nunca se hubieran ido”. Su presencia se manifiesta en negociaciones y cabildeo en los programas sociales y esta iniciativa confirma que son sujetos sociales y políticos que actúan en forma extraterritorial.

El primer resultado de estas modificaciones fue un mecanismo de representación en la legislatura local con un mínimo de dos diputados migrantes. Así, los partidos políticos registrarán en el último lugar de sus respectiva lista plurinominal, a un candidato a diputado migrante o con residencia binacional.

Una vez contabilizados el número de votos totales, se les asignará un Diputado en esta categoría a los dos partidos con mayor votación, independientemente del lugar que ocupen en la lista plurinominal respectiva.<sup>16</sup>

Por otro lado, los partidos podrán registrar en sus listas de candidatos uninominales a otros candidatos, lo cual podría implicar que pudiera haber más de dos diputados migrantes. Sobre esta base, los zacatecanos con residencia binacional podrían ocupar cargos de presidente municipal, síndicos y regidores. La restricción es cumplir el requisito de la residencia binacional o simultánea, lo que según la ley se establece cuando se involucran en las actividades sociales y comunitarias de Zacatecas.

Pero, aún existen temas que deberán ser revisados en el futuro, el primero de ellos es la limitación para votar, puesto que no implica que existan mecanismos para ello, hasta el momento sólo pueden ser votados. En este sentido, la participación electoral para votar por gobernador es un tema por definirse. En segundo término, la iniciativa no establece con puntualidad que esta característica de residencia binacional pueda ser aplicable a candidatos a gobernador.

Tras la aprobación de la iniciativa se han presentado en la LVIII y LIX legislaturas cuatro representantes con carácter binacional o migrante. El saldo de la representación es de cerca de 1.3 millones de zacatecanos radicados en Estados Unidos, que significan 50 por ciento de la población del estado.

Los primeros fueron Román Cabral Bañuelos, radicado en Estados Unidos durante 37 años y candidato del Partido Revolucionario Institucional y Manuel de la Cruz radicado en Estados Unidos desde 1972 y fundador en 1986 de la primera Federación de Clubes Zacatecanos en Estados Unidos, quien fue candidato por el Partido de la Revolución Democrática.

<sup>16</sup>Ley Electoral del Estado de Zacatecas, decreto número 306. Publicado el 4 de octubre del 2003, Suplemento al *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, núm. 80.

Para la LIX Legislatura, que comprende el periodo de 2007 a 2010, los representantes binacionales son Rigoberto Castañeda Espinosa, quien reside en Estados Unidos desde 1985, postulado por el Partido Revolucionario Institucional y Sebastián Martínez Carrillo postulado por el Partido de la Revolución Democrática y quien fuera representante del Gobierno de Zacatecas en Texas.

## ELECCIÓN PRESIDENCIAL DESDE EL EXTRANJERO

El 16 de junio de 2004, el entonces presidente Vicente Fox, presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa que modificaba ocho artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y agregaba un noveno libro con cinco artículos, en los que se dotaba al Instituto Federal Electoral de atribuciones para establecer modalidades de recepción, emisión y escrutinio, además de expedir credenciales para votar en el extranjero.

A pesar de la falta de claridad en la propuesta su impacto en la discusión fue determinante para que el Congreso retomará la discusión y estableciera trabajos en comisiones y se incorporará de fondo la opinión técnica del IFE, en cuanto operación, del TEPJF en materia del sistema de impugnación y de la Secretaría de Relaciones Exteriores por su cobertura para informar y apoyar los trabajos de registro.

Con las dificultades jurídicas y logísticas para llevar a cabo un proceso electoral extraterritorial, las comisiones unidas del Senado decidieron establecer un grupo asesor que, de manera alternativa, trabajó con el objetivo de desarrollar una legislación que garantizará la modalidad de voto postal. A tres días de finalizar el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión –el 27 de abril de 2005– se presentó en el pleno del Senado el dictamen que adicionó el Libro Sexto al Cofipe “Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero”.

El nuevo libro del Cofipe consta de 27 artículos, en los cuales se señalan los aspectos generales del proceso desde el extranjero. Se establece el registro de electores y la integración de listados nominales, la elaboración de documentos y boletas especiales que deben enviarse a los votantes en el extranjero, así como su manejo posterior al proceso e incorpora la limitación a realizar campañas fuera de territorio nacional.

La reforma electoral implicó modificaciones al interior del IFE, que apuntaron a formar estructuralmente un proceso paralelo, es decir, concebir al voto de los mexicanos radicados fuera del territorio como otra elección. Con ello, el Consejo General creó la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General (Cocove), que inició sus sesiones en agosto de 2005, las cuales se llevaron a cabo por lo menos una vez al mes hasta diciembre de 2006. Entre sus facultades se encontraba elaborar programas de trabajo, informes de actividades, supervisar y dar seguimiento a las funciones y actividades de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, así como presentar dictámenes o proyectos de resolución al Consejo General.

Sumado a la creación de la Cocove por Acuerdo CG446/2005<sup>17</sup> del mismo Consejo General, se formó la Unidad Técnica del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero y se estableció que dicha unidad tendría la tarea de supervisar las actividades relacionadas con la planeación institucional del proceso, con el objetivo de involucrar a las áreas responsables para presentar, sugerir y coordinar los diversos trabajos en la materia.

En los años 2005 y 2006 el instituto recibió en total 529.9 millones de pesos para llevar a cabo el proceso del voto de los mexicanos en el extranjero. No obstante, el Consejo General

<sup>17</sup>IFE, Acuerdo de la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 8 de agosto del 2005, México, URL=<http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/ind180805.htm>

destinó 450.8 millones de pesos argumentando que algunas erogaciones correspondían con gastos administrativos.<sup>48</sup> Conforme avanzó el proceso, principalmente el tamaño del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, el instituto fue haciendo recortes presupuestales. El instituto reportó “economías”, es decir, subejercicio en 2005 de 55.11 por ciento y de 36 por ciento en 2006, del presupuesto asignado para el proyecto el instituto solamente erogó 52.86 por ciento de lo asignado, es decir, 238.3 millones de pesos. Incluso para el año 2006 se previno que en caso de no ejercerse 80 millones de pesos se destinarían a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>49</sup> De esta se reintegraron a la Tesorería de la Federación 212.5 millones de pesos por los recursos no ejercidos, esto es 145.57 millones de pesos en 2005 y 66.93 millones de pesos en 2006.

Las actividades principales para el proyecto de voto desde el extranjero se concentraron en el registro de electores y en la difusión de campañas. Por lo que el desarrollo de estas actividades es fundamental para el resto del proceso y tiene impactos directos en la recepción y conteo de la votación, de esta forma a menor registro, menor el gasto efectivo para la recepción y conteo de los sufragios.

<sup>48</sup>El Consejo General concentró en cinco capítulos los gastos que fueron ejercidos por las unidades centrales del instituto. De esta forma se concentraron en el capítulo 1000 (Sueldos y Salarios), capítulo 2000 (Materiales y Suministros), capítulo 3000 (Servicios Generales), capítulo 5000 (Muebles e Inmuebles) y capítulo 7000 (Otras).

COVE, *Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*, México, IFE, 2006, pp. 2-10. URL= [http://mxvote06.ife.org.mx/libro\\_blanco/pdf/tomoVI/tomoVI.pdf](http://mxvote06.ife.org.mx/libro_blanco/pdf/tomoVI/tomoVI.pdf)

<sup>49</sup>*Idem*, p. 26.

## Distribución del gasto ejercido en el Proyecto del Voto de los Mexicanos en el Extranjero

<i>Unidad Administrativa Ejecutora del Gasto</i>	<i>Porcentaje de gasto ejercido</i>
Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	34.50
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	31.48
Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero	14.35
Juntas locales ejecutivas	9.45
Coordinación Nacional de Comunicación Social	5.10

Fuente: COVE, *Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*, México, IFE, 2006, URL=[http://mxvvote06.ife.org.mx/libro\\_blanco](http://mxvvote06.ife.org.mx/libro_blanco)

El 15 de enero de 2006 finalizó el proceso de difusión y distribución de formatos para el registro de los mexicanos en el extranjero. Con ello, casi cinco millones de solicitudes elaboradas para el registro que no se utilizaron perdieron toda utilidad práctica y legal. Para evitar que se diera un mal uso de estos materiales se determinó la destrucción

Ante la expectativa de un universo de 4 millones de potenciales electores se produjeron 5 millones de formatos de inscripción, de éstos, solamente se recibieron 40,655 solicitudes, es decir 0.81 por ciento del universo esperado. Pero, no todas las solicitudes fueron producto de los formatos físicos, 24,204 fueron llenados vía electrónica.

Por otro lado, para el registro de los ciudadanos a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) no fue suficiente el llenado de la solicitud, a ésta se anexaba copia de su credencial para votar con fotografía y un comprobante de domicilio a fin de establecer la dirección a la cual serían enviados los materiales electorales. Este es el punto crucial del registro, pues quienes residían en el extranjero deberían trasladarse con su credencial para votar con fotografía, pues el instituto no dispone de ninguna política para su expedición o reposición fuera de territorio nacional.

Este proceso de verificación culminó el 31 de marzo del 2006, a esta fecha se enviaron 15,894 “Avisos de No Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero” y solamente 1,769 ciudadanos lograron subsanar su trámite. Aun con este proceso 14,125 fueron rechazadas, de esta forma 25.78 por ciento de las solicitudes fueron rechazadas. Con estas resoluciones finalmente al mes de junio se obtuvo la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero que incorporó a un total de 40,876 ciudadanos.

Desde el 2 de julio de 2006, el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) comenzó a informar los primeros resultados que pudieron monitorearse vía Internet en la página del IFE. La realización del conteo oficial comenzó el miércoles 5 de julio en las 300 juntas distritales y finalizó el jueves 6, los resultados en todos los casos fueron consistentes en la diferencia entre el candidato del Partido Acción Nacional y el de la Coalición por el Bien de Todos.

Aunque se presentaron 376 Juicios de inconformidad<sup>20</sup> producto del cerrado resultado electoral, resalta que en ningún caso los partidos o coaliciones se enfocaron a la revisión de los resultados provenientes de electores en el extranjero. El principal motivo es que los votos provenientes del extranjero solamente fueron 33,131, lo que representa 0.08 por ciento del total de 41'557,430 votos emitidos para la elección presidencial.<sup>21</sup> Esto es 14.16 por ciento de los 233,831 votos que conformaron la diferencia entre los principales candidatos.

Tomando los datos registrados por el IFE, la votación desde el extranjero favoreció al PAN con 19,016 votos, seguido de la Coalición por el Bien de Todos con 11,088 votos, aunque de nueva cuenta encontramos a la Alianza por México en tercer

<sup>20</sup>Luis Eduardo Medina Torres y Daniel Tacher Contreras, “Las impugnaciones del proceso electoral mexicano de 2006”, en Roberto Gutiérrez *et al.* (coords.), *México 2006: Implicaciones de la disputa por el poder político*, México, UAM-Azcapotzalco, 2007, p. 236.

<sup>21</sup>IFE, *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, 2006, URL=[http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados\\_03\\_06.pdf](http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados_03_06.pdf)

lugar la diferencia se ensancha por casi 10,000 votos, en cambio su votación es cercana a la del Partido Alianza Socialdemócrata y Campesina con una diferencia de apenas 437 votos. También resalta que los votos nulos registrados fueron mayores a los captados por el Partido Nueva Alianza que solamente obtuvo 128 votos.

Por último, el primer ejercicio del voto fuera de territorio nacional no representó ninguna diferencia en el resultado final y ante el gasto ejercido para su consecución cada voto proveniente del extranjero tuvo un costo de 15,994.08 pesos. No obstante, la desproporción que esto representa y las altas expectativas que el proceso ofrecía con la incorporación de esta modalidad, así como los resultados de la participación de los mexicanos en el extranjero aún dejan una serie de interrogantes abiertas y una experiencia importante para su pretendida reproducción en los ámbitos estatales.

## EL VOTO DE LOS MICHOACANOS EN EL EXTRANJERO

A nivel nacional Michoacán es el segundo estado de origen de la población migrante que radica en los Estados Unidos, “[...] de acuerdo con el Conapo hasta 2003 Jalisco ocupaba el primer lugar en el ámbito nacional con más de 1.3 millones, seguido por Michoacán [...]”<sup>22</sup> con un millón 921 mil, por lo que el peso de esta relación con las comunidades llevó a establecer un mecanismo que permitiera el ejercicio de los derechos políticos de esta población”.

Si bien el origen de la reforma data del año 2003, cuando el entonces gobernador Lázaro Cárdenas Batel envió una propuesta de reforma que incluía el voto para gobernador, para diputados de mayoría y plurinominales de los michoacanos

<sup>22</sup> Cecilia Imaz Bayona, *La nación mexicana transfronterizas. Impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*, México, FCPYS, UNAM, 2006, p. 17.

en el extranjero, la reforma no prosperó, no así el debate, que se mantuvo presente y en el año 2005 la LXX Legislatura local retomó la discusión de esta iniciativa.

La experiencia del voto en el extranjero a nivel federal fue determinante para que en el Congreso michoacano se establecieran bases para una reforma electoral en el mismo sentido. El 10 de febrero de 2007 con 33 votos a favor, se adicionó (igual que en el Cofipe) el Libro Noveno al Código Electoral del Estado de Michoacán, denominado “del Voto de los Michoacanos en el Extranjero”, el cual está dividido en un Título Único y cuatro capítulos que contienen 22 artículos.

Las incorporaciones al Código estatal son básicamente similares a las establecidas en el Código federal, por lo que el libro noveno señala que la participación electoral de los michoacanos en el extranjero se establece solamente para elegir gobernador del estado. El procedimiento señalado es la vía postal, por lo que para ejercer este derecho los ciudadanos deberán inscribirse a la “Lista de Votantes Michoacanos en el Extranjero” y con ello serán dados de baja temporal del Listado Nominal de Electores en el Estado. Por último, igual que en el proceso federal, quienes quieran participar deberán contar con su credencial para votar con domicilio en Michoacán para realizar su inscripción.

La experiencia federal también sirvió para corregir algunos de los defectos del proceso, que en principio se han señalado como los más onerosos, pero que como se verá no resultaron ser significativos. Para la elección michoacana el registro de los electores se flexibilizó, por lo que el instituto electoral local puso a disposición formatos de inscripción que podrían ser fotocopiados o bien impresos de su versión electrónica. Por otro lado, para la recepción de los documentos se utilizó el correo ordinario en lugar de correo certificado.<sup>23</sup>

<sup>23</sup>Instituto Electoral de Michoacán, *Memoria. Voto de los michoacanos en el extranjero, proceso electoral estatal 2007*, México, 2008, p. 8.

Además, se repitió la necesidad de establecer una Unidad Técnica Especializada cuya diferencia sustancial fue no pretender reproducir una elección paralela para captar el voto desde el extranjero. En este sentido, se tomaron diversos parámetros del potencial de participación, en primer lugar, los michoacanos inscritos en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, que para la elección presidencial del 2006 fue de 3,368 de los cuales votaron 2,662.

Por otro lado, en Estados Unidos 117,481 michoacanos han tramitado su documento de identificación consular y según el censo realizado por el Instituto Electoral del estado, 160,000 michoacanos en el extranjero cuentan con credencial para votar.<sup>24</sup> Por último, el Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero identifica a 947,743 michoacanos residentes en Estados Unidos.<sup>25</sup>

También, el Instituto Electoral del Estado de Michoacán recibió un presupuesto inicial de 200'056,133.00 pesos y una ampliación de 16'501,852.55 pesos para la operación del Voto de los Michoacanos en el Extranjero. Sin embargo, el Instituto Electoral señala un subejercicio de 5.6 millones de pesos, que fueron reintegrados a la Tesorería del estado, por lo que el total de recursos utilizados para este proceso fue de 10'897,150.62 pesos.<sup>26</sup>

La respuesta de los michoacanos residentes en el extranjero para conformar el padrón fue mínima respecto a todas las expectativas establecidas, sólo 992 personas solicitaron su incorporación. Como se esperaba 95 por ciento de estas solicitudes se concentraron en Estados Unidos, mientras que el resto se dividió en 14 países. De esta forma, respecto al pro-

<sup>24</sup> Documento aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán en sesión extraordinaria celebrada el 12 de marzo de 2007.

<sup>25</sup> URL= <http://www.migrantes.michoacan.gob.mx/>

<sup>26</sup> Instituto Electoral de Michoacán, *Información financiera. Presupuesto anual 2007*, URL= [http://www.iem.org.mx/presup\\_anual.php?path=0,9](http://www.iem.org.mx/presup_anual.php?path=0,9)

ceso federal se perdió la intención de participación de 2,376 michoacanos.<sup>27</sup>

Después del proceso de depuración de las solicitudes recibidas, solamente 671 fueron las incorporadas al padrón de votantes. En comparación con el proceso federal se observa que la mayoría de estas solicitudes (52.91 por ciento) fueron rechazadas por no anexar copia de la credencial para votar. Esto último confirma que el principal candado para la participación electoral de los mexicanos en el extranjero radica en que tuvieron que migrar con su credencial y no extraviarla, pues de lo contrario, al carecer de mecanismos para su reposición fuera de territorio nacional automáticamente quedan sin posibilidad de participar en los procesos.

La jornada electoral en el caso michoacano también refleja un vacío importante de los residentes en el extranjero. El Instituto Electoral de Michoacán sólo recibió 349 sobres con votos, que representaron 52 por ciento de los 671 ciudadanos inscritos en la Lista de Votantes Michoacanos en el Extranjero. Con esto, el voto en el extranjero en Michoacán tuvo un costo de 31,223.92 pesos, casi cuatro veces el costo del voto a nivel federal.

El bajo nivel de participación no permite establecer características de esta votación y su posible impacto en el proceso estatal en su conjunto. No obstante, Michoacán con esta experiencia electoral se suma al reconocimiento de la participación de sus ciudadanos residentes en el extranjero y en este sentido ofrece una nueva oportunidad para buscar mecanismos que faciliten a los mexicanos en el extranjero el ejercicio de sus derechos políticos.

<sup>27</sup> Instituto Electoral de Michoacán, *Memoria. Voto de los michoacanos en el extranjero, proceso electoral estatal 2007*, op. cit., p. 48.

## CONCLUSIONES

Para los mexicanos que radican fuera de territorio nacional migrar no es sinónimo de ausencia, olvido o desarraigo. Por el contrario, los intensos flujos migratorios que en general se experimentan con procesos de circulación continua (en los cuales los avances tecnológicos juegan un papel que fortalece los vínculos con sus comunidades de origen) obligan a pensar la migración desde una perspectiva transnacional.

Desde la perspectiva transnacional puede comprenderse el significado que la participación política representa en una amplia gama de procesos que vinculan a los emigrados con sus comunidades. La participación electoral adquiere significado en la medida que permite refrendar su pertenencia. El voto no sólo expresa una posición política, sino que reconstruye la idea del “derecho a tener derechos” en donde sea.

En los casos analizados se observan dos formas distintas de generar condiciones institucionales para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero: por un lado, la protección al derecho a ser representados, que aún se encuentra en etapas de desarrollo y consolidación; por otro lado, el desarrollo institucional de la vía electoral que, a pesar de su excesivo formalismo y procedimentalismo, sigue siendo el mejor termómetro de la participación política a distancia.

En este sentido, es importante mantener en el debate la necesidad de consolidar los mecanismos que los institutos electorales han llevado a cabo, con el fin de optimizar los recursos utilizados en la preparación del proceso y que no pueden circunscribirse únicamente al periodo previo al proceso electoral. Los mecanismos establecidos para generar certezas mínimas al proceso, en términos generales, no deben ser modificados, como la negativa a realizar campañas por parte de candidatos y partidos fuera de territorio nacional, a fin de evitar flujos de dinero, que puedan impactar en el proceso en su conjunto.

Sin embargo, los candados establecidos para garantizar la certeza del proceso no deben con impedimento para mejorar el trabajo a realizar por parte del instituto a nivel de organización y de labores específicas que configuran los elementos del voto, tales como los dispositivos de difusión, los procedimientos de registro de electores y los mecanismos de certeza y secrecía del escrutinio.

Las experiencias electorales permiten observar que el mecanismo de voto postal para la elección a distancia es la mejor opción posible, en términos de logística, permite garantizar los mecanismos de certeza en la elección. Aunado a ello, explorar la utilización de herramientas como Internet puede consolidar un medio eficaz en la difusión y proceso de registro.

A pesar de los altos costos de los procesos electorales, el voto en el extranjero es una realidad que, bajo la premisa de no regresión en derechos, no debe eliminarse a pesar de los bajos niveles de participación. Mantener el equilibrio entre la garantía de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero y la protección de los procesos electorales no es imposible. Incrementar la participación de los mexicanos en el extranjero es una apuesta que al sistema político mexicano no debe presentársele como una adversidad, por el contrario es la oportunidad de pensar nuevas formas de vinculación con los mexicanos fuera de las fronteras.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCER, Jorge (comp.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizonte, 2005.
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora, 2002.
- DONAN, Hasting y Thomas M. Wilson, *An Anthropology of Frontiers in Border Approaches. Anthropological Perspectives on Frontiers*, Nueva York, Unversitiy Press of America, 1994.

- GARDUÑO, Eduardo, "Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales", en *Frontera Norte*, México, Colegio de la Frontera Norte, vol. 15, núm. 30, julio-diciembre de 2003.
- GUARNIZO, Luis Eduardo y Robert Smith (comps.), *Transnationalism from Below*, New Brunswick, Transactions Publishers, 1998.
- HUNTINGTON, Samuel, *Who are We?: The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schister, 2004.
- IMAZ BAYONA, Cecilia, *La nación mexicana transfronteras. Impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*, México, FCPYS, UNAM, 2006.
- MEDINA TORRES, Luis Eduardo y Daniel Tacher Contreras, "Las impugnaciones del proceso electoral mexicano de 2006", en Roberto Gutiérrez et al. (coords.), *México 2006: Implicaciones de la disputa por el poder político*, México, UAM-Azcapotzalco, 2007.
- NAVARRO, Carlos, "Voto en el extranjero", en Dieter Nohlen et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007.
- TASSIN, Etienne, "Identidad, ciudadanía y comunidad política", en Hugo Quiroga et al. (comps.), *Filosofías de la ciudadanía*, Buenos Aires, Homosapiens, 2001.
- TRIGUEROS GAISMAN, Laura, "La doble nacionalidad en el derecho mexicano", en *Revista Jurídica*, México, núm. 26, 1996.

## Fuentes

- COVE, *Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*, México, Instituto Federal Electoral (IFE), 2006, URL=[http://mxvote06.ife.org.mx/libro\\_blanco](http://mxvote06.ife.org.mx/libro_blanco)
- Consejo Nacional de Población (Conapo), URL=<http://www.conapo.gob.mx>
- IFE, Acuerdo de la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 8 de agosto de 2005, México, URL=<http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/ind180805.htm>>
- IFE, *Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*, México, 2006, URL=[http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados\\_03\\_06.pdf](http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados_03_06.pdf)
- Instituto Electoral de Michoacán, *Memoria. Voto de los Michoacanos en el Extranjero, Proceso Electoral Estatal 2007*, 2008.

———, *Información financiera. Presupuesto anual 2007*, URL= [http://www.iem.org.mx/presup\\_anual.php?path=0,9](http://www.iem.org.mx/presup_anual.php?path=0,9)

Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero, URL=<http://www.migrantes.michoacan.gob.mx/>

Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Decreto Número 306. Publicado el 4 de octubre de 2003 en el Suplemento al *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, núm. 80.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), URL=[www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)

# Democratización, realineamiento partidista y crisis de los partidos políticos en México. Apuntes para el análisis

Víctor Zúñiga Armenta\*

*Sólo necesitamos mirar a nuestro alrededor  
para ver que estamos de pie en medio de una  
montaña de escombros de aquellos pilares...*

HANNAH ARENDT

## INTRODUCCIÓN

Es un hecho conocido entre los estudiosos del cambio político en México, que el arribo de la democracia tomó cuando menos tres décadas de concesiones, negociaciones, búsqueda de acuerdos y construcción de consensos entre las élites del gobierno y la oposición.

Durante ese prolongado periodo se desplegó un ciclo de reformas electorales que tenía como objetivo incentivar la competencia entre los distintos partidos políticos, mediante la generación de mayores condiciones de equidad, transparencia e imparcialidad. El resultado fue el aumento de la pluralidad política expresada en la presencia cada vez más visible de la oposición en los espacios de representación del régimen, específicamente en el Congreso de la Unión.

Esta situación favoreció la activación paulatina de los mecanismos constitucionales de regulación del ejercicio del poder, que habían funcionado sólo en forma parcial durante el prolongado periodo de dominio político electoral del PRI. Pero más

\*Politólogo. Profesor adjunto de Filosofía y Teoría Política de la FCPYS, UNAM.

importante fue que el aumento de la pluralidad y la competencia política propiciaron el desmantelamiento de los dos pilares que sostuvieron durante siete décadas consecutivas al sistema político posrevolucionario, a saber, el presidencialismo omnímodo y el partido hegemónico.

Asimismo, este proceso de cambio político fue posible no sólo por la correlación existente entre el aumento de la competencia, la competitividad electoral, la pluralización y autonomía del Poder Legislativo, sino también por el desarrollo de otro fenómeno político que se ha comenzado a estudiar, es decir, el *relineamiento partidista* de las élites políticas que guarda una estrecha relación con las tensiones críticas que han padecido los partidos políticos desde el advenimiento de la alternancia en el poder. Y es que, en torno a los nuevos arreglos que habrían de regular esta etapa de la vida política en México, se generaron múltiples expectativas como, por ejemplo, una mayor eficacia en la gestión gubernamental, mejores canales de comunicación entre la sociedad y el Estado, mayores espacios para la representación de los intereses y las demandas de los distintos sectores sociales, mejoras en la calidad de vida de los grupos más vulnerables y, en suma, una mayor calidad de la democracia.

Sin embargo, transcurridas casi dos décadas desde la inauguración de la alternancia en el poder, esas expectativas no sólo no han sido satisfechas, sino que se han desvanecido para dar paso a la decepción y la percepción, entre la mayoría de los ciudadanos, de carecer de representación genuina entre los partidos políticos. Esta percepción, además de ser real, es preocupante porque supone un riesgo para la incipiente democracia mexicana, vulnerable aún a la posibilidad de un retroceso autoritario legitimado electoralmente.

La situación actual que enfrentan los partidos políticos, caracterizada por la esclerosis de sus cuadros, el debilitamiento de sus bases ideológicas y la actuación pragmática orientada

por cálculos electorales futuristas, los ha distanciado de la sociedad y ha obstaculizado el cumplimiento eficaz de sus funciones primordiales, por un lado, la representación de los ciudadanos, de sus intereses y sus demandas, y por el otro, el afianzamiento y la reproducción de la democracia.

Este artículo pretende ofrecer algunas tentativas de explicación de la problemática que ha conducido a los partidos a un escenario crítico, a su posible origen que la funda, situado en buena medida en el fenómeno del realineamiento de las élites. De modo que las consideraciones que siguen a continuación, pretenden contribuir a los esfuerzos encaminados a fortalecer y asegurar la viabilidad de la incipiente democracia mexicana.

## REALINEAMIENTO PARTIDISTA Y DEMOCRATIZACIÓN.

### UN POCO DE HISTORIA

A finales de los años setenta del siglo pasado, justo cuando el dominio hegemónico del PRI en la Presidencia de la República atravesaba por una crisis de legitimidad muy severa, se abrieron cauces más amplios para la democratización del régimen político consistentes en reformas electorales que a partir de entonces dejaron de ser concesiones unilaterales del gobierno priísta en turno, para convertirse en el resultado concreto de la búsqueda de consensos entre la élite gobernante y la de los distintos partidos opositores presentes en el escenario político, en torno a la confección de mecanismos para la competencia política cada vez más equitativos, imparciales y confiables.

Así, las reformas realizadas en las leyes, instituciones y procedimientos electorales a partir de 1977, propiciaron el aumento gradual de la competencia, la competitividad y la pluralidad político-electoral. La oposición partidista, que durante

mucho tiempo había sido sólo un elemento ornamental del sistema político, o testigo pasivo de la hegemonía priísta, vio crecer durante las décadas de los ochenta y noventa su propia capacidad electoral expresada en triunfos sobre el PRI en comicios locales y federales relacionados, por una parte, con la sucesión en el ejercicio del poder en estados y municipios; y por la otra, con la renovación periódica de la integración del Poder Legislativo a nivel estatal y federal.

Este crecimiento político-electoral de los partidos opositores hizo posible que la democratización del régimen político, entendida como la activación de los mecanismos constitucionales de regulación, equilibrio y autonomía de los poderes del Estado, se diera *desde la periferia hacia el centro*, es decir, desde los ámbitos local y regional hacia el ámbito federal. Esto fue posible en parte como resultado de la eficacia de las nuevas reglas electorales, que garantizaban un mínimo de equidad e imparcialidad en la organización y vigilancia de los comicios; y en parte también por el efecto de un fenómeno político que comenzó a presentarse a partir de la década de los noventa, principalmente en el ámbito regional, aunque tuvo su antecedente directo en la salida de la Corriente Democrática de las filas del PRI en 1988: el realineamiento partidista de las élites políticas.

El realineamiento político-electoral es un fenómeno complejo que puede presentarse en cualquier régimen político, ya sea autoritario o democrático, a través de dos variantes. Una es la del *realineamiento de las élites políticas* a partir de cálculos pragmáticos o reorientaciones ideológicas; y la otra es el *realineamiento de las preferencias electorales* de los ciudadanos, en un contexto de competencia política entre diversas opciones partidistas.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Acerca de la teoría del realineamiento electoral véanse Carlos Sirvent y Gustavo López Montiel, "La teoría del realineamiento electoral: notas para un análisis de las decisiones en México", en Carlos Sirvent (coord.), *Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos*, México, UNAM-Gernika, 2004;

Como es de suponerse, entre ambas variantes existe una relación causal que en el último término influye en la correlación de fuerzas de una coyuntura específica. Así por ejemplo, el realineamiento a nivel de las élites en un proceso de transición a la democracia puede determinar el rumbo y el desenlace de ésta, sea a favor del cambio de régimen o bien de la recomposición y continuidad del régimen autoritario. De forma similar, el realineamiento electoral de los ciudadanos resulta decisivo para resolver la disyuntiva del cambio o continuidad en el poder de una determinada fuerza política, en el marco de una democracia estable.

Asimismo, aunque aquí se ha presentado en forma harto sucinta, el realineamiento político es un fenómeno que involucra diversos factores y causales en su origen, desarrollo y explicación. En este trabajo no importa tanto un acercamiento teórico a la categoría conceptual del realineamiento político, como la comprensión de una experiencia concreta de reacomodo partidista de las élites políticas y su repercusión en el curso de un proceso gradual de cambio político. En otras palabras, lo que aquí interesa es explicar en qué consistió el realineamiento partidista de las élites en México y cómo influyó en la democratización del régimen, para formular por último una hipótesis acerca de la situación de crisis por la que atraviesan los partidos políticos en la actualidad.

Así pues, el precedente inmediato del fenómeno del realineamiento partidista fue –como ya se adelantó– el rompimiento, en el contexto de la campaña presidencial de 1988, entre el grupo de militantes que integraban la denominada Corriente Democrática, y la cúpula dirigente del PRI.

---

Lawson Chappell y Joseph Klesner, "The Mexican Voter, Electoral Dynamics, and Partisan Realignment: Reflections on the 2000 Elections with an Eye toward 2003", ponencia presentada en el congreso anual de la American Political Science Association celebrado en Boston, Massachusetts, 2002. URL= [http://www.allacademic.com/meta/p66172\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p66172_index.html).

Como se recordará, la Corriente Democrática (CD) propugnaba por abrir a la militancia priísta el proceso de selección del candidato presidencial del partido, a fin de terminar con la práctica del “tapadismo”, consistente en la designación discrecional de la candidatura presidencial, como facultad exclusiva del Presidente de la República.<sup>2</sup> Además de que, en el plano ideológico, la CD abogaba por la recuperación del *nacionalismo revolucionario* como plataforma política del partido, necesaria para recomponer el consenso social debilitado por los malos resultados económicos generados por los gobiernos de los presidentes José López Portillo y Miguel de la Madrid.

El ingeniero y ex gobernador del estado de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, era el personaje que la Corriente impulsaba como posible candidato del PRI a la Presidencia de la República. Pero como se sabe, no resultó favorecido y la candidatura le fue otorgada –por decisión del presidente– a Carlos Salinas, miembro de los “tecnócratas”, la nueva élite en ascenso al interior del partido.

Ese acto propició la salida de los miembros de la CD de las filas del PRI, y a diferencia de otras experiencias previas de escisión de personajes sobresalientes del partido que fracasaron y desaparecieron de la vida política, la salida de Cuauhtémoc Cárdenas y los otros integrantes de aquella agrupación dio pauta a la integración de un frente de pequeños partidos y organizaciones sociales de izquierda que postularon su candidatura presidencial y constituyeron la base de lo que poco tiempo después sería el partido de izquierda más importante en la historia contemporánea de México, el Partido de la Revolución Democrática.

Esta primera experiencia exitosa de realineamiento partidista de las élites políticas encuentra su explicación en dos factores básicos. El primero es la afinidad ideológica, el liderazgo

<sup>2</sup> Acerca de la práctica del “tapadismo” véase Larissa Adler Lomnitz, Elena Rodrigo Salazar e Ilsa Adler, *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, Siglo XXI, 2004.

y la herencia política personal de Cuauhtémoc Cárdenas, que hizo factible la integración de un frente político-electoral con posibilidades de disputar al PRI la Presidencia de la República. El segundo y quizá más importante factor fue el contexto en el que tuvo lugar el realineamiento, es decir, las condiciones políticas, económicas y sociales en las que se dio la salida de la CD del PRI y la posterior formación del Frente Democrático Nacional.

A diferencia de otras escisiones de personajes y grupos inconformes, que ocurrieron en un contexto de relativa estabilidad y desarrollo económico, así como de reglas y controles electorales rígidos e inequitativos que condenaban aquellos personajes y grupos a la extinción, la separación de la CD sobrevino en un escenario de profunda crisis económica, inconformidad social y activismo político en diversas regiones, principalmente del norte del país. Pero sobre todo, en un marco jurídico-electoral menos rígido aunque no precisamente menos parcial y favorable al PRI, que sin embargo permitió que la alianza encabezada por Cárdenas sobreviviera una vez concluida la elección presidencial.

Así, las posteriores experiencias de realineamiento partidista de las élites políticas a nivel regional, que junto con la generación de mayores condiciones de competencia y competitividad electoral impulsaron el avance gradual de la democratización, tuvieron un trasfondo similar al de la salida y realineamiento de la Corriente Democrática.

Al respecto, las reformas electorales realizadas durante los años noventa con el concurso del gobierno y los partidos políticos opositores, repercutieron y encontraron su correlato en legislaciones electorales locales que volvieron factibles las posibilidades de disputar al PRI posiciones de gobierno y espacios de representación, en comicios organizados y vigilados por los ciudadanos.

Entre 1989, año del triunfo del primer gobernador de oposición al PRI, y 1999, año previo al advenimiento del primer gobierno de la alternancia en la Presidencia de la República, la

competencia electoral a nivel local aumentó considerablemente. En el lapso de una década México contaba con ocho estados gobernados por partidos políticos opositores al PRI, con congresos locales cada vez más plurales en los que este partido había dejado de detentar las mayorías absoluta y calificada (aunque en muchos casos continuó siendo la primera fuerza política), y con ayuntamientos de algunas de las ciudades más importantes del país (Guadalajara, Chihuahua, Monterrey, Querétaro y Morelia) presididos por el PAN y el PRD.

Este cuadro político fue causa y efecto del realineamiento de las élites debido, por una parte, a la eficacia probada de las nuevas leyes e instituciones electorales que garantizaban que el principio democrático de la mayoría de votos sería el único factor determinante del acceso al ejercicio del poder y la representación política; y por la otra, a la persistencia del centralismo y la discrecionalidad al interior del PRI como características esenciales de sus procesos de selección de candidatos a puestos de elección popular. Esta situación se expresó en la imposición, desde la cúpula dirigente, de candidatos carentes de respaldo entre las bases del partido, pero principalmente, en la renuncia a años de militancia por parte de connotados priístas del ámbito local, que ante la negación de la candidatura a la gubernatura, la legislatura local o federal, o a la presidencia municipal por parte de la dirigencia local del partido, buscaron el apoyo de otros partidos para postular sus aspiraciones políticas y ganar en la elección correspondiente.

La mayoría de los casos de realineamiento partidista, además de implicar una mudanza del PRI al PRD y en menor medida al PAN, produjeron también un realineamiento de las preferencias electorales de los votantes, motivado más por un reajuste ideológico o por un cambio en las simpatías partidistas, por las simpatías personales hacia el militante priísta abanderado ahora por las siglas de otro partido.

Como se puede observar, el fenómeno del realineamiento partidista de las élites políticas guarda una estrecha relación

con el aumento de la competencia y la competitividad electoral, tanto a nivel regional como a nivel federal. Relación que explica a su vez –como ya se ha anotado– el hecho de que la democratización avanzara de manera gradual desde la periferia hacia el centro. Aunque en este punto en particular cabe aclarar que la democratización del régimen político, entendido como el centro articulador de los demás elementos del Estado, se expresó más bien en la pluralización paulatina del Congreso de la Unión que resultó de la convergencia de factores tales como: el crecimiento electoral de los partidos políticos opositores, la erosión de las bases de la hegemonía político-electoral priísta, y la generación de nuevas reglas en el sistema electoral que transformaron en escaños y curules los porcentajes de votación obtenidos en los comicios.

Así, la nueva correlación de fuerzas entre el PRI y la oposición al interior del Congreso durante la segunda mitad de la década de los noventa, propició que éste recuperara su autonomía frente al Poder Ejecutivo, convirtiéndose en contrapeso y agente fiscalizador de la actuación del Presidente de la República.

Visto desde una perspectiva agregada, el proceso de democratización que experimentó el régimen político mexicano involucró: a) una serie de reformas electorales encaminadas a generar condiciones de equidad e imparcialidad para el aumento de la competencia y competitividad electoral entre los partidos políticos; b) una serie de realineamientos partidistas de las élites políticas regionales y centrales, que influyeron en el avance y crecimiento electoral de los partidos políticos opositores, y c) una pluralización gradual de los espacios de representación del Poder Legislativo, que le permitió ganar autonomía frente al Ejecutivo y constituirse en contrapeso real de éste, erosionando así la base del presidencialismo exacerbado característico del periodo de hegemonía del PRI.

Hacia el año 2000 la suma de estos factores hizo posible la alternancia en la Presidencia de la República, simultáneo punto

de llegada del proceso de democratización y punto de inicio de lo que se hubiera esperado como un periodo de afianzamiento de la vida democrática y cumplimiento de las expectativas generadas en torno a ella. Sin embargo, pareciera que a partir de ese momento los principales protagonistas tanto de la democratización como de la alternancia, es decir, los partidos políticos, entraron en una etapa de profunda desorientación, retraimiento y confrontaciones internas, que han generado una percepción de parálisis, inoperancia y distanciamiento respecto a los sectores mayoritarios de la sociedad.

Aunque por lo general la percepción de la política entre los ciudadanos resulta negativa, en el actual escenario de la alternancia existen elementos que fundamentan esta apreciación.

En primer lugar se encuentran los magros resultados de la gestión gubernamental del PAN al frente de la Presidencia de la República –sobre todo en términos de crecimiento económico y desarrollo social– que han sido insuficientes para paliar problemas tan prioritarios y relevantes para la estabilidad social como la pobreza extrema y el desempleo.

En segundo término están la falta de voluntad política y la lógica cortoplacista y electoral con la que los partidos políticos han actuado en los espacios del Congreso, debidas tanto al desconcierto generado por el cambio de roles producido por la alternancia, como al temor de arriesgar capital político y preferencias electorales por apoyar la negociación y aprobación de reformas promovidas ya sea por el Presidente o por otro partido político.

En tercer lugar y estrechamente vinculado con lo anterior está el hecho de que los partidos políticos han actuado sólo para satisfacer los intereses particulares de sus grupos internos, los cuales dicho sea de paso, han demostrado una gran capacidad de autorreciclamiento y adaptación a las nuevas circunstancias políticas en las que se desarrolla la disputa por el poder, y han pasado por alto no sólo las demandas y los intereses del grue-

so de la sociedad, sino también la posibilidad de confeccionar auténticas políticas de Estado de largo plazo que aseguren el crecimiento y el desarrollo del país.

En cuarto lugar destaca la disputa entre los poderes formales del Estado y los poderes fácticos privados, que crecieron y lograron desplegar un abierto activismo bajo el auspicio del primer gobierno federal presidido por el PAN. Dicha confrontación se ha dado fundamentalmente entre los medios electrónicos de comunicación y los partidos políticos con presencia mayoritaria en el Congreso; aunque también se ha expresado en el cuestionamiento y la presión por parte de algunos líderes de opinión respecto a la actuación de jueces, magistrados, gobernadores y alcaldes que han tomado resoluciones contrarias a los intereses de sus respectivas empresas.

En quinto lugar se halla la anticipación de los tiempos políticos relacionados con la sucesión en el poder, la cual además de exponer a un desgaste prematuro a algunos personajes, desvía la atención de los asuntos prioritarios en la agenda pública y en una lógica futurista los posterga para un mejor momento, que será cuando tal o cual partido gane la elección sucesoria.

En sexto lugar, otro factor que ha abonado a esta percepción de crisis ha sido la polarización política y social generada por la sucesión presidencial del 2006, en la cual la intromisión deliberada del Presidente de la República y de otros actores privados, así como el severo cuestionamiento del resultado de la elección por parte de uno de los candidatos contribuyeron a la incubación de una duda permanente en torno a la equidad de la elección y la legitimidad del nuevo gobierno.

Finalmente, en séptimo lugar y en gran medida resultado de todo lo anterior, se encuentra el agravamiento de los problemas relacionados con la seguridad pública, que han crecido a tal nivel que pareciera que han rebasado la capacidad de respuesta del Estado, entrampado en la falta de voluntad política por parte de los actores políticos para actuar coordinadamente en los diversos frentes que han abierto esos problemas, que

ya no pueden ser solucionados sólo con estrategias reactivas de persecución sino con fórmulas integrales de restauración del tejido social, de promoción de la cultura de la legalidad y mecanismos más ágiles y transparentes de procuración de justicia. Acciones todas ellas que precisan del concurso y la cooperación de los distintos partidos políticos y niveles de gobierno.

Como se puede observar, el conjunto de estos factores denota efectivamente una situación política crítica, producto de un pobre e ineficaz desempeño institucional que supone un riesgo potencial para la viabilidad de la democracia; pero más importante todavía: exhibe la crisis prevaleciente en los partidos políticos, consistente en su incapacidad para cumplir con eficacia sus tareas esenciales, es decir, el mantenimiento de la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, la consolidación de la institucionalidad y la procuración de bienestar para los ciudadanos.

Esta actuación parcial y poco eficaz de los partidos políticos se ha agudizado a raíz de su distanciamiento e incapacidad para representar ante el Estado los intereses, demandas y exigencias de los diversos sectores que integran a la sociedad, propiciando con ello el surgimiento de diversas manifestaciones sociales de rechazo e inconformidad ante los resultados de su deficiente gestión, además de una pérdida de interés y confianza social hacia la política.<sup>3</sup>

Así, la coyuntura generada por el arribo de la alternancia ha planteado el problema de una democratización relativamente

<sup>3</sup>En este sentido, el capítulo sobre México de la encuesta mundial de valores *Surveys 2000-2005*, ubica a los partidos políticos en el último lugar del índice de confianza en las instituciones con 24 por ciento, incluso por debajo de la policía, que en 2005 registró un porcentaje de confianza del 33 por ciento; mientras que, por otra parte, la más reciente encuesta nacional sobre cultura política y prácticas democráticas ciudadanas, realizada por la Secretaría de Gobernación, mostró que 88 por ciento de los ciudadanos encuestados estaban poco o nada interesados en política, y sólo 25 por ciento hablaba de política muy frecuente o frecuentemente.

Sergio Aguayo Quesada (ed.), *El almanaque mexicano 2008*, México, Aguilar, 2008, pp. 184 y 183.

exitosa, protagonizada por partidos políticos afectados por tensiones críticas que les han impedido desempeñar eficazmente sus funciones básicas de representación y soporte de la democracia.

Esta circunstancia y los riesgos que supone vuelven imperiosa la tarea de indagar acerca de las posibles causas que han conducido a los partidos a la situación de crisis que padecen en la actualidad. Y para ello resulta conveniente tener en cuenta el fenómeno del realineamiento partidista de las élites políticas, mencionado anteriormente como uno de los elementos que propiciaron la democratización, porque en él se encuentran los indicios para una explicación plausible.

#### REALINEAMIENTO, PARTIDO DOMINANTE Y ESCUELA POLÍTICA. ELEMENTOS PARA ENTENDER LA CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como se anotó en el apartado previo, el proceso de democratización que experimentó México en las últimas décadas del siglo xx se caracterizó por la pluralización de los espacios de representación y de ejercicio del poder del régimen político. Los triunfos electorales de los partidos opositores al PRI en comicios equitativos e imparciales contribuyeron a dismantelar gradualmente los dos pilares que durante mucho tiempo sustentaron el funcionamiento no democrático del sistema político, es decir, el presidencialismo y el partido hegemónico. Si bien esto fue posible a partir del aumento de la competencia política, el fenómeno del realineamiento partidista generado y alentado por ese mismo aumento de las posibilidades reales de triunfo de los partidos opositores también desempeñó un papel preponderante aunque ambiguo.

Por una parte, el reacomodo partidista de los distintos grupos políticos afianzó el crecimiento y la presencia de la oposición partidista, y por tanto el avance de la democratización.

Pero, por otro lado, también contribuyó a generar una suerte de *colonización* del sistema político a partir de la diseminación de las prácticas culturales y pautas de conducta política engendradas en el seno del PRI, pues la gran mayoría de los casos de realineamiento partidista fueron ocasionados por el rompimiento entre la cúpula dirigente del partido y militantes inconformes con las decisiones tomadas por aquella en torno a la designación de las candidaturas a puestos de elección popular. De manera tal que esa inconformidad fue la causante de la salida de esos miembros del PRI, para incorporarse casi inmediatamente a otros partidos políticos llevándose consigo no sólo ciertas bases de apoyo, sino también las formas y los estilos de hacer política aprendidos durante su militancia en el PRI.

Y es a partir de este punto que puede comenzar a explorarse una tentativa de explicación a la situación de crisis que padecen los partidos políticos, pues los nuevos arreglos bajo los que comenzaron a operar en el contexto de la democratización se han topado con viejos actores políticos que sustentan su concepción del ejercicio de la política en la escuela que formó el PRI a lo largo de siete décadas de dominio político-electoral.

En este sentido conviene tener en cuenta uno de los planteamientos teóricos desarrollados por T. J. Pempel, en su estudio acerca del dominio de un solo partido en el contexto de las que él mismo denominó como *democracias diferentes*, debido a que en condiciones equitativas de competencia, un determinado partido político logró ser más competitivo que los demás ganando para sí, durante un considerable periodo temporal, posiciones estratégicas de gobierno.<sup>4</sup>

Si bien, en términos cualitativos, la situación política que prevaleció en México durante buena parte del siglo XX distó mucho de ser considerada democrática, es posible establecer

<sup>4</sup>T. J. Pempel (comp.), *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, México, FCE, 1991.

cierta analogía entre las características del *partido dominante* visto como categoría analítica, y algunos de los rasgos esenciales del Partido Revolucionario Institucional que en los hechos se desempeñó como un *partido hegemónico*, esto es, como aquel que permitió la competencia oficial por el poder pero no la competencia *de facto* en condiciones de igualdad.<sup>5</sup>

No obstante, antes de explorar la analogía entre la categoría de partido dominante y el PRI es preciso mencionar que existen otros trabajos teóricos, basados en gran medida en la obra de Pempel, que han utilizado el concepto de partido dominante para el análisis de situaciones no democráticas de competencia política.<sup>6</sup> De modo que este ejercicio de comparación no es propiamente novedoso, pero sí original; sobre todo por la intención que persigue, que consiste en mostrar las secuelas dejadas por la prolongada permanencia en el poder de un solo partido.

Así, el elemento clave para entender el dominio de un determinado partido está dado por la capacidad de éste para organizar coaliciones entre amplios sectores sociales, formar gobiernos eficaces y ejecutar cursos de acción política que sumen apoyos y sustento al partido.<sup>7</sup>

Desde esta perspectiva, el PRI fue un partido que desde su creación albergó intereses diversos y los articuló y coaligó bajo el arbitrio y el liderazgo del Presidente de la República en su papel de jefe natural del partido.

No obstante, es conveniente mencionar, esta similitud no supone desconocer o minimizar el hecho de que el dominio del PRI encontró un firme respaldo en los mecanismos de control impuestos desde el Estado a la competencia político-electoral,

<sup>5</sup> Al respecto véase Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 1980, p. 278.

<sup>6</sup> La referencia apunta al trabajo de Marco Rimanelli, "Peaceful Democratization Trends in Single-Party-Dominant Countries", en Marco Rimanelli (ed.), *Comparative Democratization and Peaceful Change in Single-Party-Dominant Countries*, Londres, MacMillan, 2000, pp. 1-22.

<sup>7</sup> Pempel, *op. cit.*, p. 37.

los cuales obstaculizaron durante un tiempo considerable la organización y el desarrollo de auténticas opciones partidistas opositoras, y aseguraron una presencia avasallante de miembros de ese partido en el principal espacio de representación del régimen, es decir, el Congreso de la Unión. Y aunque estas características permiten entender desde otra perspectiva el curso que siguió la democratización, no son las que propiamente interesa destacar respecto a las similitudes del PRI con la categoría del partido dominante.

Más bien la analogía que importa subrayar aquí es la concerniente a la capacidad del partido dominante para conformar, a través del tiempo, las “reglas del conflicto político y los beneficios y cargos impuestos a los distintos sectores de la sociedad”;<sup>8</sup> o sea, su capacidad para crear estilos de gobierno, pautas de conducta política y mecanismos de acuerdo y entendimiento que no necesariamente figuran en disposiciones formales.

Al respecto, la prolongada permanencia del PRI en el poder lo colocó en la posición de generar e imponer sus propias reglas para normar el conflicto político y modificar aquellas otras de carácter legal, con el fin de establecer filtros y criterios selectivos para controlar el desarrollo y movilidad de sus propios cuadros y aquellos otros de los partidos opositores.

En otras palabras, el prolongado dominio político-electoral del PRI le permitió configurar ciertas prácticas políticas en torno al ejercicio y la disputa del poder (patrimonialismo, clientelismo, cooptación y manipulación electoral), que en el transcurso del tiempo crearon una *escuela política* en la que se formaron prácticamente todos sus cuadros operativos y bases militantes. De manera tal, que esta forma no precisamente democrática de entender y hacer política se difundió en el resto de los partidos políticos a través de los procesos de ruptura y realineamiento partidista de ex miembros del PRI.

<sup>8</sup>*Ibidem*, p. 38.

Precisamente en la observación y comprensión de este hecho político se puede sustentar una explicación plausible a las tensiones críticas que han experimentado los partidos políticos después del advenimiento de la alternancia en la Presidencia de la República, pues ésta implicó un cambio cualitativo en la lógica gobierno/oposición que articula la actuación y el desempeño de los partidos en un régimen democrático. Esto es, que aun cuando la derrota del PRI en una elección presidencial era un acontecimiento previamente pronosticado y hasta anhelado como prueba de autenticidad de la democracia mexicana, no fue del todo asimilada por los actores políticos en el momento en que devino la realidad concreta. Por una parte, el PRI se mostró reacio a aceptar que ya no detentaba la titularidad del Poder Ejecutivo (aunque supo contrarrestar esa renuencia aprovechando su condición de primera minoría en el Congreso); por otra parte, el PAN fue incapaz de asimilar su nuevo papel de partido gobernante, en buena medida como resultado de la inercia de décadas de actuación como principal partido opositor; y por último el PRD se mostró incapaz de actuar como una izquierda opositora responsable.

Empero, lo más preocupante es que esta situación continúa reproduciéndose en el ámbito legislativo, donde la falta de cooperación y el ánimo por momentos ríjoso mostrado por esos partidos ha reforzado la percepción de confrontación, inoperancia y promoción exclusiva de los intereses de los grupos internos de los partidos, en detrimento de la representación de los intereses y demandas de los ciudadanos. Incluso no resulta osado hablar, en este sentido, de un déficit de representación de los partidos políticos, pues la relación entre el representante y el representado, que se supone debería establecer un canal de comunicación entre el Estado y la sociedad, se ha atrofiado por el hecho de que los representantes se han subordinado a las resoluciones y líneas de acción dictadas por las dirigencias de sus respectivos partidos, antes que a la aten-

ción de las demandas de los ciudadanos que los eligieron. Al respecto, Juan Francisco Escobedo afirma que

la sociedad, sus temas, sus múltiples formas de organización y el mosaico de sus preocupaciones cotidianas discurren por una vía distinta a la de los partidos políticos. La agenda de la sociedad no coincide con la agenda de los partidos [pues] es la agenda de los partidos lo que fundamentalmente se procesa en el Congreso federal.<sup>9</sup>

Es decir, que el déficit de representación mostrado por los partidos se debe no sólo al distanciamiento respecto a los ciudadanos, sino también a la disputa entre sus respectivas élites y a la incapacidad de éstas para entender y ejercer la política bajo referentes distintos a los aprendidos en la escuela formada por el dominio del PRI. Aunque, como han señalado algunos estudiosos, lo cierto es que tampoco el diseño institucional ayuda a la generación de incentivos tanto para la cooperación política, como para la superación de aquellos referentes.

En este sentido, Roderic Ai Camp, uno de los más respetados expertos extranjeros en el estudio de la política mexicana, ha observado que buena parte del déficit de representación y de falta de cooperación que han mostrado los partidos políticos se explica por la introducción del sistema electoral mixto, uno de los principales mecanismos de promoción de la equidad y la competencia política, planteado en las reformas electorales que alentaron la pluralización del Congreso. Desde su perspectiva, un sistema que combina el principio de mayoría y el de representación proporcional tiende a distanciar a los ciudadanos y los partidos, así como a generar problemas de representatividad, pues

<sup>9</sup>Juan Francisco Escobedo, "Crisis de representación", en *El Universal*, 11 de marzo de 2006.

las fórmulas que aseguran la representación de la minoría a la vez que llevan a la oposición al Poder Legislativo son en el mejor de los casos distorsionantes y en el peor antidemocráticos. Este sistema rompe la vinculación entre votantes y sus representantes.<sup>40</sup>

Por otra parte, es importante subrayar que los nuevos arreglos que fueron causa y efecto de la democratización del régimen político han encontrado la resistencia de grupos y cuadros que no logran asimilar la pluralidad y la competencia entre las diversas fuerzas políticas y, por el contrario, persisten en la reproducción de las prácticas, pautas de conducta y arreglos generados a lo largo de la prolongada permanencia del PRI en el poder, pero ahora desde las posiciones proporcionadas por otros partidos políticos. De modo que buena parte de las tensiones críticas que éstos enfrentan se debe a lo que podría denominarse como una falta de circulación de las élites, que se comprueba en la observación de que los actuales protagonistas de la política son los mismos que han estado en la escena pública desde hace tres o cuatro décadas.

Asimismo, esta falta de circulación de las élites se expresa claramente en el ámbito regional donde existen estados y alcaldías en los que no se ha presentado todavía una experiencia de alternancia en el gobierno (Hidalgo, Veracruz, Puebla). Y aunque esto no significa necesariamente que no exista competencia electoral, o que los resultados de los comicios no sean confiables, sí ha implicado intentos de reproducción de añejas prácticas antidemocráticas como la compra del voto, la transferencia indebida de recursos públicos a la campaña del candidato del partido gobernante, o la manipulación de la papelería electoral.<sup>41</sup>

<sup>40</sup>Roderic Ai Camp, *La política en México*, México, Siglo XXI, 1995, p. 220.

<sup>41</sup>Al respecto Robert Dahl ha observado que algunos procesos de democratización pueden ser parciales, pues mientras a nivel nacional el aumento de la competitividad produce cambios en la correlación de fuerzas, a nivel local

En síntesis, las fuertes críticas que han enfrentado los partidos a lo largo del periodo de la alternancia derivan del hecho de que los nuevos arreglos democratizaron el funcionamiento de las instituciones, pero no han logrado democratizar la actuación de los cuadros políticos. Y éste es más bien un problema cultural de rescoldos autoritarios que les han dificultado entender la importancia del momento histórico del que son protagonistas, y en consecuencia, el desempeño eficaz de las funciones básicas de los partidos en los que operan.

Esta situación, además de generar y apuntalar esa percepción de distanciamiento entre los partidos y la sociedad, porta consigo el riesgo no sólo de que se pueda prescindir de la mediación –y por tanto de la utilidad y valor de la democracia– sino también de la pérdida de autonomía del sistema político, que podría quedar a merced de los poderes fácticos que han adquirido un abierto protagonismo y que tienen la capacidad para movilizar a importantes sectores de la sociedad.

No obstante, conviene preguntarse si esta situación de crisis que enfrentan los partidos políticos puede encontrar una salida positiva. La respuesta parece ser afirmativa, pero condicionada. Esto es, que en tanto los actuales cuadros de los partidos continúen operando bajo la impronta adquirida en la escuela política creada por el PRI, será muy difícil que puedan superar las tensiones críticas que los atraviesan. Pero si lo-

---

puede persistir el dominio hegemónico de las oligarquías lo que, ciertamente, plantearía una paradoja en el caso mexicano de democratización, que en buena medida avanzó desde el ámbito regional a raíz del realineamiento partidista de las élites locales.

Textualmente, Dahl afirma que “algunas críticas que recientemente se hacen a la democratización incompleta de las poliarquías afirman que mientras éstas pueden ser competitivas a nivel nacional, una gran proporción de sus organismos subnacionales, en especial las asociaciones privadas, son hegemónicas u oligárquicas”, como sería el caso en México de la gran mayoría de los sindicatos y organizaciones gremiales.

Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Rei, 1993, p. 22.

gran generar las condiciones para el recambio de esas élites esclerosadas por otras más receptivas de la importancia y la trascendencia del momento político, y que además sean capaces de comprender y actuar bajo la lógica democrática, entonces serán capaces de superar su ensimismamiento y restablecer sus vínculos con la sociedad a fin de atender y representar sus demandas y exigencias, y enfrentar los problemas nacionales que han crecido bajo la sombra de su propia desatención.

Lo peor que podría suceder en la actual coyuntura sería tener partidos débiles. Pero dentro del cuadro poco alentador que se ha plasmado a lo largo de estas líneas, lo rescatable es que México cuenta con partidos políticos fuertes, sólidos y dotados de una larga trayectoria histórica. Parece sencillo cuando se plasma por escrito, pero lo único que hace falta es sustraerlos de esa lógica de confrontación y de falta de voluntad política, para ponerlos nuevamente al servicio de la democracia.

De otra manera, habrá que enfrentarse a la paradoja de afianzar una democracia que perdure aun a pesar de ellos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADLER LOMNITZ, Larissa, Elena Rodrigo Salazar e Ilsa Adler, *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, Siglo XXI, 2004.
- AGUAYO QUESADA, Sergio (ed.), *El almanaque mexicano 2008*, México, Aguilar, 2008.
- AI CAMP, Roderic, *La política en México*, México, Siglo XXI, 1995.
- DAHL, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Rei, 1993.
- ESCOBEDO, Juan Francisco, "Crisis de representación", en *El Universal*, 11 de marzo de 2006.
- LAWSON, Chappell y Joseph Klesner, "The Mexican Voter, Electoral Dynamics, and Partisan Realignment: Reflections on the 2000 Elections with an Eye toward 2003", ponencia presentada en el congreso anual de la American Political Science Association, cele-

- brado en Boston, Massachusetts, 2002. URL= [http://www.allacademic.com/meta/p66172\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p66172_index.html)
- PEMPEL, T. J. (comp.), *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*, México, FCE, 1991.
- RIMANELLI, Marco, "Peaceful Democratization Trends in Single-Party-Dominant Countries", en Marco Rimanelli (ed.), *Comparative Democratization and Peaceful Change in Single-Party-Dominant Countries*, Londres, MacMillan, 2000.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza, 1980.
- SIRVENT, Carlos y Gustavo López Montiel, "La teoría del realineamiento electoral: notas para un análisis de las decisiones", en Carlos Sirvent (coord.), *Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos*, México, UNAM-Gernika, 2001.

# Democracia, representación política y municipios

Rocío Casas Palma

Marco Antonio Herrera López\*

Junto a la globalización, señala Mauricio Rossell, la transición a la democracia es uno de los temas más discutidos en la ciencia política contemporánea. Por lo menos en Latinoamérica.<sup>4</sup> Esto se debe a la capacidad que tienen estos procesos de influir, de manera más o menos homogénea, en las instituciones económicas, políticas y sociales de todo el mundo, y también a la facultad que tienen de afectar y modificar nuestras vidas y el entorno en que nos desarrollamos.

Sin embargo, los estudios dirigidos a ambos procesos han puesto mayor énfasis en los fenómenos que ocurren en los ámbitos nacional y mundial, que en aquellos que acontecen en el local. Y si bien es cierto que en el caso de la globalización son cada vez más comunes las explicaciones que establecen una relación permanente, dinámica e indisoluble entre los acontecimientos mundiales y locales, también lo es que en el terreno de la transición democrática los estudios enfocados al ámbito local resultan aún escasos. Esto a pesar de que los gobiernos locales han desempeñado un papel determinante en los procesos de democratización nacionales, y de que son pieza clave en la consolidación o, en su defecto, en el retroceso de la democracia.

\*Investigadores del Seminario de Procesos Políticos y Procesos Electorales de la FCPys, UNAM.

<sup>4</sup>Mauricio Rossell, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, 2000, p. 186.

En este sentido el caso de México no es excepcional, pues la construcción de instituciones democráticas en el orden de gobierno municipal, así como su injerencia en el proceso de democratización federal, son temas pendientes en la agenda no sólo de especialistas en el sistema político mexicano sino también de los distintos actores políticos. Hecho que resulta paradójico, pues estas instituciones son pieza clave para entender la actual crisis de representación y legitimidad que se vive en el país, ya que, si bien es cierto que en los últimos años se han visto avances importantes en la construcción de una nación más democrática, representativa e incluyente, también lo es que, en los gobiernos estatales y municipales, se continúan reproduciendo instituciones y relaciones políticas con tintes autoritarios que, de continuar esta línea, podrían representar un peligro en la consolidación democrática.

Así, encontramos un vínculo entre los gobiernos municipales, el proceso de transición y consolidación democrática y la crisis de representación y legitimidad. Dar cuenta de esta relación es el objetivo de este artículo.

## REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El término democracia no puede dejar de adjetivarse en nuestros días como representativa-electoral. Esa es su principal característica. La que permite que la pluralidad política y social de una nación se concentre en órganos de gobierno capaces de personificar y ejecutar sus intereses.

Una democracia podrá considerarse como representativa en el doble sentido de tener un órgano en el que las decisiones colectivas sean tomadas por los representantes de los ciudadanos en el sentido jurídico, y de reflejar en los miembros de este órgano, de la manera menos distorsionada, los diversos

grupos de opinión y de posiciones políticas presentes en la sociedad.<sup>2</sup>

En el primer caso, la representación se logra a través de los sistemas electorales, es decir, del “conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o representación política”<sup>3</sup> legales y legítimos. En el segundo caso, a partir de la capacidad que tengan los representantes para cumplir las expectativas de los ciudadanos.

Ahora bien, los sistemas electorales, como métodos para transformar los votos en representación, no siempre cumplen con dicho fin, pues mucho dependen de la coyuntura, de los pactos que acuerden los distintos actores políticos y de los mecanismos por los cuales se asignan escaños o curules a los representantes, es decir, del tipo de sistema electoral que se tenga.

Existen tres tipos básicos de sistemas electorales: 1. el sistema electoral de mayoría relativa; 2. el sistema electoral de representación proporcional; y 3. los sistemas electorales que combinan la representación proporcional y la mayoría relativa.

### Sistema electoral de mayoría

En el sistema electoral de mayoría, el candidato que obtiene el triunfo es aquel que cuente con un mayor número de votos a favor. De este sistema derivan dos fórmulas que son:

- de mayoría relativa, que traduce los votos en representación a partir de distritos electorales uninominales: los

<sup>2</sup> José Arturo Rodríguez Obregón, *Sistemas electorales y gobiernos municipales*, Querétaro, Instituto Electoral de Querétaro, 2005, p. 95.

<sup>3</sup> Leonardo Valdés, “Sistemas electorales y partidos”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, IFE, 1995, p. 9, citado en Rodríguez Obregón, *op. cit.*, p. 31.

partidos compiten en cada uno de los distritos electorales y el que tenga el mayor número de votos es el que gana, independientemente del porcentaje que obtenga. La crítica a este sistema tiene que ver con los efectos de sobrerrepresentación y subrepresentación<sup>4</sup> que producen cuando se emplean para la elección de órganos legislativos.<sup>5</sup>

- De mayoría absoluta, en la que el candidato requiere un porcentaje mayor de 50 por ciento de los votos para ganar la elección.

### Sistema electoral de representación proporcional

Los sistemas electorales de representación proporcional, como su nombre lo indica, buscan integrar los órganos de representación en estricta proporcionalidad “con el objeto de que el electorado sea lo más fielmente reflejado en los órganos colegiados de gobierno”.<sup>6</sup> Su mayor crítica está basada en que, en la mayoría de los casos, las listas de representación proporcional son cerradas, ocasionando una fractura entre el representante y el representado.<sup>7</sup>

### Sistema electoral mixto

El sistema electoral mixto intenta aprovechar los beneficios de los otros dos sistemas electorales. “Su característica [...] consiste [en] aplicar la fórmula del sistema de mayoría para la elección de una parte de los integrantes de un órgano de go-

<sup>4</sup>La sobre y subrepresentación refieren a la desproporción entre el porcentaje de votos y el porcentaje de curules, de tal manera que si para un partido político el primero es superior al segundo, ese partido está subrepresentado, y sobrerrepresentado en el caso contrario. José Arturo Rodríguez Obregón, *op. cit.*, p. 32.

<sup>5</sup>Leonardo Valdés, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 11.

<sup>6</sup>José Arturo Rodríguez Obregón, *op. cit.*, p. 32.

<sup>7</sup>Leonardo Valdés, *Sistemas electorales y de partidos*, *op. cit.*, p. 13.

bierno colegiado, y la fórmula del sistema de representación proporcional para la elección de la otra parte”.<sup>8</sup>

## EL SISTEMA ELECTORAL MAYORITARIO EN MÉXICO

Como hemos visto, la representación política de un país depende en gran medida del sistema electoral que éste posea. En México, la crisis de representación que se vivió por más de siete décadas se debió, en gran parte, al diseño del sistema electoral que daba al Presidente de la República, y al PRI, el control político de los órganos de representación popular, situación que fue modificándose poco a poco a través de una serie de transformaciones institucionales, la mayoría de ellas en un esquema vertical, descendentes, con ayuda de diversas reformas liberalizadoras<sup>9</sup> que, sin embargo, poco impacto tuvieron en los órdenes estatal y municipal. Veamos este proceso.

La reforma electoral de 1946, conocida porque fue una reforma centralizadora, ratificó al sistema electoral mayoritario que venía desde 1912.<sup>10</sup> Esta reforma estableció la exclusividad en la participación electoral de los partidos políticos nacionales, eliminando *de facto* las candidaturas independientes.

También elevó los requisitos para obtener el registro como partido político: 30,000 afiliados distribuidos en todo el país con un mínimo de 1,000 en al menos dos terceras partes de las entidades federativas.<sup>11</sup> Además centralizó la organización

<sup>8</sup> José Arturo Rodríguez Obregón, *op. cit.*, p. 34.

<sup>9</sup> La liberalización refiere al proceso en el que un régimen autoritario adopta instituciones y procedimientos más abiertos y flexibles de incorporación política, con el fin de perpetuarse hasta donde le sea posible. Entre dichas reformas liberalizadoras, el autor destaca las electorales más o menos superficiales que (aunque limitadas) representaban avances reales a la competitividad electoral. José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Océano, p. 68.

<sup>10</sup> Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1990, p. 30.

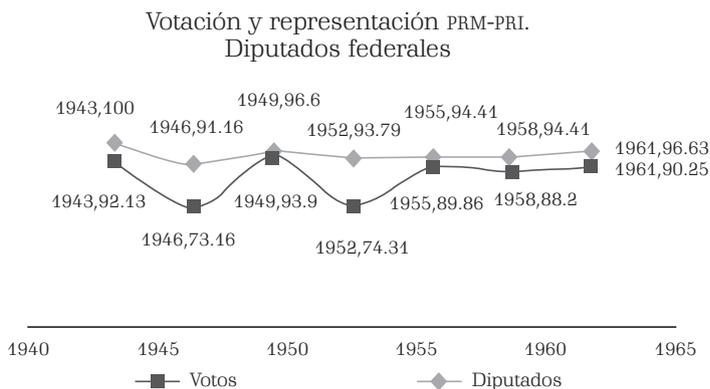
<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 31.

y vigilancia de los comicios en órganos colegiados federales dominados por el gobierno.<sup>12</sup>

La consecuencia principal de dicha reforma fue la pulverización del sistema de partidos y el control total por parte del Ejecutivo del sistema electoral.

Lo anterior se debe a que, como hemos dicho líneas atrás, el principal defecto de los sistemas electorales mayoritarios es que generaban un sesgo de sobrerrepresentación en perjuicio de los partidos minoritarios. Los partidos grandes que cuentan con una presencia nacional extendida son los principales beneficiados de los sistemas electorales mayoritarios. Tal fue el caso del PRI: en nuestro país, el único partido que tenía una presencia nacional amplia era el Partido Revolucionario Institucional. Es posible que esta situación sumada a las fuertes restricciones de la ley electoral de 1946 y al sesgo de sobrerrepresentación de los sistemas electorales mayoritarios, permitiera el establecimiento del sistema de partido hegemónico.

La gráfica y el cuadro siguientes muestran los niveles de sobrerrepresentación del PRI en detrimento de los partidos opositores:



Fuente: Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1990, p. 44.

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 30.

Partido	1946	1949	1952	1955	1958	1961
PRI	17.7	2.7	19.5	4.5	6.2	6.3
PAN	0.5	-2.9	-5.2	-5.5	-6.5	-4.8

Fuente: Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1990, p. 53.

Los resultados electorales entre 1946 y 1961 demuestran una clara sobrerrepresentación del PRM-PRI, siendo las elecciones de 1946 y 1952 las de mayor sesgo en la representación, superando los 15 puntos porcentuales de diferencia; a su vez, el PAN tiene un sesgo de subrepresentación entre 0.5 y 6.5 por ciento durante el mismo periodo.

Esta situación se intentó corregir en el año de 1963, cuando se aprobó la reforma que introducía los diputados de partido. Sin embargo, una vez más, pese a esta reforma, el gran perdedor fue el PAN, ya que dentro del periodo de 1964 a 1976 tuvo índices de subrepresentación entre -2 y -4.5 por ciento.<sup>13</sup> Las reformas electorales que intentaron corregir los sesgos de sobrerrepresentación perjudicaron al principal partido de oposición de esos años: el PAN.

En 1973, el número de distritos aumentó, pasando de 178 a 194. El umbral para acceder a los diputados de partido disminuyó de 2.5 a 1.5 por ciento y el número máximo de "diputados de partido" que podía tener un partido minoritario pasó de 20 a 25.<sup>14</sup>

Sin embargo, en 1979 se instauró plenamente el sistema electoral mixto, ya que la representación en la Cámara aumentó sustancialmente de 237 a 400 diputados. De éstos, 300 diputados eran de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Por último, en 1987, la Cámara de Diputados tuvo su última modificación en cuanto al número de sus integrantes,

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 84.

<sup>14</sup>Alonso Lujambio, *El poder compartido*, México, Océano, 2000, p. 35.

pasando de 400 diputados a 500: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.<sup>45</sup>

No obstante, la reforma electoral de 1989-1990 mantuvo un margen de sobrerrepresentación para el partido mayoritario conservando la cláusula de gobernabilidad, la cual desapareció hasta 1993. Tres años más tarde, la reforma de 1996 estableció un máximo de sobrerrepresentación respecto a un porcentaje de votos de 8 por ciento.<sup>46</sup>

## LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL EN EL MUNICIPIO

Desde sus orígenes, los municipios han sido la institución pública más próxima a los ciudadanos. Ya Alexis de Tocqueville en su *Democracia en América* afirmó que el municipio es la única asociación tan integrada a la naturaleza que en donde quiera que haya hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio.<sup>47</sup> En él,

los ciudadanos participaban de los asuntos públicos de forma directa. La delegación del poder a otros ciudadanos era prácticamente inexistente y la ley de la representación no se admitía en absoluto.<sup>48</sup>

Los alcaldes eran simples ejecutores de las deliberaciones de los consejos municipales. Cualquier cambio al orden establecido era deliberado en una asamblea con la totalidad de los electores.<sup>49</sup>

<sup>45</sup>*Ibidem*, p. 36.

<sup>46</sup>*Ibidem*, p. 37.

<sup>47</sup>Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Gernika, 2003, p. 54.

<sup>48</sup>*Ibidem*, p. 57.

<sup>49</sup>*Ibidem*, p. 58.

En el municipio, la relación entre gobernantes y gobernados no necesitaba intermediarios. Por tanto, los municipios que surgieron en las democracias liberales eran las instituciones más parecidas a las *polis* de los antiguos griegos. En cada municipio había una especie de ágora, donde los ciudadanos discutían los asuntos concernientes a su municipio.

Sin embargo, las tareas municipales, con el paso de los años se fueron complejizando y al igual que el resto de las instituciones públicas, los municipios fueron cediendo a la ley de la representación para facilitar dichas tareas. Por lo anterior, la intervención de los partidos políticos y el establecimiento de sistemas electorales se hizo necesaria.

Los municipios se fueron alejando de las simples *polis* griegas para convertirse en instituciones públicas complejas. Aún así, los municipios siguen siendo las instituciones públicas más cercanas a los ciudadanos, al ser:

La conjunción política y social de la comunidad que se manifiesta en una organización jurídica y territorial, que le asegure un gobierno propio con un carácter representativo de interés colectivo y que sea a la vez el medio de enlace directo con el Estado.<sup>20</sup>

Y la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento y que es, con frecuencia, la base de división territorial y de organización política de un Estado.<sup>21</sup>

En México, el gobierno municipal está conformado por un ayuntamiento y un gobierno municipal:

La función pública municipal se lleva a cabo a través de dos órganos: uno unipersonal y ejecutor, llamado presidente municipal, y otro colegiado y deliberante, denominado ayuntamiento.

<sup>20</sup> Carlos Quintanilla Roldán, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 1, citado por Rodríguez Obregón, *op. cit.*, p. 44.

<sup>21</sup> Lucio Mendieta y Núñez, citado por Quintanilla Roldán, *op. cit.*

to. El presidente municipal, junto con el síndico y un número determinado de regidores conforman el ayuntamiento.

Una de las funciones más importantes del ayuntamiento es la de expedir reglamentos, tanto los que atañen a la organización y estructura administrativa del gobierno, como los que contienen los aspectos jurídicos, políticos y administrativos enfocados a la relación entre el ayuntamiento y la comunidad.<sup>22</sup>

Este orden de gobierno posee una importancia capital en el proceso de democratización en México, toda vez que fue una de las primeras escuelas de los partidos opositores para ejercer gobierno, pues a partir de 1988 los municipios gobernados por la oposición fueron en aumento; para 1999 la oposición gobernaba el 24.1 por ciento de los municipios, en su mayoría urbanos, lo que representaba el 51.41 por ciento de la población.<sup>23</sup>

En cuanto al sistema electoral de los municipios, éstos también han sufrido cambios importantes. Antes de 1976, los cabildos, principal contrapeso del presidente municipal, se integraban con regidores y síndicos a partir de planillas y de un sistema electoral mayoritario. Es decir, aquel partido que ganaba la presidencia municipal también ganaba la totalidad de los regidores y síndicos, nulificando el contrapeso natural del cabildo y las voces de la oposición.

La reforma electoral de 1977 introdujo un cambio significativo en el sistema electoral municipal. La reforma al artículo 115 constitucional consistió en introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos con más de 300,000 habitantes y aunque sólo 10 municipios cubrían ese requisito,<sup>24</sup> no cabe duda de que fue el primer intento para dotar de representación a todas las voces políticas.

<sup>22</sup> José Arturo Rodríguez Obregón, *op. cit.*, p. 43.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>24</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, julio de 2003, p. 383.

Seis años después, en 1983, se hizo una nueva reforma constitucional al artículo 115, eliminando el requisito poblacional e introduciendo la representación proporcional en la totalidad de los municipios. Esta reforma se ratificó en 1987,<sup>25</sup> aunque, a decir verdad, no logró los resultados esperados, ya que no pudo integrar a la mayoría de las fuerzas políticas, además de que las instituciones y relaciones en los gobiernos municipales continuaron teniendo tintes claramente autoritarios.

Tonatiuh Guillén comenta a este respecto que, a pesar de la introducción de la representación proporcional en los municipios, en la mayoría de los casos el presidente municipal, debido a las leyes electorales estatales, cuenta con un cabildo donde la mayoría de sus integrantes son de su mismo partido.

Por tanto, concluye que estos sistemas mixtos con mayoría dominante siguen limitando la pluralidad y la representación, ya que la mayoría de los partidos perdedores se encuentran subrepresentados y limitados en su actuación por ser meros testigos de las decisiones que se tomen en el cabildo. Sin embargo, ¿qué ha pasado en los últimos años? En el siguiente cuadro podremos ver el estado actual del sistema electoral municipal en México.

El umbral de votación para acceder a la representación proporcional es la primera limitante de los partidos perdedores para tener acceso al cabildo. En términos generales, el estado que pide el mayor porcentaje de votación para acceder a la representación en el cabildo es el estado de Oaxaca, con 6 por ciento de la votación, seguido de los estados de Campeche, Coahuila y Quintana Roo con el 4 por ciento, Jalisco con el 3.5 por ciento, y Baja California, Guerrero y Querétaro con el 3 por ciento.

El caso de Yucatán es especial, porque somete el umbral de votación a la cantidad de población de los municipios.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 386.

## Estado actual del sistema electoral municipal en México

<i>Estado</i>	<i>Integración de la representación en el municipio (regidores y síndicos)</i>	<i>Porcentaje para acceder a RP en el cabildo</i>
Aguascalientes	Al menos 66% de mayoría relativa y no más de 34% de representación proporcional.	1.5%.
Baja California	Al menos 50% de mayoría relativa y no más del 50% de representación proporcional.	3%.
Baja California Sur	Al menos el 70% de mayoría relativa y no más del 30% de representación proporcional.	2%; 4% para coalición de dos partidos; y 6% para coalición de tres partidos.
Campeche	70% de mayoría relativa y 30% de representación proporcional.	4%.
Chiapas	60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional.	1.5%.
Chihuahua	Los regidores de representación proporcional son determinados por la ley electoral tomando en cuenta la densidad poblacional.	2%.
Coahuila	Al menos 70% de mayoría relativa y no más del 30% de representación proporcional.	4%.
Colima	70% de mayoría relativa y 30% de representación proporcional.	2%.
Durango	No más del 30% de mayoría relativa y 70% de representación proporcional.	2%.
Estado de México	Municipios con menos de 150,000 habitantes 70% de mayoría relativa y 30% de representación proporcional. Demás municipios: 60 % de mayoría relativa y 40% de representación proporcional.	1.5%.

Guanajuato	No especifica	2%.
Guerrero	Al menos el 60% de mayoría relativa y no más del 40% de representación proporcional.	3%.
Hidalgo	Municipios entre los 50,000 y los 100,000 hab.: 65% de mayoría relativa y 35% de representación proporcional. Demás municipios: 60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional.	2%.
Jalisco	Al menos el 65% de mayoría relativa y no más del 35% de representación proporcional.	3.5%.
Michoacán	70% de mayoría relativa y 30% de representación proporcional.	2%.
Morelos	Presidente y síndico electos por mayoría relativa y regidores por representación proporcional.	1.5%.
Nayarit	Al menos el 73% de mayoría relativa y no más del 27% de representación proporcional.	2%.
Nuevo León	Al menos el 60% de mayoría relativa y no más del 40% de representación proporcional.	1.5%.
Oaxaca	Al menos el 70% de mayoría relativa y no más del 30% de representación proporcional.	6%.
Puebla	Al menos el 68% de mayoría relativa y no más del 32% de representación proporcional.	2%.
Querétaro	Al menos el 62% de mayoría relativa y no más del 38% de representación proporcional.	3%.
Quintana Roo	Al menos el 65% de mayoría relativa y no más del 35 de representación proporcional.	4%.

<i>Estado</i>	<i>Integración de la representación en el municipio (regidores y síndicos)</i>	<i>Porcentaje para acceder a RP en el cabildo</i>
Sinaloa	Al menos el 65% de mayoría relativa y no más del 35 de representación proporcional.	2%.
San Luis Potosí	No más del 38% de mayoría relativa y al menos el 62% de representación proporcional.	2%.
Sonora	Municipios entre 30,000 y 100,000 hab.: al menos 67% de mayoría relativa y no más del 33% de representación proporcional. Municipios entre 100,000 y 4 millón de hab.: al menos 63 de mayoría relativa y no más del 37% de representación proporcional.	4.5%.
Tabasco	Al menos el 77% de mayoría relativa y no más del 23% de representación proporcional.	4.5%.
Tamaulipas	Al menos el 70% de mayoría relativa y no más del 30% de representación proporcional.	2%.
Tlaxcala	ND	ND
Veracruz	Presidente y síndico son de mayoría relativa y los regidores de representación proporcional.	2%.
Yucatán	60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional.	Municipios entre 5,000 y 100,000 hab.: 15%. Municipios entre 100,000 y 250,000 hab.: 10%. Municipios con más de 250,000 hab.: 2%.
Zacatecas	60% de mayoría relativa y 40% de representación proporcional.	2.5%.

El cuadro muestra los máximos y mínimos de representación. Puede ser que en algunas ocasiones el porcentaje sea menor ya que depende, entre otras cosas, de si los partidos alcanzaron el umbral de votación requerida.

Fuente: Constituciones estatales, leyes orgánicas del municipio y códigos y leyes electorales estatales.

En cuanto a la integración del cabildo, el estado de Durango ha privilegiado la representación proporcional en éste con 70 por ciento. Le sigue el estado de Baja California, con 50 por ciento, y los estados de Chiapas, Guerrero, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas con 40 por ciento de la representación. En el estado de Morelos sólo el presidente y el síndico son electos por mayoría relativa y los regidores con representación proporcional.

Podemos observar, exceptuando los estados de Durango y Morelos, que en la mayoría de los estados la integración de los municipios se da con sistemas electorales mixtos con dominante de mayoría relativa.

De esta forma se observa que la integración de los municipios ha sido poco modificada, a ocho años de la alternancia en el poder. Hoy en día “en miles de municipios la hegemonía de alguna fuerza política en los ayuntamientos, y el consiguiente ejercicio presidencialista del gobierno, sigue siendo la nota característica”.<sup>26</sup> Este hecho da cuenta de un proceso de democratización parcial en donde el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos reproduce patrones autoritarios, e imposibilita la creación de vínculos e instituciones más democráticas, incluyentes y representativas que se traduzcan en una mayor legitimidad, pues

aun cuando la alternancia partidista en los gobiernos municipales ha dejado de ser una situación extraordinaria [...], lo cierto es que no se ha logrado eliminar la vieja forma de procesar las decisiones políticas y administrativas en los ayuntamientos. En miles de municipios, el único cambio que se ha hecho posible es el cambio de color de la hegemonía política [...] y es que los partidos que protagonizaron la alternancia no pudieron escapar de la inercia autoritaria.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> José Arturo Rodríguez Obregón, *Sistemas electorales y gobiernos municipales*, Querétaro, Instituto Electoral de Querétaro, 2005, p. 24.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 95.

Por lo anterior, es necesario reformar la estructura municipal en general, y el sistema electoral municipal en particular.

## BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Ricardo y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, julio de 2003.
- CRESPO, José Antonio, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Océano, 1999.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1980.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1990.
- PRUD'HOMME, Jean François, "Democracia y sistema de partidos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, núm. 172, 1998.
- RIVERO, Ángel, "Representación política y participación", en Rafael del Águila (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 2003.
- RODRÍGUEZ OBREGÓN, José Arturo, *Sistemas electorales y gobiernos municipales*, Querétaro, Instituto Electoral de Querétaro, 2005.
- ROSSELL, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, 2000.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, Gernika.
- VALDÉS ZURITA, Leonardo, *Sistemas electorales y de partido*, México, Instituto Federal Electoral, 2004.
- WELDON, Jeffrey, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Shugart Mathiew S. (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

# Representación y sistema electoral a la luz de la reforma constitucional 2007

Petra Armenta Ramírez\*

## INTRODUCCIÓN

Entre nosotros ya parece un lugar común decir que la vida política del país se caracteriza por su dinamismo. Esto es así porque el proceso de cambio político lleva ya un buen tiempo instalado sin haber podido aún concluir su ciclo. Se puede decir que estamos viviendo la era de la reforma política, la cual, si bien ha tenido como puntual el aspecto electoral, se ha proyectado también hacia el conjunto de instituciones del sistema político. Los partidos y la cultura política se han ido transformando en una ruta que ha permitido darle otra fisonomía a los asuntos públicos.

La historia de las reformas constitucionales y legales en el contexto mexicano, aun antes de su independencia, ha tenido normas y procesos electorales previstos, regulados y sancionados por el derecho, pero difícilmente podríamos afirmar que siempre ha habido democracia o que siempre se ha vivido en un Estado de derecho.

En efecto, el derecho electoral así como otros ámbitos del derecho eran diseñados, propuestos, aprobados, promulgados y aplicados por el partido oficial que, en un primer momento no tenía competidores reales. Unas cuantas normas de soberanía

\*Doctora en Derecho. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, cuenta con el perfil PROMEP. Directora de la revista *Conciencia Política* de El Colegio de Veracruz.

popular, representatividad, partidos políticos, ciudadanía, votaciones y reparto de curules eran suficientes para legalizar la designación de presidentes y legisladores nacionales. El partido oficial era el interlocutor de los temas relacionados con el acceso y el ejercicio del poder. Actualmente podemos ver que, día a día, los partidos políticos cuentan con un espacio de presión y negociación que evita la decisión unilateral y arbitraria que antaño daba vida y acción al derecho electoral.

Las reformas han respondido a muy diversas circunstancias. No obstante es indudable que las leyes electorales son uno de los indicadores más evidentes de la evolución de la sociedad mexicana.

El análisis de estas líneas tiene como objetivo enlistar y divulgar las características principales del proceso de reforma constitucional electoral publicadas el 13 de noviembre de 2007, así como señalar las que se encuentran pendientes de regulación. Queda claro, así, que este trabajo no pretende agotar el tema, sino contribuir al debate y a la reflexión sobre los progresos registrados.

Si aspiramos al equilibrio democrático y de justicia política por el que se ha luchado, se tiene que arribar a una nueva legislación que impida el cacicazgo local, controlando la legalidad de los procesos electorales locales y, lo que es muy importante, la inoperancia fáctica del derecho electoral bajo un contexto de presión y arreglos políticos.

## LA REPRESENTACIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El problema de la representación política constituye uno de los temas fundamentales en la organización del Estado contemporáneo. De un adecuado sistema representativo depende, en buena medida, la legitimidad de los sistemas políticos en su conjunto. Cuando la representación deja de funcionar en los

términos que prescribe la Constitución o que espera la ciudadanía, se produce una fractura en la legitimidad del poder.

Esto es de gran importancia porque de la acción de los representantes depende el Estado de derecho. En general se considera que la legalidad de la conducta de los gobernantes corresponde a su adecuación a los preceptos de la ley. Esto es lo que suele denominarse “Estado de derecho”.<sup>4</sup> Pero ocurre que, además de la legalidad, a los representantes se les exige que hayan accedido al poder mediante procedimientos considerados por toda la comunidad como razonables, libres, objetivos y equitativos.

Conforme con ese esquema, las percepciones sobre el Estado de derecho varían según proceden de los individuos, en sus relaciones directas con otros individuos y con el poder, o en sus relaciones con otros individuos por medio del poder; o proceden del poder mismo en sus relaciones con los individuos, o de los órganos del poder entre sí.

Todos esos elementos dependen, en buena medida, de la apreciación subjetiva del ente colectivo llamado “sociedad política”. Así, de acuerdo con la percepción general dominante, los mecanismos para atribuir el poder a los representantes son razonables, libres, objetivos y equitativos, la sociedad está dispuesta a obedecer las decisiones de quienes la representan; cuando no es esa la percepción general, comienza a darse el inicio de la desobediencia civil.

Este tema forma parte de las preocupaciones que afectan a numerosas sociedades. Muchos de los fenómenos que a diario se advierten y son calificados como parte de un proceso de deterioro institucional, corresponden a la pérdida de la convicción generalizada de la legitimidad de los representantes. Una de las manifestaciones más frecuentes en ese sentido consiste en el

<sup>4</sup> Cfr. Diego Valadés, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 65; José Rubio Curiacedo *et al.*, *Retos pendientes en ética y política*, Madrid, Trotta, 2002, p. 133.

desdén por la política. Incluso se llega al extremo paradójico de que los propios protagonistas de la política expresan su desprecio por la política.

El desprestigio de la política tiene un efecto en cuanto a la legitimidad pues los ciudadanos comienzan a ver con recelo a todos aquellos que aspiran a representarlos y, en lugar de apreciarlos por sus méritos políticos, los valoran justamente por lo contrario: por los vicios que trae consigo el ejercicio de la política. Esto lleva a algunas sociedades a aceptar proposiciones de manifiesta irresponsabilidad y demagogia como las más adecuadas para solucionar los problemas generados por los políticos.

La convicción generalizada de la legitimidad de los representantes está en el origen del acatamiento colectivo y voluntario de la autoridad. Se sabe que, cuando la autoridad se excede, existen los medios adecuados para corregir, pero en términos generales hay una garantía de efectividad y objetividad en la actuación de los órganos del poder. Esto permite, incluso, resolver uno de los problemas más serios a que se enfrenta el Estado: el de los límites de la ley.

Los enemigos internos del Estado contemporáneo son la corrupción, la ineficacia y la parcialidad de los aparatos del poder. Los viejos procedimientos aleatorios de sorteo practicados en la democracia de Atenas, en la protodemocracia medieval y renacentista, especialmente en las repúblicas italianas como Venecia y Florencia, cedieron ante la necesidad de crear élites políticas a través de los sistemas electorales.<sup>2</sup> Así apareció el sistema representativo como alternativa del democrático. La democracia ateniense decayó porque el sistema de sorteo para integrar al Consejo (*boulé*) no permitió contar con una élite capaz de dar estabilidad al sistema.

Más allá de las construcciones constitucionales, en la actualidad el sistema representativo sigue siendo objeto de reelabo-

<sup>2</sup>Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 70; Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid, Trotta, 2002, p. 15.

ración. La eficacia de los instrumentos constitucionales de control político está íntimamente relacionada con el sistema representativo. La representación política tiene efectos en toda la estructura del poder.

El funcionamiento de los sistemas electorales, el régimen de partidos, la cultura política, entre otros, es objeto de atención por la doctrina, y permite identificar los obstáculos que deben atenderse para mejorar las condiciones en que se desenvuelve el sistema representativo.

La democracia representativa requiere por definición de procedimientos que permitan que la representación popular se articule de la manera más diáfana posible. Por otra parte, la democracia constitucional supone que los órganos del poder actúen dentro de sus límites. Sabemos que esto es posible en tanto que haya medios de control político y jurídico eficaces.

La función representativa requiere de un sistema de partidos, de ahí que algunos coincidan en que los partidos son asociaciones, jurídicas o de hecho, que tienen una cierta estabilidad o permanencia, cuyos miembros están ligados por la creencia en unas mismas ideas y unos mismos fines, y que para su realización persiguen alcanzar el poder público. Sin duda este último objetivo es la nota más definitoria de un partido político y lo que lo distingue de las demás asociaciones.

El Estado moderno ha presenciado el surgimiento de los partidos políticos como un importantísimo componente de los órganos del poder.<sup>3</sup> Intermediarios entre el elector y el elegido, los partidos tienen su propia inercia y su íntima mecánica de decisiones.

Los partidos fueron el punto de arribo de las sociedades, después de siglos de lucha por el poder sin más regla que la del predominio del más fuerte. Éstos lograron posicionarse como los centros de la representación política, ejerciendo su fortaleza

<sup>3</sup>Cfr. José de Jesús Orozco Enríquez *et al.*, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM/IDEA, 2006, p. 579.

a través de normas aceptadas por la comunidad, en cuya elaboración intervienen órganos representativos.

Los efectos del triunfo también están regulados y caracterizan al Estado de derecho. En esta medida los partidos habrían sido impensables sin el constitucionalismo moderno, y a su vez éste habría resultado inoperante si no hubieran aparecido los partidos políticos. En el primer caso porque el constitucionalismo definió la integración y atribuciones de los órganos del poder; en el segundo, porque habría sido contradictorio que la lucha por integrar esos órganos quedase sujeta al arbitrio de los agentes políticos. La aparición de los partidos permitió superar la práctica aniquiladora de la contención política sin normas.

El pluralismo es una realidad social, política y cultural que garantiza la coexistencia de opiniones diversas y divergentes. La incertidumbre democrática ha ganado más terreno, y ya no existen triunfos seguros para ningún candidato o partido. La competencia política y la alternancia de partidos en los diversos órdenes del poder, a su vez, están forzando a todos los actores a asumir actitudes políticas responsables.

Lo que caracteriza la vida política del país en la actualidad ha estado determinado por el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, a finales de los años setenta. Una vez convertidos en parte del sistema institucional, correspondió a los partidos la tarea de luchar por ganar el respaldo de los ciudadanos,<sup>4</sup> lo que ha provocado serios retos y dificultades.

Los retos han tenido que ver con el hecho de que hasta hace unos años los partidos no eran los verdaderos actores de la política ni los ciudadanos podían decidir quién los gobernaría. Las dificultades han estado ligadas a lo anterior, en el sentido de que la ausencia de competencia política hacía de los procesos electorales un ritual carente de significación.

<sup>4</sup> Alberto Ricardo Dalla Vía, *Teoría política y constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 207.

Como resultado de las elecciones de 1997, se tiene que el modelo político es sustancialmente diferente. No es exagerado afirmar que el motor de la vida política es la competencia entre los partidos. El desarrollo de los gobiernos compartidos o divididos y la alternancia de partidos en el poder son dos de los signos políticos distintivos de los tiempos que corren en los estados y en el Distrito Federal, y que se han derivado del comportamiento electoral adoptado por los ciudadanos ante las promesas incumplidas y ante la ineficaz gestión de los gobiernos. Eso refleja los nuevos rasgos de la cultura política, de acuerdo con los cuales no hay alineamientos incondicionales ni compromisos inmutables. Los ciudadanos han ido descubriendo la importancia decisiva de los procesos electorales y la utilidad estratégica de su voto.

Aunque no estamos dentro de la deseable normatividad democrática, los avances han sido sustanciales. Cada vez más tenemos en México una ciudadanía exigente y vigilante, que quiere partidos responsables, políticos honestos y gobiernos que respondan. Ese ha sido el motor de la nacionalización de las elecciones locales. En tal sentido, lo local es cada vez más nacional.

Es importante señalar que si bien el presente análisis versa sobre la regulación en el ámbito federal, algunas de las consideraciones también van a lo local, toda vez que, si bien cada entidad federativa, el Distrito Federal y la propia Federación están sujetos a regímenes electorales propios, todos esos ámbitos comparten principios rectores que provienen de la constitución federal. Esto se debe a que una tendencia del derecho electoral mexicano consiste en que buena parte de las leyes electorales locales reproducen los esquemas y directrices contenidos en la ley electoral federal.

Mucho se ha debatido acerca de la actuación de los partidos en el sistema democrático. Se ha dicho que desnaturalizan la idea de representación, y la lista de las deformaciones en las conductas de los partidos es larga: manipulación del electorado;

formación y consolidación de élites dominantes por el reparto de candidaturas o por la adjudicación de cargos directivos; formación y consolidación de burocracias que viven de los recursos financieros del partido; negociación entre dirigentes partidistas para repartir el poder de una manera distinta y a veces hasta opuesta a la decisión popular; modificación de las tesis doctrinarias según el talante del líder o los imperativos de la función gobernante, y, si se trata de un partido en el gobierno, ocultamiento de las fuentes de financiamiento.

Todo lo anterior forma parte de un amplio catálogo de problemas identificados en la vida de los partidos en una democracia competitiva. Por esto la dinámica de los partidos tiene que ajustarse a los términos de un sistema constitucional democrático, que redefinan su papel en el sistema. En esta medida, las normas de interacción tienen que descansar en acuerdos cooperativos y voluntad política para cumplirlos. Como consecuencia de la naturaleza constitucional de los partidos –éstos no tienen otra posibilidad racional que participar en los acuerdos, indispensables para el funcionamiento y la actualización del sistema constitucional–, se corrobora que el conjunto de valores morales que los partidos aplican en sus relaciones entre sí, con las autoridades y con la ciudadanía, confirma el carácter de instituciones de interés público que las constituciones le suelen atribuir.

Del comportamiento de los partidos dependerá, por tanto, la vigencia del sistema representativo, la mayor autonomía posible del ciudadano para elegir, el equilibrio funcional entre los órganos de poder, el grado de participación de la ciudadanía en las decisiones del Estado, el encauzamiento institucional de las presiones políticas, la estabilidad de las instituciones, y la funcionalidad y eficiencia del sistema normativo.

Sólo en la medida que cumplan, actuarán conforme a una moral pública que permita beneficios comunes para ellos y generales para el Estado. Con toda razón se ha dicho que si bien

la democracia no puede vivir sin partidos organizados, puede morir por la acción de los partidos. Por eso, porque las agrupaciones políticas pueden llegar a ser la vida y la muerte de la democracia, es que nadie discute en la actualidad la necesidad de su reglamentación.

De lo que se trata, en definitiva, es del efectivo fortalecimiento de los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático. No porque represente un reto, la tarea dejará de ser asumida. Cito a Sartori,<sup>5</sup> en su libro *Ingeniería constitucional comparada*, cuando se refiere a lo difícil de la política:

La administración de la política era mucho más fácil hace un siglo. La creciente dificultad de la política se debe a varias razones. Sin embargo, las semillas de la política difícil son igualmente tecnológicas y tienen mucho que ver con la *videodemocracia*. En el ínterin nos enfrentamos a procesos degenerativos, en especial al aumento de la corrupción de la política, que corrompe a la propia política.

Para hacer funcionar una democracia, que es por naturaleza un sistema político altamente competitivo, se requiere la acción convergente de instituciones públicas, partidos políticos y ciudadanos. La experiencia que vive México tiene pocas diferencias con la acumulada por otros países.

La evolución de nuestra vida electoral es conocida, y de manera general se puede decir que los tramos más significativos del cambio se comenzaron a producir con la reforma de 1977, sin que con esta afirmación se desestime la profunda importancia que en su momento tuvieron las reformas de 1953, que le dio el voto a la mujer, y de 1963, que estableció los diputados de partidos. El periodo de casi 20 años que va de

<sup>5</sup> Cfr. Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, véase Karina Ansolabehere, *La política desde la justicia. Corte Suprema, democracia y gobierno en Argentina y México*, México, Fontamara-Flacso, 2007, p. 43.

1977 a 1996<sup>6</sup> enmarca la transformación paulatina del sistema electoral mexicano y, por ende, de la democratización del país.

En un Estado democrático, la legitimación del poder nace de las urnas, de la voluntad manifestada en los procesos electorales por los ciudadanos, y por tanto, la Ley Electoral no es una ley de carácter puramente administrativo, ya que es, junto con la Constitución, la pieza maestra del sistema político constitucional.

La reforma constitucional en materia electoral aprobada por el Congreso de la Unión durante el mes de noviembre del año 2007,<sup>7</sup> presenta características relevantes, la reciente reforma tiene que ver con el proceso a partir del cual se concretó. A diferencia de las anteriores, ésta fue promovida desde el ámbito de competencia del Poder Legislativo. Debe tomarse en cuenta que en diversas materias los partidos políticos pasaron de ser sujetos, en las reformas electorales precedentes, a objeto de trascendentes mediaciones en el marco constitucional.

## LA REPRESENTACIÓN Y EL DEBATE ABIERTO

La pervivencia del mito de la democracia ateniense, como una democracia perfecta ejercida por el conjunto de los ciudadanos, en la teoría política actual pide alguna justificación de la realización de las tareas políticas actuales mediante representación.

Los partidarios de la democracia participativa o deliberativa reclaman una política realizada por los ciudadanos. Señalan el desgaste de toda política desarrollada por representantes, cada vez más distanciados de los representados. Los partidarios de una democracia de los ciudadanos o directa reclaman un compromiso real, fuerte y responsable de los representantes con

<sup>6</sup> John M. Ackerman, *Organismos autónomos y democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Siglo XXI, 2a. ed., 2007, p. 45.

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.

los representados que pueda ser, incluso, revocado durante el periodo de gobierno.

La falta de alternativas a la democracia representativa,<sup>8</sup> aunque no debemos dejar de recordar el papel enriquecedor de los movimientos sociales; que más bien habría que conjugar su actividad con la representación democrática.

Este debate queda abierto, pero no hay que olvidar que la participación política en las democracias liberales es fundamentalmente la elección democrática de los gobernantes a través del voto, aunque no se descartan otras formas de influencia política ejercidas por el ciudadano desde la sociedad civil.

El Estado democrático es un Estado de partidos. Son la pieza clave en muchas constituciones modernas y de todos los órganos políticos. Sin su mediación, la masa amorfa no crearía los órganos fundamentales del Estado. El Estado de partidos es producto de la interacción de dos sistemas: el sistema jurídico-político de órganos, cuya estructura, competencias y relaciones mutuas son configuradas jurídicamente, y el sistema sociopolítico de los partidos en concurrencia, con disciplinas y objetivos.

En el Estado de partidos,<sup>9</sup> los partidos son grupos intermedios que agregan y simplifican intereses vividos entre los electores. Los elegidos tienen un mandato imperativo de los partidos, que dirigen instrucciones sobre sus representantes. Tal poder de los partidos sobre los representantes se denomina partidocracia. En la democracia de masas, los grupos organizados predominan con sus intereses particulares. Los ciudadanos dentro de la fragmentación social actual tienen un poder minúsculo si no se agrupan en entidades más grandes de agregación.

Aunque formalmente ha subsistido el mandato no vinculado, realmente es cada vez mayor la vinculación del partido

<sup>8</sup> Elías Díaz y José Luis Colomer (eds.), *Estado, justicia y derecho*, Madrid, Alianza, 2002, p. 75.

<sup>9</sup> Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, p. 138.

con los representados y de los representantes con el partido. El partido ha de tener en cuenta intereses particulares si quiere conservar la confianza otorgada. Hoy, es cada vez menor la independencia de los elegidos respecto de los partidos y de los partidos respecto de los intereses de los ciudadanos, como una revancha de la representación de intereses sobre la representación política en nuestro tiempo.<sup>10</sup>

La historia y las teorías modernas de la representación deben impulsarnos a proseguir en el perfeccionamiento de las instituciones donde se realiza nuestra vida pública con nuevas formas de participación, y a criticar las peores derivadas del gobierno representativo. De no ser así, el realismo de los análisis perderá su sitio en pos de la apatía de los más escépticos o de los más derrotistas.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL 2007

Una de las características del desarrollo del sistema democrático en México ha sido la transformación y creación de diversas instituciones políticas, mediante las cuales se han observado cambios significativos en las preferencias electorales de la ciudadanía.

El avance del pluralismo en la sociedad sentó las bases del fortalecimiento electoral de los partidos políticos. Las elecciones determinan la transparencia y legalidad del proceso. Así, en las elecciones federales de 2006 se fueron presentando nuevos problemas y retos, que pusieron en duda la legalidad y legitimidad de los resultados electorales.

El desarrollo de las elecciones precisa de una organización que vele por el cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento

<sup>10</sup> Véase Norberto Bobbio, *El filósofo y la política*, México, FCE, 1996, pp. 278-293; Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1977, p. 78.

jurídico para cada una de las fases del proceso electoral.<sup>41</sup> La realización del principio democrático depende en gran medida de la existencia de una buena y objetiva realización de la administración electoral, al extremo de constituirse en una de las piezas claves del Estado democrático, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino también desde una perspectiva política.

La legitimación del sistema constitucional establecido está condicionada en gran parte por la estructura y funcionamiento de la administración electoral. Conforme al artículo 41 constitucional,<sup>42</sup>

la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán los principios rectores.

Estos avances en la legislación electoral nos permiten nuevas metas en la permanente tarea de lograr su perfeccionamiento. Esencialmente, la reforma de 2007 se centró en el régimen de partidos políticos en México; la reducción del tiempo y del financiamiento en campañas electorales y las condiciones para difundirlas en los medios de comunicación electrónica, como también en el fortalecimiento de las autoridades electorales.

El propósito central de la misma, es dar paso a innovar el marco electoral y la relación de los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.

<sup>41</sup> Santiago Nieto, *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral*, México, UNAM, 2003, p. 30.

<sup>42</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Las líneas a continuación son sólo una aproximación general a la reflexión de la reforma constitucional de 2007,<sup>43</sup> que conlleva los siguientes avances:

Reducción en los montos de financiamiento público que reciben los partidos. Se plantea que en los años de las elecciones se entregará a los partidos, ya no un tanto adicional al financiamiento ordinario, como venía ocurriendo hasta ahora, sino solamente 50 por ciento de ese financiamiento cuando se trate de elecciones presidenciales y de sólo 30 por ciento en las elecciones intermedias, cuando se elige sólo a diputados.

También se reduce la duración de las campañas de manera importante, fijando las campañas presidenciales en 90 días (frente a más de 160 que duraban en el pasado), y las de diputados en 60 días (cuando duraban más de 70). En ese mismo sentido, se reconoce constitucionalmente la figura de las precampañas y se acota su duración a un máximo de dos terceras partes del tiempo de las campañas.

Se prohíbe la compra de publicidad electoral en medios electrónicos y se establece que el acceso de los partidos a éstos será a través de los tiempos del Estado, mismos que serán administrados por el IFE; se impide la publicidad gubernamental durante las campañas y se establece el carácter institucional de dicha propaganda, impidiendo la personalización de la misma.

Se fortalecen las atribuciones del IFE en materia de fiscalización, al prever desde la Constitución la eliminación del secreto bancario, fiduciario y fiscal para el órgano del instituto de realizar esa tarea, como en materia de acceso a medios, al considerársele como la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de las reglas, y en su caso sancionar las violaciones que se cometan.

Asimismo se le otorgan mayores atribuciones al tribunal al establecer la permanencia de las salas regionales, además se

<sup>43</sup>Lorenzo Córdova Vianello, "La reforma electoral y el cambio político en México", en *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM/IDEA, 2008, p. 653.

le reconoce la capacidad de revisar la constitucionalidad de las leyes electorales, pudiendo dejar de aplicarlas en caso de que contraríen los principios de la Constitución.

Se establece desde la Carta Magna la susceptibilidad que tiene toda elección de ser anulada si se actualizan las causas específicas que deberán desarrollarse en la ley, con lo que, en los hechos, se anula la figura de la llamada causa abstracta de nulidad.

También se establece que las elecciones en las entidades federativas deberán realizarse en una única fecha cada año: el primer domingo del mes de julio, además de que se homologa la duración de las campañas y las precampañas en los procesos electorales locales. De esta manera, se concreta en un periodo de pocos meses al año la tensión y confrontación política que bajo el calendario electoral que regía era prácticamente permanente.

Se trata, en suma, de una reforma que si bien adolece de algunas faltas (como que el IFE pueda interponer controversias constitucionales, o el control de la vida interna de los partidos), viene a subsanar algunas deficiencias que venía arrastrando el derecho electoral en México. Restan, empero, algunos desafíos. La democracia está pendiente de consolidación, y esto depende en buena medida de la adopción de nuevas decisiones que están directamente vinculadas con el sistema electoral.

## CONCLUSIÓN

En tal contexto, la reforma de 2007, vía el incremento de facultades al IFE, abrió una brecha entre el tamaño y la dificultad de las tareas por realizar y los recursos organizativos, procedimentales y humanos con los que actualmente cuenta. La complejidad dibuja los contornos de los retos que hay que asumir en materia de implementación, con la diferencia de que, en rigor, ahora tal brecha ha de ser resuelta en congruencia con

los criterios históricos de la gestión electoral: eficacia, eficiencia, transparencia y calidad.

En este sentido, quizás, es necesario seguir incorporando reformas que impulsen la democracia interna de los partidos políticos. La regulación de los partidos pretende incorporar normas que garanticen su probidad pública. También hay que introducir reglas más precisas en cuanto a la organización y funcionamiento de los órganos intrapartidarios y mecanismos de protección, a efecto de dar mayor certeza a los ciudadanos sobre sus derechos político-electorales.

La vida de las instituciones no supone la cancelación de los liderazgos, pero sí reclama que su funcionamiento no quede a expensas de decisiones estrictamente personales. El equilibrio es una condición indispensable para una adecuada organización y funcionamiento de los instrumentos políticos con que la sociedad cuenta. Los partidos políticos a nivel nacional y local tienen la responsabilidad de generar las condiciones que permitan su consolidación.

Desde luego, lo que aquí se ha planteado es apenas una parte de los muchos cambios que requiere el sistema constitucional mexicano. Como todo orden normativo, siempre necesitará ajustes que lo hagan funcional de manera permanente. Mantenerlo inmutable es transformar los aciertos previos en problemas futuros.

Resulta evidente que una condición indispensable para que los órganos electorales puedan cumplir con sus funciones, es la diferenciación y la autonomía efectiva del sistema jurídico respecto del sistema político. La existencia de una Constitución que sea efectiva y no un trozo de papel, exige la exclusión de la corrupción y el terror como instrumentos de la política, así como una relativa inmunidad frente a las presiones políticas y económicas encaminadas a falsear o a distorsionar las operaciones internas del sistema jurídico y su clausura operativa.

El tema de la independencia todavía es insuficiente. El que el poder político y económico sean todavía capaces de distor-

sionar e interrumpir la dinámica de la intervención en las cuestiones jurídico-constitucionales, hacen ver la fragilidad del sistema representativo.

La consolidación democrática<sup>14</sup> no sólo depende de factores políticos, sino de vínculos y articulaciones recíprocos con los ciudadanos, de modo que la vida política y jurídica sea más rica y acorde con las crecientes necesidades de una sociedad cada vez más democrática.

## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Siglo XXI Editores, 2a. ed., 2007.

ANSOLABEHERE, Karina, *La política desde la justicia. Corte Suprema, democracia y gobierno en Argentina y México*, México, Fontamara-Flacso, 2007.

BOBBIO, Norberto, *El filósofo y la política*, México, FCE, 1996.

BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid, Trotta, 2002.

CARIACEDO, José Rubio et al., *Retos pendientes en ética y política*, Madrid, Trotta, 2002.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

CÓRDOVA VIANELLO, LORENZO, "La reforma electoral y el cambio político en México", en *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM/IDEA, 2008.

DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Teoría política y constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

*Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.

DÍAZ, Elías y José Luis Colomer (eds.), *Estado, justicia y derecho*, Madrid, Alianza, 2002.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1996.

<sup>14</sup> Véase *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.

- GARCÍA Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.
- Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor.
- Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral*, México, UNAM, 2003.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994.
- Tribunales Constitucionales y consolidación de la democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.
- Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

# Índice

INTRODUCCIÓN. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA COMO PROBLEMA COMPLEJO DE INTERPRETACIÓN	
<i>Pablo Armando González Ulloa Aguirre</i> .....	5
Bibliografía .....	12
Primera parte	
Matices teóricos de la representación	
LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SUS FUNDAMENTOS TEÓRICOS	
<i>Pablo Armando González Ulloa Aguirre</i> .....	15
Introducción .....	15
Burke y la representación .....	17
El Tercer Estado y la representación política .....	19
La Inglaterra liberal de Mill y la democracia representativa .....	23
Reflexiones finales: las minorías en la democracia representativa .....	30
Bibliografía .....	33
UNA INTERPRETACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO AL GOBIERNO LOCAL	
<i>Salvador Mora Velázquez</i> .....	35
La representación política .....	35
La representación política y los partidos políticos .....	41

Las nuevas formas de la participación.	
Más allá de la política formal.....	46
Bibliografía.....	49

Segunda parte

Condiciones actuales de la representación política

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN: ¿NUEVA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA?	
<i>Claudia Cabrera Lavara</i> .....	55
Bibliografía.....	72

REPRESENTACIÓN, LEGITIMIDAD Y CONFIANZA POLÍTICA EN SISTEMAS DEMOCRÁTICOS	
<i>Agustín Morales Mena</i> .....	75
Introducción .....	75
Representación política en regímenes democráticos.....	76
Legitimidad y representación democrática .....	77
Condiciones actuales de la representación en los sistemas democráticos .....	81
Crisis de la representación, débil legitimidad y desconfianza política .....	84
El juicio de confianza política en sistemas democráticos.....	89
Consideraciones finales .....	94
Bibliografía.....	98

EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: HACIA LA INCLUSIÓN DEL CIUDADANO	
<i>Yadira Raquel Pacheco Avilez</i> .....	101
Representación política, partidos políticos y ciudadanos.....	109
Conclusión.....	116
Bibliografía.....	119

Tercera parte  
Estudios de caso

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN  
DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

<i>Daniel Tacher Contreras</i> .....	123
Migración y política .....	124
Reformas políticas y participación de los mexicanos en el extranjero .....	128
“Ley migrante” en Zacatecas .....	130
Elección presidencial desde el extranjero.....	134
El voto de los michoacanos en el extranjero.....	139
Conclusiones .....	143
Bibliografía.....	144

DEMOCRATIZACIÓN, REALINEAMIENTO PARTIDISTA  
Y CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

APUNTES PARA EL ANÁLISIS

<i>Víctor Zúñiga Armenta</i> .....	147
Introducción .....	147
Realineamiento partidista y democratización. Un poco de historia.....	149
Realineamiento, partido dominante y escuela política. Elementos para entender la crisis de los partidos políticos.....	159
Bibliografía.....	167

DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y MUNICIPIOS

<i>Rocío Casas Palma</i>	
<i>Marco Antonio Herrera López</i> .....	169
Representación política .....	170
El sistema electoral mayoritario en México .....	173
La evolución del sistema electoral en el municipio .....	176
Bibliografía.....	184

REPRESENTACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL

A LA LUZ DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL 2007

<i>Petra Armenta Ramírez</i> .....	185
Introducción .....	185
La representación y los partidos políticos .....	186
La representación y el debate abierto.....	194
La reforma constitucional electoral 2007.....	196
Conclusión.....	199
Bibliohemerografía .....	201

*Declive y reconfiguración de la democracia representativa*, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de julio del año 2009. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 978-607-401-114-2  
MAP: 043305-01