





EL VÍNCULO
DE LA REPRESENTACIÓN:
control y retroalimentación entre
ciudadanos y legisladores

El vínculo de la representación: control y retroalimentación entre ciudadanos y legisladores

Laura Valencia Escamilla y Gabriel Pérez Pérez

COLECCIÓN SEDIA. PENSAMIENTO ANALÍTICO LEGISLATIVO

SERIE FORTALECIMIENTO AL PODER LEGISLATIVO

ISBN 978-607-9423-74-2

Presidente de la Mesa Directiva

Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva

Presidente de la Junta de Coordinación Política

Dip. César Camacho

Secretario General

Mtro. Mauricio Farah Gebara

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

Director General de Servicios de Documentación, Información y Análisis (SEDIA)

Lic. José María Hernández Vallejo

Directora de Servicios de Investigación y Análisis (SIA)

Mtra. Avelina Morales Robles

Diseño editorial y de portada

Vanessa Ángel

Cuidado de la edición y corrección de estilo

Roberto Carlos Montero Rojas

Impreso y hecho en México

2016

EL VÍNCULO

DE LA REPRESENTACIÓN:
**control y retroalimentación entre
ciudadanos y legisladores**

COLECCIÓN SEDIA. PENSAMIENTO ANALÍTICO LEGISLATIVO
SERIE FORTALECIMIENTO AL PODER LEGISLATIVO

Laura Valencia Escamilla
Gabriel Pérez Pérez





JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. César Camacho

Presidente

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

Dip. Francisco Martínez Neri

Dip. Jesús Sesma Suárez

Dip. Norma Rocío Nahle García

Dip. José Clemente Castañeda Hoeflich

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza

Dip. Alejandro González Murillo

Integrantes

MESA DIRECTIVA

Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva

Presidente

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Dip. María Bárbara Botello Santibáñez

Dip. Daniela De Los Santos Torres

Vicepresidentes

Dip. Ramón Bañales Arámbula

Dip. Ernestina Godoy Ramos

Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez

Dip. Verónica Delgadillo García

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Dip. Juan Manuel Celis Aguirre

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos

Secretarios

SECRETARÍA GENERAL

Mtro. Mauricio Farah Gebara

Secretario

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

Secretario

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN,
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS (SEDIA)

Lic. José María Hernández Vallejo

Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS (SIA)

Mtra. Avelina Morales Robles

Directora





Índice

Prólogo	11
Presentación	13
Introducción	15
Primera parte. Representación política, derechos ciudadanos y satisfacción democrática	17
Introducción	
Representación política y consolidación de la ciudadanía moderna	
Ciudadanía, Estado y nación	
Gran Bretaña y la democracia parlamentaria	
Estados Unidos y la democracia representativa	
Francia, la nación moderna y los derechos fundamentales	
La consolidación de la ciudadanía moderna	
Conceptos. Derechos ciudadanos, democracia y cultura política	
Ciudadanía	
Derechos cívicos	
Derechos políticos	
Derechos sociales	
Derechos de las minorías	
Participación ciudadana	
Cultura política	
Valores políticos	
Socialización política	
Confianza política	
Satisfacción con la democracia en México	
Democracia y ciudadanía en México	
Apoyo y satisfacción con la democracia en México	
Conclusiones	
Segunda parte. De la representación a la función de los legisladores	73
Introducción	
Democracia representativa y su relación con la representación parlamentaria	
Régimen político y representación parlamentaria	
Estructura unitaria o dualista del poder legislativo	
Funciones de la legislatura	
Funciones tradicionales	
La función representativa	
La gestión social	
La función de socialización y educación política	
La función legislativa	
El control y la fiscalización	
Funciones diversificadas	
La diplomacia parlamentaria	
Conclusiones	
Bibliografía consultada	110





Prólogo

Expresión jurídica del poder democrático, que debe ejercerse sometiéndose a la Ley, nuestra Constitución es texto vigente y vigoroso, lo que significa vivo y fuerte. Vivo porque sigue siendo síntesis de voluntades coincidentes de ciudadanos que mandan y representantes populares que obedecen. Fuerte, porque no sólo expresa un ideal, sino un conjunto de normas aprobadas por asambleas plurales, relativas a la sana separación de poderes, reglas de acceso democrático a los cargos públicos, un catálogo de derechos humanos y sociales, existencia de tribunales dedicados al control constitucional, entre muchos otros contenidos, que la hacen jurídicamente eficaz, políticamente pertinente y socialmente apreciada y útil.

Dado que representar significa actuar en lugar, a nombre o en sustitución de alguien, con el propósito de cuidar sus intereses, es preciso tener en cuenta que también significa que la relación entre representados y representante, obliga a éste frente a aquéllos, toda vez que los primeros, los mandantes, asumen una función de control sobre el mandatario y, por tanto, surge entre ellos mucho más que una comunicación permanente; emerge un vínculo, una obligación de servir eficazmente. Tal es la base del sistema democrático occidental, asumido cabalmente en México, en el que los representantes populares deben dar resultados en tiempo y forma, además de hacerlo con honestidad, y los gobernados acrecientan cotidianamente su legítimo poder.

Representativa porque tiene por fin garantizar la influencia política de los poderdantes en los asuntos públicos a través de sus apoderados, la democracia tiene su origen y destino en la ciudadanía, pues ésta es la titular de la soberanía sobre la cual se erige y legitima el Estado. El ciudadano contemporáneo es, pues, proactivo; constantemente se esmera en hacer de su entorno, uno mejor; reivindica su derecho de proponer, de ordenar y corresponde a los investidos trabajar e informar, escuchar y responder, acerca de las decisiones y acciones asumidas en nombre de quienes los eligieron.

En el siglo XXI, la representación, como dijera Adam Przeworski, significa “actuar de acuerdo con los mejores intereses del público”; es decir, además de tratarse de un mecanismo ideal de las democracias modernas para que el poder se ejerza a través de representantes surgidos de elecciones libres y periódicas, sus acciones deben estar dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas.

Complementariamente, más allá de su objetivo formal, el ejercicio democrático es un vehículo para la representatividad que otorga al legislador la facultad de fungir como útil bisagra, no sólo entre quienes gobiernan, sino entre éstos y la sociedad. Arraigado en nuestra sociedad, ese principio significó un enorme progreso para el desarrollo democrático de nuestra Nación. Abolidas las anteriores formas de organización política, indiferentes a las necesidades de la población, la representación surgió como un arreglo a través del cual se buscaba liberar la vida pública y a sus operadores de cualquier determinación particular, sectorial o localista, para reconocer una nueva realidad: la unidad nacional y su soberanía indivisible.

Superada la fase de institucionalización de los elementos formales de nuestra democracia, es menester llevar la discusión al siguiente nivel: hacer del ciudadano el principio y fin de toda acción pública; en pocas palabras, consolidar un constitucionalismo democrático que dé mayor importancia a los mandantes, para estrechar la relación entre comunidad y gobierno.



El constitucionalismo democrático y ciudadano es el resultado del proceso evolutivo del Estado liberal; recoge los valores jurídico-políticos clásicos y acoge las demandas y condiciones de la sociedad contemporánea, de suerte que delimita la acción del Estado y expande el poder de las personas.

En ese orden de ideas, un constitucionalismo de esta naturaleza devendrá en una mayor participación ciudadana; por ende, en el fortalecimiento de la democracia en tanto ideal de nuestra sociedad. Actualmente parece imprescindible una aproximación pragmática, crítica y proyectiva a los ordenamientos jurídicos, capaz de superar los modelos formales, para fortalecer el papel protagónico del ciudadano y dotarlo de herramientas que lo destaquen como tomador de decisiones activo, y sustituir los sistemas excesivamente representativos y escasamente participativos.

Así, el reto de los representantes populares es superar la concepción tradicional de que la ciudadanía nada más es una fuerza electoral y no política, pues es tiempo de implementar mecanismos que posibiliten esta interacción –centrada en el ciudadano– en aras de una mayor cohesión social. Poner a la gente en el centro del quehacer gubernamental es empoderarla. Por esta razón, la democracia participativa se ha visto fortalecida gracias al trabajo legislativo de los últimos años. Hay reformas y adiciones constitucionales recientes que testimonian el esfuerzo conjunto que reporta un más sólido vínculo entre participación y constitucionalismo.

Los representantes populares somos depositarios de la voluntad de los ciudadanos; por ello tenemos la responsabilidad de expresar fielmente las demandas de los mexicanos y proponer las soluciones que la sociedad necesita; como dijera Robert Post: “la legitimidad democrática descansa en la reconciliación entre la autonomía individual y la autonomía grupal, por ello, un Estado democrático debe mantener siempre una relación con sus ciudadanos vistos como individuos”.

La obra de Laura Valencia Escamilla y Gabriel Pérez Pérez evidencia la importancia que tiene reflexionar acerca de la relación establecida entre el Poder Legislativo y la comunidad, para la democracia y el parlamento modernos; cualidad que hace más relevante este trabajo, ante las circunstancias actuales y abona al debate contemporáneo en torno a por qué y, sobre todo, cómo impulsar la participación ciudadana en el contexto de las democracias representativas.

Los integrantes de la LXIII Legislatura estamos comprometidos con la construcción de una democracia robusta, en la que impere no sólo la legalidad sino la legitimidad; por ello, impulsamos el fortalecimiento de la participación ciudadana, a la par de sus derechos civiles y políticos –incluso cediendo capacidades gubernamentales– y, de ese modo, devolver el poder a quien le pertenece: las y los mexicanos. Son medidas que consolidan al Estado en su conjunto; para que las autoridades sean fuertes, mas no omnipotentes, y los ciudadanos no sólo sean poderosos, sino responsables.

Presentación

El Poder Legislativo, en los últimos veinte años, ha sufrido una serie de transformaciones muy importantes que son producto de la nueva composición de las fuerzas políticas que lo integran. Esta expresión de pluralidad ha servido para consolidar el proceso de institucionalización que, aunado a la participación ciudadana, avanza a través de una serie de acuerdos y acciones tendientes a fortalecer todas las áreas y procedimientos de la labor legislativa.

En este sentido, la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis (SEDIA) –comprometida con la modernización que demanda la dinámica del trabajo legislativo– se une a las tareas de las áreas de información para proporcionar materia prima de calidad, cuyo único fin es el de coadyuvar al trabajo y toma de decisiones de los legisladores.

Con el nacimiento de este producto de la Cámara de Diputados a través de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Dirección General de SEDIA, se inaugura la edición de la Serie Fortalecimiento del Poder Legislativo dentro de la Colección SEDIA. Pensamiento analítico legislativo, como una significativa contribución a la memoria editorial de los mejores trabajos que difunden el quehacer parlamentario de México.

Dicha serie tiene como objetivo promover obras de los integrantes de las áreas que conforman la Secretaría de Servicios Parlamentarios y los miembros de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL), con el compromiso de contribuir con una cultura legislativa de calidad a través del pensamiento analítico, las manifestaciones culturales y el conocimiento documental y archivístico institucional que coadyuven a la comprensión y al fortalecimiento del Poder Legislativo.

Estamos seguros de que *El vínculo de la representación: control y retroalimentación entre ciudadanos y legisladores* de la Dra. Laura Valencia Escamilla y Gabriel Pérez Pérez es el principio de una serie de aportaciones que producirán, en los próximos años, otros muchos especialistas, con la garantía de que serán un aporte para fortalecer el quehacer parlamentario y la democracia.

Lic. José María Hernández Vallejo
Director General de Servicios de Documentación Información y Análisis





Introducción

El documento que el lector tiene en sus manos es un compendio que desarrolla dos temáticas en principio distantes y distintas: el poder legislativo y los ciudadanos. Sin embargo, consideramos que la relación no termina en el momento en el que el ciudadano deposita su voto en las urnas y con ello su soberanía en los legisladores. Para los autores, la relación representante-representado es simbiótica y va más allá de lo electoral, dado que la relación se vislumbra, por un lado, en las funciones que realiza el poder legislativo, y por el otro, en los derechos que los ciudadanos adquieren a través de esa relación.

La intención de presentar un trabajo de este tipo consiste en contribuir a una discusión en torno a la baja credibilidad ciudadana en sus instituciones, al tiempo que se pretende aportar a la claridad y el entendimiento de algunos conceptos sobre la temática representativa que a primera vista aparecen ambiguos y, por tanto, difusos para el ejercicio de la democracia. Es por ello que el texto expresa de manera clara y sencilla esta relación y los diferentes elementos que conllevan el vínculo entre los ciudadanos y las instituciones que los representan.

El documento se elaboró para contribuir a la ampliación del entendimiento de la representación política, aporte que auxilia a los ciudadanos a través de una lectura amena e ilustrativa que ayuda a los lectores a entender la importancia de los conceptos teóricos.

El texto consta de dos partes: la primera, aborda el tema de la representación política y la consolidación de la ciudadanía moderna, los derechos ciudadanos, la cultura política y la percepción de la población mexicana con respecto a sus instituciones democráticas. En la segunda parte se trata el tema de las funciones legislativas como decisiones parlamentarias que por medio del voto entre sus miembros, formulan reglas que son acatadas por la población y son responsables directos o indirectos ante la ciudadanía. El objetivo en esta sección es conocer a profundidad qué es el poder legislativo, cuál es su papel dentro del sistema político e institucional, cómo y quiénes lo componen, qué hace, cómo lo hace, en fin, se intenta desarrollar una visión más completa y profunda de la actividad parlamentaria más que como una función política, como una función que forma parte del conjunto institucional del Gobierno en el que convergen los ciudadanos, las autoridades gubernamentales y, por supuesto, los representantes del órgano legislativo.



Dra. Laura Valencia Escamilla



Primera parte

Representación política, derechos ciudadanos y satisfacción democrática

Introducción

El proceso de construcción de la representación política y de la consolidación de una ciudadanía moderna que posee un conjunto de derechos, fue parte de un largo periodo de avances y retrocesos, de luchas políticas que al final lograron establecer un vínculo con la forma de participar políticamente de los ciudadanos, la función de los representantes y el Estado de derecho que puso las bases de lo que entendemos hoy por democracia.

En los últimos tiempos, la democracia se ha convertido en uno de los logros más significativos de regiones enteras: Europa del Este, América Latina y África. Sin embargo, hoy, las transformaciones económicas, políticas y sociales del último cuarto del siglo XX y principalmente en los albores de este siglo XXI, han puesto a debate la capacidad de las recientes democracias para enfrentar los retos del nuevo milenio.

La democracia es cuestionada, fundamentalmente, porque algunas de sus conquistas han llegado a revertirse debido a procesos políticos que retrasan el tránsito hacia una mayor representatividad, responsabilidad pública, transparencia en el ámbito de las instituciones públicas y a la capacidad de los Gobiernos para responder y encauzar los reclamos de la sociedad.

En la actual coyuntura, la experiencia democrática de los últimos años en México ha aumentado las expectativas de los ciudadanos por mejorar sus condiciones de vida, contar con servicios públicos eficaces, Gobiernos honestos, eficientes y sensibles a sus demandas; por consiguiente, no sorprende que los ciudadanos de un sistema democrático naciente que enfrentan condiciones socioeconómicas desfavorables se muestren insatisfechos con el desempeño del régimen. Tal desencanto se ha traducido en crisis de la representación política y pérdida de credibilidad en la democracia y en la efectividad de las instituciones, sobre todo las representativas.

De ahí las dudas sobre el tipo de representación en la que se finca la democracia mexicana, en el papel que juegan los ciudadanos en las decisiones públicas y en los factores que influyen en la cultura política y la satisfacción con la democracia.

Para ello, el manuscrito desarrolla la forma en que históricamente se consolidó la democracia moderna, la representación política, e identifica de manera conceptual y descriptiva los elementos que inciden en la democracia representativa, en los derechos ciudadanos y en la satisfacción de estos mismos ciudadanos respecto a la democracia y sus instituciones. Para ello se integra esta parte del libro que se divide en tres apartados. En la primera parte se habla de la construcción de la representación política y de los acontecimientos que históricamente establecieron el camino hacia la consolidación de la ciudadanía moderna; en segundo lugar se describen los principales conceptos en torno a los derechos ciudadanos, la cultura política y cómo éstos se relacionan con la



democracia representativa, además se desarrolla el papel de la participación ciudadana y la confianza política en la función representativa; finalmente, se aborda el tema de la percepción de los ciudadanos en México en torno al funcionamiento de la democracia y sus instituciones políticas.

Representación política y consolidación de la ciudadanía moderna

Partiendo, en primer lugar, de la creación de los Estados nacionales es cuando la nación se vuelve una unidad política territorializada, a su vez que es el espacio concreto en el que se definen los límites de la aplicación de las leyes y el ejercicio de las prácticas de representación ciudadana. Para la construcción de la “Representación política y consolidación de la ciudadanía moderna” y la conformación de los Estados nacionales, se distinguen tres grandes movimientos revolucionarios que fueron sumamente influyentes para el mundo occidental, tanto por sus ideas como por el tipo de instituciones políticas que emanaron de ellas. Hablaremos, entonces, del caso de Gran Bretaña y la instauración de la democracia parlamentaria; de la independencia de los Estados Unidos y de la puesta en marcha de la democracia representativa, y de la Revolución francesa y la consagración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Por último, nos enfocaremos a tratar el tema de la consolidación de la representación política ciudadana con respecto a la ampliación del derecho al sufragio universal y a la participación política.

Ciudadanía, Estado y nación

El Estado moderno se origina del Renacimiento. La idea moderna de Estado es que se trata de una forma de poder público separada tanto del gobernante como del gobernado, y de suprema autoridad política dentro de los límites de un territorio determinado. El Estado moderno se puede definir como el sistema político representativo que se constituye en un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico que ve el nacimiento de la nación como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural.

La aparición del Estado moderno trajo consigo la idea de soberanía, una autoridad única tanto para producir las leyes como para hacerlas cumplir, junto con un territorio rigurosamente definido y consolidado. La primera parte de la historia en el surgir del Estado nación, es la historia de la aparición de la soberanía. Esto significó la eliminación de los derechos y poderes, sólidamente arraigados de las autoridades políticas —como nobles, barones, autonomías locales o regionales y privilegios consuetudinarios—, así como la eliminación de la jurisdicción política de la Iglesia católica romana. La soberanía del Estado unificado fue, en general, obra de la soberanía de una institución particular: en la era del absolutismo ese papel le correspondía a la monarquía (Tivey, 1987: 12-13).

La competición entre Estados fuertes, dentro de una cultura que los abarcaba, facilitó el triunfo del capitalismo. Los Estados individuales no existían en el vacío, formaban parte de un sistema de Estados rivales. Un sistema estatal produce un elevado nivel de emulación. La modernidad occidental se caracterizaba por un grupo de Estados

en estrecha proximidad y en constante competencia geopolítica y económica. Cuando un Estado alcanzaba el éxito en una forma particular de organización económica y militar, y fortalecía su ventaja competitiva internacional, otros Estados se sentían compelidos a imitarle. El sistema de competencia proporcionaba incentivos a los Estados para que atendieran a la organización eficaz de su economía y sociedad. Hasta ahora, la única integración económica que conocemos se ha producido dentro del espacio definido por la soberanía nacional. La historia de la formación de los modernos Estados nación es la historia de la construcción simultánea de un espacio económico central e integrado, es decir, de un sistema productivo nacional y de un sistema político nacional.

Como destaca Joseph R. Llobera (1994: 150-151), en el Estado nacional moderno: 1) debe haber una unidad política con un territorio definido y una dimensión temporal. Una de las precondiciones de la construcción del Estado es la presencia sostenida de gente que vive y trabaja en la misma área durante generaciones; 2) debe haber instituciones de larga duración asistidas por una permanente burocracia eficiente, impersonal y especializada; 3) la unidad política debe ser capaz de generar sentimientos de lealtad absoluta o, por lo menos, de la mayor consideración, en todos sus súbditos, asegurándose de que otras lealtades (familia, religión, provincia) se subordinen a la lealtad debida al Estado, y 4) la aparición de la idea de soberanía, que estaba relacionada con la idea de que el gobernante era la autoridad legal última y el garante de la justicia.

La creación de los Estados Unidos de América, particularmente de su Constitución de 1787, y la Revolución francesa de 1789 dieron origen, en el mundo occidental, a lo que posteriormente sería una nueva doctrina: el nacionalismo. En adelante, el pueblo que debía gobernar —o en cuyo nombre al menos debía ejercerse el Gobierno— fue concebido, delimitado y moralmente asumido como la nación. Este principio fue la creencia de que las naciones eran las unidades naturales y las únicas verdaderamente políticas, los fundamentos sobre los cuales debían edificarse los Estados, los Gobiernos y sus respectivas políticas.

El Estado que se constituyó después de la Revolución Francesa fue un Estado representativo en el que “el individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo. El presupuesto ético de la representación, es el reconocimiento de la igualdad natural de los hombres; todo hombre cuenta por sí mismo y no en cuanto miembro de éste o de aquel grupo particular” (Bobbio, 1989: 161-164). Pero esta representación queda limitada bajo el territorio y los postulados del Estado nación, como señala Oakeshott (2001: 180), en el caso del Estado moderno europeo se encuentra el “reconocimiento del Estado como asociación exclusiva; ningún hombre puede ser miembro de dos asociaciones de este tipo”. De esta forma se eliminó cualquier posibilidad de representación supranacional.

Para entender la naturaleza del Estado nación hay que partir del hecho de que la nación contiene un pueblo que vive bajo un único Gobierno central lo suficientemente fuerte para mantener su independencia frente a otras potencias. Nación y Estado son dos aspectos del orden social moderno, y cada uno es ininteligible sin el otro. Un Estado debe poseer o crear una base de nacionalidad, y una nación debe someterse a cierta forma de control centralizado. Las naciones Estado se comportan con una finalidad y en una dirección, optando por aquello que incrementa su poder y el bienestar material de sus habitantes.

Las naciones pueden definirse como comunidades de personas de la misma descendencia, que están integradas geográficamente en forma de asentamientos o vecindarios



y culturalmente por su lenguaje, costumbres y tradiciones comunes. La conversión en un concepto político está vinculada a la concepción de la nación como un sujeto político, en oposición al monarca como portador de la soberanía nacional. Progresivamente, el concepto de nación evolucionó para incorporar un significado trascendental que se refería a algo diferente a la suma de individuos concretos y precisos. La continuidad e identidad fundamental en el tiempo se estableció como la característica básica de la nación y, entonces, la nacionalidad expresó el vínculo con una comunidad política en el tiempo y el espacio frente a otras comunidades políticas¹. El nacionalismo como ideología fue un proceso largo que empezó a desarrollarse a comienzos del siglo XIX.

Por otra parte, el desarrollo de la noción de ciudadanía puede encontrarse desde el pensamiento clásico griego, su constitución como marca de pertenencia igualitaria a una comunidad política es un resultado de la modernidad. Los ciudadanos antiguos eran sólo los participantes en la *polis*, lo cual implicaba, de hecho, una concepción muy restringida del alcance de esta condición, esto es, la ciudadanía griega. Más que resaltar la igualdad, subrayaba la diferencia y las jerarquías, ya que excluía de su ejercicio a la mayoría (mujeres, esclavos, etcétera). Mientras que en la sociedad medieval, en lugar de individuos o ciudadanos, encontramos grupos cuya relación con la autoridad y la participación en los asuntos comunes quedaba definida por el estatus, a partir de la adscripción hereditaria y la tradición. Es hasta la llegada de la modernidad y la consolidación del Estado nacional cuando se construye una nueva idea de ciudadanía.

El Estado nación moderno ofrecerá protección legal a todos los ciudadanos por igual, su relación será directa con cada uno de los individuos, y se producirá a través de un conjunto de derechos codificados legalmente y que definirán el grado de inclusividad de la ciudadanía. En estas condiciones, los individuos comienzan a definirse a sí mismos como entes autónomos. El surgimiento del Estado nación, que define política y territorialmente los límites de la comunidad, sirve de base para la autoidentificación. La noción de *ciudadanía* surge como el criterio que une a los individuos particulares en su relación con el Estado y proporciona un nuevo criterio de homogeneidad que permite obviar las desigualdades (económicas, culturales, etcétera) que persisten entre los individuos.

La extensión de la ciudadanía a los grupos más desprotegidos puede ser observada desde diversos puntos de vista complementarios. En su comparación de la estructura política medieval con la moderna, el análisis ejemplifica las tendencias simultáneas hacia la igualdad y hacia la creación de una autoridad gubernamental de alcances nacionales. Típicamente, la constitución del Estado nacional moderno es la fuente originaria de los derechos de ciudadanía, y estos derechos un signo de igualdad nacional. La propia política se ha extendido ahora a todo el ámbito nacional, y las clases bajas comienzan a tener la oportunidad de participar en forma activa. En el Estado nacional cada ciudadano guarda una relación directa con la autoridad soberana del país, en contraste con el sistema político medieval, en el que únicamente los grandes del reino mantenían esa relación directa. Por ende, un elemento fundamental de la formación nacional es la codificación de los derechos y obligaciones de todos los adultos clasificados como ciudadanos. La cuestión reside en el grado de inclusión con que se define la ciudadanía.

¹ Para David Miller (1997: 20) "las ideas de nacionalidad son creaciones conscientes de cuerpos de personas, que las han elaborado y revisado con el propósito de dar sentido a lo que les rodea social y políticamente".

Es importante resaltar que a partir de la noción de ciudadanía, lo social queda dividido en dos dimensiones fundamentales: lo público, como espacio del conjunto de mecanismos para tratar los problemas colectivos, y lo privado, entendido como el ámbito de las relaciones específicamente individuales. De esta suerte, la noción de ciudadanía se constituye como la identidad política más general del hombre moderno, y sirve para articular ambas esferas de la vida social. El hombre será, a partir de entonces, ciudadano en el ámbito público e individuo en el privado, y la condición de ciudadano regirá y definirá la relación entre los individuos y la autoridad.

La idea misma de nación, como lugar abstracto de la unidad política legitimada por la comunidad de los ciudadanos, está estrechamente vinculada con el individualismo moderno. Se basa en la idea de que este individuo-ciudadano es capaz de sustraerse, al menos parcialmente, a sus arraigos particulares y entrar en comunicación con todos los demás. Puede dejar de estar determinado por su pertenencia a un grupo real. El ciudadano se define, precisamente, por su aptitud para romper con las determinaciones que lo encerraban en una cultura y un destino impuestos por su nacimiento, por liberarse de los roles prescritos y de las funciones indicativas.

La nación democrática moderna ha heredado de las grandes monarquías la idea de autoridad fundada en la centralización y organización del Estado entre los siglos XIII y XVIII. Con ello se han desarrollado conceptos que fundan el principio de la sociedad política y de la ciudadanía y de las instituciones políticas a través de las cuales se encarnan y transmiten las ideas de un proyecto político específico. En este período se formó una burguesía de trabajo pacífico y libre administración; es decir, la ciudad se convirtió en unidad política y el burgués en ciudadano, jurídica y políticamente autónomo, definido por su pertenencia a la ciudad. La idea de comunidad de ciudadanos, orientada hacia un modelo racional de actividad económica, surge en los países occidentales a finales del siglo XVIII.

Los pensadores del siglo XVIII establecieron la idea de delegación o, en términos modernos, de representación, lo que permitió pensar en la república como régimen de un gran país. Los demócratas modernos acentuaron la necesidad y el valor de la representación; inventaron concretamente las instituciones políticas por las cuales se aseguraba esta representación, en un intento de garantizar, a la vez, la eficacia del Gobierno y el sentimiento de los ciudadanos de no ser extraños a la política de sus dirigentes. De este modo sentaron el principio de funcionamiento de la sociedad política en unidades de gran tamaño, mediante la creciente abstracción del ámbito público y de la ciudadanía. Al mismo tiempo, formularon los principios propiamente democráticos de la ciudadanía moderna: su carácter universal y el derecho de cada cual a ejercer concretamente sus derechos (Schnapper, 2001: 75-76).

Los pensadores modernos han concedido e inscrito progresivamente en las instituciones el carácter potencialmente universal de la ciudadanía, extendida por etapas a todos los individuos, sean cuales sean sus características en términos de clase social, origen regional, nacional o género. La idea de ciudadanía constituye una construcción histórica que reposa sobre una definición peculiar de la relación entre el individuo y el Estado; por ello, la discusión de este tema se encuentra estrechamente vinculada con la reflexión en torno a la naturaleza y los límites de la participación política, los derechos, las obligaciones y la legitimidad del orden político.

La construcción de una nación implicó que sus miembros admitieran un sistema de leyes y de normas comunes que dieran coherencia política o integración. Fue preciso un acuerdo mínimo entre los individuos en relación con la vida en común, en donde el consenso significa que los ciudadanos aceptan las reglas explícitas e implícitas que permiten resolver, al menos provisionalmente, sus conflictos de manera no violenta, mediante la discusión, el compromiso y la referencia, por todos aceptada, a un interés general, proclamado y aceptado como tal, que no se confunde con el de los individuos o el de los grupos particulares. Los ciudadanos han interiorizado efectivamente la idea de que existe un ámbito público y la necesidad de respetar las reglas de funcionamiento. El Estado desarrolla el proyecto político nacional y lleva a cabo una política de asimilación que consiste en renovar el proceso de integración de las poblaciones mediante la práctica de la ciudadanía y la participación en la vida en común (Schnapper: 98-111).

El Estado moderno, tras haber incorporado a las provincias, trascendiendo los rasgos colectivos de pertenencia, logró asegurar la integración democrática incluyendo sucesivamente en la vida colectiva a los diversos grupos sociales que lucharon con éxito por el reconocimiento de sus derechos. El Estado moderno se convirtió en la base constitutiva de la nación, en sentido pleno, al darle cuerpo y ordenar el sistema social en torno a ella, que no puede ser más que la pura abstracción de la comunidad de ciudadanos.

Para garantizar la existencia de una nación ciudadana, es necesario respetar dos exigencias. Es preciso que los individuos admitan que existe una esfera pública unificada, independiente, al menos en sus principios, y que respeten las reglas de su funcionamiento. Es preciso, además, que la igualdad de la dignidad de cada cual, que fundamenta la lógica de la nación democrática, no entre en contradicción con desigualdades de estatus en los demás dominios de la vida social, especialmente en el derecho privado. En función de la primera exigencia, las especificidades en el orden de lo privado no deben impedir que se respete la lógica propia de la sociedad política. La igualdad fundamental de todo ciudadano es el principio fundador de la práctica democrática (Schnapper, 2001: 136-138).

Son principalmente tres acontecimientos históricos los que más influyeron en la consolidación de la ciudadanía moderna y de la nación democrática: la Revolución inglesa de 1688, la Independencia de los Estados Unidos de 1776 y la Revolución francesa de 1789. Estos tres movimientos revolucionarios representan una gran influencia para el mundo occidental, tanto por sus aportes en la consolidación de las instituciones de representación y participación política, como en lo referente a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Dichos eventos serán analizados a continuación.



Gran Bretaña y la democracia parlamentaria

Se puede decir que en Inglaterra nació la idea de nación y parlamentarismo, y que ha sido la encarnación de la libertad política en una nación moderna. En el centro del proyecto político inglés se haya el haber inventado en la práctica las instituciones parlamentarias, garantes de estas libertades. Desde comienzos del siglo XV, en Inglaterra estaba vigente el principio del ciudadano propietario: en concreto, el estatuto de 1430 sólo permitía el voto a los propietarios libres con una renta anual superior a 40 *shillings*

y a los miembros de las corporaciones de comercio. Esta fórmula se mantuvo sin grandes modificaciones hasta el siglo XIX (Pérez, 2000: 132).

En el caso inglés se formuló la idea de que el hombre advertía lo que era propiamente humano en él a través de la participación política en libertad, primer esbozo de la idea moderna de nación como comunidad de individuos libres e iguales, como organización política basada en la razón humana. El patriotismo se convirtió entonces no sólo en una virtud, sino en un derecho, necesariamente vinculado con la dignidad esencial de cada individuo. Pero fue después de la Revolución Gloriosa de 1688 cuando los ingleses pudieron jactarse de constituir la única nación nacida de un proceso endógeno, la que inventó la libertad política moderna y el parlamentarismo, la que no tuvo modelo alguno y surgió antes de que se difundieran por Europa y el mundo la idea democrática y el principio del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos. La Revolución Gloriosa confirmó el fin del absolutismo real y, simultáneamente, consagró la preponderancia del parlamento, pero también la necesidad de la presencia del rey en la cima del edificio político y social. Lejos de marcar una ruptura violenta, la revolución se asentaba en la continuidad. La especificidad de Inglaterra se fundamenta en ser una nación que se inventó a sí misma al desarrollar la idea y las instituciones de la libertad y la nación moderna².

Durante el transcurso de los siglos XVII y XVIII, en Inglaterra se llevaron a cabo reformas que permitieron mantener el tejido social, las prácticas parlamentarias y, posteriormente, la democracia política, a través de reformas sucesivas del derecho de voto y del reparto de poderes entre el rey, los lores y los comunes. Se estableció progresivamente el parlamentarismo, con un gabinete responsable y solidario dirigido por un primer ministro que dependía del voto de la mayoría de la Cámara de los Comunes, a la que también pertenecían los ministros; posteriormente, el régimen parlamentario y liberal se democratizó, extendiendo el derecho de voto y haciendo así que las diversas capas sociales participaran, escalonadamente, en la vida política; estas medidas, que limitaron los poderes de la Cámara de los Lores, garantizaron finalmente una representación igualitaria y efectiva del pueblo en los comunes. El parlamento británico, que había sido al principio el instrumento de control y de limitación del poder real por parte de la aristocracia y el lugar en el que se cimentaron y se manifestaron las libertades, se convirtió así en el lugar de la elaboración política y la práctica democráticas.

El parlamentarismo es resultado de una combinación de experiencias históricas y de imperativos de cambio. Este proceso se inició en Inglaterra, partiendo de una monarquía absoluta y su evolución se dio desde su lucha por la monarquía limitada, en la que se incluyó la representación de los principales estamentos que se adherieron a lo largo de la lucha parlamentaria. Al mismo tiempo que la administración hacía más complejas las tareas, éstas iban recayendo en un grupo de ministros responsables de administrar a la nación, por lo que con el paso del tiempo conformarían una fuerza que en principio le da mayor presencia al parlamento, sobre todo durante el siglo XIX y, posteriormente, ese poder se trasfiere a lo que hoy día conocemos como Gabinete pero, principalmente, esa fuerza caería en manos del primer ministro. Este tipo de régimen

² El periodo de la guerra civil inglesa se distingue por su vitalidad y originalidad en la presentación de ideas republicanas, por su defensa del sufragio y la libertad, en donde al inicio de la guerra al menos 200 mil personas participaron en las elecciones parlamentarias (Riesenberg, 1992: 242-244).



servió de modelo para muchas naciones en Europa, como Alemania que en su reforma de 1848 manifestaría la necesidad de formar una institución representativa con las mismas características del modelo inglés. Además, algunas colonias pertenecientes a ese continente como Canadá, Nueva Zelanda y Australia, a finales de ese siglo deciden retomar dicho modelo (véase Escamilla, 1993 y Macaulay, 1984).

Durante la primera mitad del siglo XIX Inglaterra llevó a cabo una reforma en 1832 que otorgó al parlamento un poder que anteriormente pertenecía al monarca: el principio de responsabilidad colectiva del gabinete frente al monarca se transfirió definitivamente a la Cámara de los Comunes. A partir de esta reforma, el régimen parlamentario asume su carácter definitivo. Los gabinetes dependieron exclusivamente de la Cámara de los Comunes ante la que eran responsables. Es en esta cámara y no en la de los Loes, donde se hicieron y deshicieron los gabinetes, pues entre 1852 y 1868 tuvo lugar un gran movimiento de gabinetes, pues no menos de diez se sucedieron uno tras otro, algunos de ellos de muy corta duración. La caída de los gabinetes se produjo al fraccionarse el partido de la mayoría, ya que ni los liberales ni los conservadores mantuvieron una disciplina de partido. Así, la Cámara de los Comunes constituida como un "club" reservado a unos miembros que provenían de una clase social homogénea, era más o menos inaccesible al control por parte del electorado o del gabinete.

Aunque en general el desarrollo de los partidos parece ligado a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias, durante la segunda mitad del siglo XIX, debido a la influencia de las reformas electorales que implementaron paulatinamente la extensión del sufragio universal en Inglaterra, progresivamente la organización de asociaciones locales se fueron convirtiendo en verdaderos partidos políticos organizados, capaces de canalizar el voto de un número cada vez mayor de ciudadanos.

Hasta antes de que las leyes electorales establecieran el sufragio universal, el carácter de la representación parlamentaria estuvo determinado por el sufragio censitario basado en el grado de posesión económica. Durante los siglos XVII y XVIII y gran parte del siglo XIX, se consideró que la posesión económica era la única premisa que legitimaba la participación en los asuntos del Gobierno. Incluso para algunos pensadores, como John Locke, "sólo los poseedores podían tener interés por la marcha del Estado, sólo ellos tenían el derecho de elegir y ser elegidos" (Locke, 1984: 84). Esta premisa permitió que el parlamento estuviera integrado por grupos de notables procedentes de una oligarquía homogénea, por lo que eran capaces de orientar con relativa facilidad su actividad por el "bienestar común" es decir, por el interés de las capas dominantes. El mecanismo representativo funcionaba realmente al establecer vínculos orgánicos entre los grupos parlamentarios y los intereses representados en el parlamento, por cuanto se encontraban verdaderamente ligados a sus bases sociales que hacían de aquéllos los fieles portavoces de los intereses representados.

La mayor influencia teórica durante este período en Inglaterra, proviene del modelo liberal individualista, en el que la ciudadanía es un "estatuto", un estatuto de pertenencia incondicional para todos sus poseedores y que confiere derechos sobre ellos por virtud de los hechos. Estos derechos no se pierden si sus poseedores no los usan. La única obligación que los ciudadanos tienen unos con otros es la de respetar los derechos de los demás (Marquand, 1994: 244).

Durante varios siglos, el sufragio restringido permitió un vínculo orgánico entre una reducida oligarquía dirigente y las capas sociales dominantes, que estaban

constituídas por la aristocracia, la pequeña nobleza y la burguesía comercial y financiera que había alcanzado éxito. Durante el siglo XIX, el Reino Unido se convirtió en un destacado ejemplo de un país que avanza hacia la plena ciudadanía política. Los cambios que se dieron fueron de forma progresiva, sin enfrentamientos ni rupturas políticas de importancia, a pesar de lo cual su influencia se hizo sentir en otros Estados; las primeras décadas del siglo XIX era el ejemplo más destacado de sufragio censatario.

Es hasta el año de 1832, fecha en la que el parlamento, en respuesta a las protestas contra la desigualdades y corruptelas electorales, aprobó la primera de las tres grandes reformas decimonónicas. La ampliación a los propietarios urbanos y a los arrendatarios rurales al derecho de voto, recogida en esa ley, no impidió de todas maneras que la inmensa mayoría de los varones adultos (5 de cada 6) siguieran al margen de la vida política. Más importante resultó la reforma de 1867, no sólo porque redujo las exigencias económicas, sino sobre todo porque sustituyó, como criterio restrictivo, el principio de propiedad por el de residencia. A la visión tradicional del ciudadano propietario se le sumaba ahora la nueva imagen del “ciudadano respetable”; de forma que no sólo los propietarios, sino también los arrendatarios de viviendas urbanas y los inquilinos cabezas de familia que ocupaban parte de una casa (siempre que la renta fuera superior a 10 libras), así como los propietarios o arrendatarios de fincas rústicas (en este caso, se mantenía la exigencia de una renta anual mínima, aunque se redujo la cantidad a 12 libras) vieron reconocidos sus derechos como votantes. Todavía quedaban fuera los mineros, pero el cuerpo electoral pasó de repente de un millón cuatrocientos mil a dos millones y medio, entre los que se encontraba ya el sector más asentado y “respetable” (algo menos del 30%) de los trabajadores urbanos. El establecimiento del voto secreto en 1872 completó esta sustancial ampliación (Pérez, 2000: 132-133).

Durante el siglo XIX los obreros ingleses estaban en condiciones de exigir que se les concediera el lugar que les correspondía en la comunidad política de la primera nación del mundo. Dichas exigencias no alcanzaron nunca el clima revolucionario, aunque de vez en vez también la sociedad inglesa se vio perturbada por estallidos de violencia. La modernización política de Inglaterra, pese a todos sus conflictos, siguió un ritmo relativamente regular y pacífico. La exigencia de igualdad de la incipiente clase obrera se vertió en un molde más o menos conservador, en el sentido de que, en definitiva, no implicó más que el reclamo de que se aceptara públicamente la igualdad de los ciudadanos. En otras palabras: la sociedad inglesa demostró ser capaz de darle un lugar a la clase trabajadora en la comunidad política nacional como un participante igual a todos los restantes, si bien incluso en Inglaterra esta evolución entrañó una lucha prolongada, y la igualdad con todas sus repercusiones, no se logró sino en forma paulatina.

En 1918 en el Reino Unido se otorgó el derecho de voto a los varones mayores de 21 años y a las mujeres propietarias o viudas de propietarios mayores de 30, al tiempo que se recortaba el voto plural (sólo a partir de 1928 pudieron votar todas las mujeres mayores de 21 años). Que estas reformas se llevaran a cabo sin grandes conflictos ni alteraciones sustanciales del régimen político, tiene que ver con la existencia previa de un sistema parlamentario dispuesto a integrar progresivamente a los sectores excluidos de la vida política; cuando se veía que importantes sectores se encontraban fuera del sistema, se cambiaban las leyes electorales para introducirlos en él. Pero este afán integrador no impidió que se mantuvieran ciertas diferencias a la hora de emitir el voto. La desigualdad



acabó reflejada en la creación de distritos especiales para las universidades y en el reconocimiento del voto múltiple para quienes contaran con títulos universitarios (un privilegio que sólo desapareció en 1948) (Pérez, 2000: 133-141).

La democracia inglesa surgió de la idea de garantizar las libertades mediante la creación de contrapoderes, resultantes de la representación política de las principales fuerzas sociales. El pluralismo se percibe como la expresión natural de las libertades públicas; se vuelve uno ciudadano por la pertenencia a alguna comunidad particular. La tradición política se sustentaba en la idea de que, para garantizar la verdadera libertad de los hombres contra el poder, que siempre corre el riesgo de volverse arbitrario, es preciso respetar la diversidad de orígenes y vinculaciones particulares. La nación no puede ser más que el resultado de una larga historia, es preciso respetar los derechos de los grupos particulares que la componen y los poderes locales, además, el interés general se compone de intereses particulares. En la lógica utilitarista de la democracia británica, los diferentes grupos sociales están representados en el espacio político en razón misma de su especificidad y, al defender sus propios intereses, contribuyen al interés general y al buen funcionamiento del conjunto de la sociedad.

La nación británica fue la única que supo crear, mediante una práctica de siglos, la forma política que en el siglo XX se ha convertido en la democracia parlamentaria; la única que ha sabido permanecer asentada en la *common law* y la jurisprudencia, a la vez que ha sabido hacer del precedente el equivalente de la Constitución y adaptarse con suavidad, pero de forma eficaz, a las necesidades cambiantes de cada época. Inglaterra garantizó las auténticas libertades, arrancadas progresivamente al poder real por medio de la instauración de contrapoderes, en concreto el parlamento.

Estados Unidos y la democracia representativa

Los estadounidenses inventaron la democracia representativa, al democratizar la teoría inglesa de la representación, republicanizaron la Constitución inglesa. La idea de un pueblo soberano como fuente de la legitimidad había sido formulada por Rousseau, pero la delegación, es decir la idea de la representación, se pensó y se puso en práctica, durante la guerra de independencia de 1776. Madison afirmaba que la república americana no tenía precedentes: había inventado la idea de representación, esto es, la delegación del Gobierno a un pequeño número de ciudadanos elegidos por los demás. El nacimiento histórico de la democracia americana, entre 1776 y 1787, vino acompañado de un amplio debate de ideas en el que se contrastaba y fundían tradiciones intelectuales diversas: la filosofía política de la Antigüedad, la teología cristiana, el empirismo liberal inglés, el racionalismo de la Ilustración. Durante una decena de años, un pueblo entero participó en el nacimiento de una nueva forma de sociedad.

En 1775, cuando estalló la guerra de independencia de las Trece Colonias inglesas de Norteamérica, la sociedad colonial era muy diversa, y además existían fuertes diferencias económicas, sociales y culturales entre las diversas colonias. Cuando el Congreso Continental de las Trece Colonias Inglesas de Norteamérica promulgó la *Declaración de Independencia*, rompiendo los lazos políticos con la metrópoli y estableciendo “Estados libres e independientes” y, por lo tanto, nuevas comunidades políticas, en ellas participaron mayoritariamente los varones propietarios de origen

europeo. Las colonias, que desde el 4 de julio de 1776 se constituyeron en Estados, una vez rotos sus lazos con la metrópoli, redactaron y promulgaron constituciones escritas para mejor salvaguardar los derechos de los ahora ciudadanos. Todas, siguiendo el modelo del estado de Virginia, tenían una Declaración de Derechos, así como un sistema de separación de poderes y un mecanismo de controles para evitar tiranías. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial recaían en cuerpos distintos. Las nuevas constituciones no sólo dibujaron una nueva y revolucionaria organización institucional, sino que también establecieron las condiciones que debían reunir los electores y los elegibles. Aunque el requisito de propiedad fue rebajado, sólo lo suprimieron en cuatro Estados. En Pensilvania, Delaware, Carolina del Norte y Georgia siendo contribuyentes se podía ejercer el derecho al sufragio. Las condiciones fueron todavía más restrictivas para ser elegido. Además de la condición de propietario, se exigían requisitos de orden religioso o formular determinados juramentos que alejaban a los católicos y a los monárquicos de los puestos políticos. En total, de los cuatro millones de habitantes que existían en las trece colonias en la era revolucionaria sólo tuvieron derecho al voto unos ciento veinte mil. Se excluyó a los desiguales: indios, afroamericanos, mujeres, no propietarios, católicos y realistas. La Revolución afectó exclusivamente a un grupo pequeño de pobladores propietarios varones de origen europeo, todavía principalmente de ascendencia británica, que configuraron la élite económica y política de las antiguas colonias inglesas de Norteamérica (De la Guardia, 2000: 77-82).

En 1776, a pesar de la violencia y de la guerra, a pesar, también de las divergencias reales y profundas, se lograron establecer los principios políticos que darían forma a la naciente república. Nada muestra mejor la prudencia (y, por lo tanto, la audacia) de los estadounidenses que la *Declaración de Independencia*. Jefferson afirma, allí, la universalidad de estos derechos que son “la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad”, pero también recuerda que la resistencia a la opresión sólo está justificada en casos extremos y que los gobiernos establecidos gozan, por lo tanto, de una presunción de legitimidad. Es por esto que pide la independencia de los estadounidenses, al mostrar que, para ellos, es el único medio para gozar de las libertades que se creían ligadas a la calidad de un inglés. El primer monumento del patriotismo estadounidense celebra, indiscutiblemente, el nacimiento de un pueblo nuevo y su particular devoción a la causa universal de la libertad (Raynaud, 1997: 85-86).

La lucha por la conquista de la ciudadanía política fue ardua en los Estados Unidos. A pesar de que al estallar la revolución americana existieron voces que consideraron que el fin último de la revolución debía ser la defensa de los derechos y libertades que todo ser humano tiene por el hecho de haber nacido, pronto triunfaron posiciones más conservadoras. Efectivamente, durante los primeros años de la guerra de independencia, los textos políticos estaban diseñados para lograr evitar tiranías que constriñesen los derechos fundamentales. Así, la *Declaración de Independencia*, las *Constituciones Estatales*, y, sobre todo, el primer texto que diseñaba una organización común a los trece Estados independientes, los *Artículos de la Confederación*, defendían una articulación de las instituciones políticas encaminadas a la mejor defensa de los derechos y libertades individuales. Sin embargo, las dificultades que tuvo que afrontar la joven república en sus primeros años de existencia —conflictos fronterizos entre los Estados, rebeliones campesinas, luchas con las tribus indígenas y problemas internacionales— hicieron que se alzaran voces con planteamientos políticos diferentes. Para muchos propietarios,



mercaderes e industriales norteamericanos era necesario reforzar los poderes de las instituciones comunes a los Estados. Defendían la creación de una federación de Estados soberanos que fuese capaz de garantizar la tranquilidad y el orden público necesarios para la defensa de la propiedad. Los federalistas fueron mayoría en la asamblea constituyente de Filadelfia, de la cual surgió la Constitución de 1787. Esta constitución se caracteriza por dos rasgos importantes para el futuro político de los Estados Unidos: era una constitución republicana y, además, era una constitución federal (De la Guardia, 2000: 82-83).

En Estados Unidos la teoría de Locke fue una de las que más influyó en el pensamiento de Jefferson y en *El Federalista* para adaptar la idea de representación política. *El Federalista* formó parte de una estrategia para exponer las virtudes de la Constitución después de la convención federal de 1787; se trataba de una serie de ensayos publicados en la prensa de Nueva York a cargo de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison. La obra estaba dividida en seis ramas, de las que sobresalen sus argumentos sobre la utilidad de la unión, la insuficiencia de la entonces presente Confederación, la necesidad de un Gobierno enérgico y el republicanismo de la Constitución, que se expresó en la adopción de la democracia como mejor forma de gobierno. Sin embargo, la democracia a la que se refería *El Federalista* no era la “democracia pura”; esta diferencia se basaba en que la democracia pura pertenecía necesariamente a una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos que se reúnen y administran personalmente el Gobierno, en contraste con la “democracia americana” que se trata de un gobierno en que se da el esquema de representación, calificando a la república creada por la constitución como “democracia representativa”. En oposición con ésta, las democracias puras han constituido, para los autores de *El Federalista*, “espectáculos de desorden y luchas y han sido siempre incompatibles con la seguridad personal y con los derechos de propiedad. No puede ser una sorpresa el que en general hayan sido tan cortas en su vida como violentas en su muerte” (Pitkin, 1985: 212). Frente a esto, la ventaja que ofrece la democracia representativa es “un dispositivo que se adopta en lugar de la democracia directa, debido a la imposibilidad de reunir a grandes cantidades de gentes en un solo lugar, es un sustitutivo del encuentro en persona de los ciudadanos” (Pitkin, 1985: 212). La representación así se configura como una vía deseable de conceder y permitir la participación. Significa “la delegación del Gobierno a un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto, en vez de que todos los ciudadanos en persona dirigiesen los asuntos públicos” (Hamilton, Madison y Jay, 1957: 45).

Este sistema es importante ya que las opiniones públicas pueden ser pulidas y extendidas si pasan por la mediación de un cuerpo elegido de ciudadanos. El Gobierno representativo salva los excesos de la democracia pura porque las elecciones mismas fuerzan la claridad de las cuestiones públicas y los pocos elegidos, capaces de resistir el proceso político, “suelen ser competentes y capaces de discernir los verdaderos intereses de su país, esto es, los intereses de los ciudadanos” (Hamilton, Madison y Jay, 1957: 45). Pero el Gobierno representativo por sí mismo no es condición suficiente para la protección de los ciudadanos, es necesario impedir que los elegidos degeneren en una poderosa facción explotadora. La mejor forma de evitarlo es a través de una república “grande”, en la que el número de representantes no sea demasiado extenso, como para exponerse a la confusión de la multitud. Las ventajas que ofrece una república grande frente a una pequeña diseñada para una democracia directa al estilo Rousseau, es que la proporción de sujetos capaces de representar políticamente a los ciudadanos es constante.

El electorado tendría muchas más posibilidades para escoger. En un Estado grande los representantes son elegidos por un electorado extenso, que tiene más probabilidades de reconocer a los candidatos “indignos”. Además de que en un Estado grande con una economía basada en el logro de las necesidades privadas, existe inevitablemente una gran diversidad social y, por lo tanto, según los autores, menos posibilidades de que se forme una mayoría tiránica, tanto entre el electorado como entre los elegidos. De esta forma, la diversidad social contribuye a crear una fragmentación política que impide la excesiva acumulación de poder. Pese a que una de las desventajas de un gran Estado es que los representantes pueden hacerse progresivamente más lejanos e impersonales, para los autores de *El Federalista*, es más importante detener esa excesiva acumulación de poder en unos cuantos. La solución propuesta ante el posible alejamiento es una constitución federal, en la que los intereses más importantes y agregados serán remitidos a la legislatura nacional, los locales y particulares a los órganos legislativos de los estados. De esta forma se dio paso a lo que de alguna manera sería la médula de la democracia representativa propuesta: la división de poderes. Así, los poderes legales del ejecutivo, legislativo y judicial, respectivamente, están divididos tanto a nivel nacional como a nivel local, y de esta forma se garantiza mejor la protección de la libertad a la que tanto aludía Montesquieu.

Uno de los argumentos que los autores utilizan para justificar la división de poderes y evitar así el exceso de poder, es que como en “el Gobierno republicano predomina por fuerza la autoridad legislativa, el departamento legislativo, como ha demostrado la triste experiencia de los Gobiernos estatales, está extendiendo por dondequiera la esfera de sus actividades y absorbiendo todo dominio en su impetuoso torbellino” (Hamilton, Madison y Jay, 1957: 77). De ese modo, la fuerza de la separación está dirigida especialmente contra la legislatura, porque una legislación opresiva devalúa por fuerza, o al menos generalmente, “la dignidad de los cargos ejecutivos y judiciales”, pues una ejecución y una adjudicación serviles, “lo mismo que sus presidentes y jueces no gozan de dignidad, ni poder, ni fama y en última instancia tampoco de recompensa pecuniaria” (Hamilton, Madison y Jay, 1957: 77). Para ello, los autores consideran que el ejecutivo y el judicial deben tener los medios y los motivos personales para resistir la legislatura. Ante esto, el ejecutivo debe estar capacitado para atreverse a poner en práctica sus propias opiniones, con vigor y decisión. Así, la separación de poderes crea autoridades que, pese a ser dependientes del pueblo y a carecer de cualquier título independiente para gobernar, están dispuestas a resistir y contrarrestar a la legislatura cuando comienza a ceder a las demandas equivocadas del “populacho”, amo constitucional de las tres ramas del Gobierno. En este sentido, la separación de poderes ayuda a resolver no sólo la opresión, sino la ineptitud del Gobierno popular evitando poner el Gobierno en manos de la mayoría.

Frente a los peligros que se advierten respecto a la insensibilidad de la masa para saber lo que quiere y, en contraparte, frente a la concentración del poder en unos pocos o en un solo departamento, los efectos positivos de la representación en este sentido se distingue porque “afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales. Con este sistema es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin” (Hamilton, Madison y Jay, 1957: 215).



Otra de las ventajas que un Estado federal representativo podía ofrecer a la naciente nación es que ésta constituye un mecanismo clave para agregar los intereses de los individuos y proteger sus derechos, además de que se garantiza la seguridad de las personas, su propiedad y las demandas de los complejos patrones de intercambio, comercio y relaciones internacionales.

Aunque no se concibe que los grupos, o incluso la nación entera, tengan un interés que dicte el curso de la acción sobre temas particulares, sí se habla de un interés “común” distinto a los muchos intereses respecto de las diversas necesidades y situaciones en diversos momentos, porque el interés de un hombre “es lo que él cree que es, exactamente igual que su opinión es lo que piensa, es subjetivo, personal, mudable, no inspira confianza y generalmente antagonico con respecto al bienestar real de la nación”. Por “bienestar real de la nación” se entiende “un bien objetivo” que los intereses individuales no reflejan, pues sólo se trata de su opinión. Para ello se distingue entre dos clases de intereses: los verdaderos intereses o el interés permanente y ampliado de alguien, y los intereses inmediatos que contienen “pasiones momentáneas o una avidez impaciente de ganancia inmediata y falta de moderación”. A este último corresponde el interés del pueblo motivado por esos intereses mudables y pluralistas, mientras que los primeros están representados por los elegidos del pueblo, que tratarán de ofrecer una salida para la facción³. Sin embargo, aunque la representación no garantiza que las facciones sean eliminadas o inofensivas, sí se consigue de alguna forma, “refinar y ampliar las perspectivas públicas, pasándolas a través del médium de un cuerpo de ciudadanos elegidos cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable que los sacrifiquen a consideraciones transitorias o parciales”. De esta manera, “la voz pública en boca de los representantes del pueblo, será más consonante con el bien público que si fuese pronunciada por el pueblo mismo” (Pitkin: 1985: 217).

Pese a la solución propuesta, ello no indica que se liberará totalmente a la legislatura de aquellos “hombres de temperamento faccioso, de prejuicios locales, o de intenciones siniestras y que puedan mediante la intriga, la corrupción o por otros medios, obtener en primer término, los sufragios y luego traicionar los intereses del pueblo”. Por ello, su confianza no está totalmente depositada en el efecto filtro y en la “sabiduría superior” de los elegidos.

Una posible salvaguardia en contra de los males de la facción es la extensión y, en consecuencia, la diversidad de una república. Es decir, para los autores de *El Federalista*, un Estado grande y diverso tiene mayores probabilidades de hallar representantes juiciosos y con ánimo público, además de que en un Estado grande habrá una variedad más amplia de intereses y, por consiguiente, menos probabilidad de que puedan combinarse para lograr una eficaz acción facciosa. “Ampliad la esfera y tendréis una mayor variedad de partidos e intereses; será menos probable que una mayoría de la totalidad tenga un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos o si existe tal motivo común será más difícil para todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza y actuar al unísono unos con otros” (Hamilton, Madison y Jay, 1957: 52).

³ La facción equivale, en *El Federalista*, a un grupo de interés, es decir, a un cierto número de ciudadanos que siendo una mayoría o una minoría del total, se unen y actúan movidos por algún impulso común de pasión o de interés contrario a los derechos de los demás ciudadanos o al interés permanente y agregado de la comunidad (Hamilton, Madison y Jay, 1957: 215).

Pese a que la propuesta trata de la representación de las personas antes que de la representación de los intereses, ve a la representación como una búsqueda de los intereses de esas personas de acuerdo con sus deseos, porque para *El Federalista*, el Gobierno representativo es como la maquinaria que contiene, equilibra y ajusta el tratamiento de intereses y que como éste es un Gobierno popular, existe la posibilidad de que “el pueblo pierda el control de su Gobierno, de que los gobernantes representativos subviertan el régimen, también es posible que las mayorías populares con la ayuda de representantes sumisos gobiernen en forma opresiva” (Hamilton, Madison y Jay, 1957: 58), y, finalmente, existe la posibilidad de que la mayoría con la “complicidad de los representantes sumisos” gobiernen no en forma opresiva pero sí insensata y dejen de hacer lo necesario para darle fuerza y estabilidad al Gobierno. Lo importante en esta posición es mantener los intereses y, por tanto, la participación de la población al margen de las decisiones de Gobierno, dejando que los “virtuosos” se encarguen de “traducir” tales intereses, de tal forma que éstos sean paralizados y, por tanto, ayuden a equilibrar los conflictos que los intereses facciosos puedan generar.

Los nuevos ciudadanos americanos de la época de la independencia pertenecían a una sociedad homogénea, modelada por una religiosidad de inspiración bíblica, formada en una misma cultura política, asentada en un territorio no sujeto a contiendas y con una historia común. La declaración de independencia no había provocado una ruptura brutal en la estructura institucional ni en la organización de la sociedad. Los Estados Unidos independientes no sólo tenían la voluntad de gestionar sus propios asuntos sin que interviniese Inglaterra; formaban ya una comunidad de ciudadanos con el proyecto de establecer la primera democracia auténtica basada en la libertad. El sentimiento de unidad nacional y las Constituciones de las Trece Colonias fueron anteriores a la organización del Estado federal. Las realidades objetivas favorecían el nacimiento de una idea original de sociedad.

Desde 1803, durante la presidencia de Thomas Jefferson, nuevos Estados se habían incorporado a la Unión. La misma Asamblea Constituyente, que elaboró la constitución de 1787, ratificó uno de los últimos acuerdos tomados por el Congreso de la Confederación: la Ordenanza del Noroeste. Un texto de tanta trascendencia para el futuro político de la joven república como la Constitución. En la Ordenanza de 1787 se recogía el procedimiento por el cual los territorios adquiridos o conquistados por los Estados Unidos podían constituirse en Estados con los mismos derechos que los Estados fundadores⁴. Los nuevos Estados no incluyeron ningún requisito para que los colonos fueran electores. Todos los varones blancos mayores de edad podían acudir a las urnas cuando fuesen convocados. El deseo de que sus intereses fueran defendidos por sus representantes como miembros de pleno derecho en el Congreso Federal, evitó cualquier debate sobre la ciudadanía política de los varones de origen europeo.

⁴ El mecanismo fue el siguiente: los territorios con voluntad de convertirse en Estados tenían que permanecer un tiempo como unidades vinculadas a la Unión, pero no como miembros de pleno derecho. En el momento en el que el territorio candidato a Estado tuviese 60 000 residentes que reuniesen los requisitos para ejercer el derecho al sufragio, podían elegir una Asamblea Constituyente que, tras redactar una Constitución, debían presentarla para su aprobación por el Congreso de los Estados Unidos. Cuando la aprobación se producía, el hasta entonces territorio pasaba a ser un Estado de pleno derecho de la Federación de los Estados Unidos. Por este procedimiento, Ohio se había convertido en Estado en 1803, Indiana en 1816, Illinois en 1818 y muchos otros lo harían en la década de los treinta (De la Guardia, 2000: 87-88).

La guerra civil supuso un nuevo avance en la conquista de la ciudadanía. Esta vez, aparentemente, fueron los afroamericanos los que obtendrían no sólo la ciudadanía civil sino, también, su participación en el sistema político. Ya durante la guerra civil un problema constitucional se había planteado al nuevo Partido Republicano que detentaba el poder en los Estados fieles a la Federación: cómo debían reincorporarse los Estados protagonistas de la secesión que estaban siendo conquistados militarmente por el Norte. La solución de Lincoln se estableció en su *Proclama de Amnistía y Reconstrucción*, de diciembre de 1863, en la que se ofrecía el perdón a los sureños (salvo a los altos dirigentes de la Confederación) que jurasen fidelidad a la Constitución de 1787, y que prometiesen respetar la abolición de la esclavitud que se había promulgado ese mismo año para los Estados fieles o dominados por la Unión. El Plan de Reconstrucción de Lincoln no gustó al ala más radical de su partido, que consideraba que no bastaba con otorgar la libertad a los antiguos esclavos. Los republicanos radicales lograron imponer medidas constitucionales drásticas. Aprobaron en el Congreso Federal la Enmienda Decimocuarta, concediendo los derechos de ciudadanía política a los antiguos esclavos y previniendo problemas con los Estados del sur, los radicales elaboraron una nueva Enmienda Constitucional. La Decimoquinta Enmienda, aprobada en el Congreso Federal en 1870, establecía garantías para que el derecho al sufragio de los ahora libertos no fuese nunca violado (De la Guardia, 2000: 91-93).

De todas formas, las enmiendas constitucionales aprobadas por los republicanos radicales y ratificadas por los Estados, a pesar de otorgar derechos a los afroamericanos, fueron insuficientes. Los Gobiernos de los distintos Estados sureños pronto empezaron a utilizar artimañas legales para alejar a los afroamericanos de la ciudadanía política. Así idearon un nuevo procedimiento: la “norma del Abuelo”, que establecía que todo individuo cuyos padres pudieran votar en 1867 tenía el derecho al sufragio. Así quedaba zanjado el problema. Los antepasados de los blancos votaron ya en los Estados del sur, los de los afroamericanos, desde luego, no. Además, las élites blancas sureñas lograron imponer la segregación; primero, prohibieron que los niños negros acudiesen a las mismas escuelas que los blancos; después, que compartiesen el espacio en los locales y en los medios de transporte públicos. Fue el movimiento progresista, el mismo que accedió a la concesión de la ciudadanía política de las mujeres en 1920, con la promulgación de la Decimonovena Enmienda, el que institucionalizó en toda la Unión Federal la pérdida de derechos civiles y políticos de los afroamericanos, aunque aún quedaban algunos impedimentos (De la Guardia, 2000: 94-96).

Fue durante la presidencia de Dwight D. Eisenhower (1953-1961), y tras las movilizaciones en pro de los derechos civiles, robustecidas durante la Segunda Guerra Mundial, cuando las instituciones federales se decidieron a intervenir directamente para lograr el acceso a la ciudadanía de los excluidos. En 1954, el Tribunal Supremo falló a favor de la inconstitucionalidad de la segregación en los centros educativos. El 13 de noviembre de 1956, el Tribunal Supremo reconocía que la segregación en los autobuses era inconstitucional. En 1957, tras un duro debate, el Congreso aprobó la primera ley de Derechos Civiles desde la Reconstrucción; en ella se permitía tanto a los individuos como al Fiscal General del Estado denunciar judicialmente a cualquiera que obstaculizara el derecho de otra persona a votar. Los progresos más importantes en el camino hacia la igualdad política se lograron en la presidencia de Lyndon B. Johnson (1963-1969). Por un lado, las movilizaciones sociales se multiplicaron y además

confluyeron. Luchadores a favor de los derechos civiles, feministas, el movimiento en contra de la Guerra de Vietnam, luchadores contra la pobreza, los indios americanos y los hispanos, protagonizaron multitudinarios actos de protesta y aceleraron las reformas federales necesarias para la consecución de la ciudadanía civil y política. En 1964 se promulgó la Ley de Derechos Civiles, por la que se protegía el derecho al voto de todos los norteamericanos. En 1965, se promulgó la Ley de Derechos Electorales, que eliminaba todos los tecnicismos legales que habían alejado al afroamericano del ejercicio de su derecho al sufragio. En 1966, el Tribunal Supremo consideró inconstitucional el pago de impuestos como condición previa al ejercicio del derecho al voto. El resultado de estas medidas no fue inmediato. Pero podemos afirmar que desde principios de la década de los setenta todos los ciudadanos norteamericanos podían ejercer sus derechos políticos (De la Guardia, 2000: 97-99).

El mito de origen, de ver creado una nueva nación en la tierra, y las instituciones políticas que surgieron en el periodo colonial y en la guerra de la independencia, garantizaron durante dos siglos la integración de la sociedad estadounidense, pese a la creciente heterogeneidad de las oleadas inmigratorias. La forma en que los Estados Unidos construyeron las bases de su representación política y sus formas de participación ciudadana fueron sumamente influyentes en todo el mundo, constituyen uno de los movimientos claves para entender la consolidación de la ciudadanía moderna.

Francia, la nación moderna y los derechos fundamentales

En Francia existían desde el final de la Edad Media sentimientos patrióticos y las primeras instituciones estatales. La construcción nacional se realizó a lo largo de siglos, en torno al Estado y gracias a su actuación. Los reyes de Francia habían unificado la nación mucho antes de que la Revolución proclamase su soberanía. Los *cahiers de doléances* (libros de reclamaciones) que procedieron a la reunión de los Estados Generales de 1789 demuestran el apego de la población a una patria que no se diferenciaba de la monarquía. También es cierto que Francia es probablemente el modelo más claro de creación de la nación moderna. Según el mito nacional, fue su Revolución la que sostuvo como modelo universal ante la faz del mundo el nuevo principio de legitimidad, y la que proclamó por primera vez, en nombre del universo entero, la Declaración de los Derechos del Hombre, de todos los hombres. Después de la Revolución, los franceses se vanaglorian de haber ofrecido al mundo la primera experiencia y la primera ideología de la nación moderna.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se decretó en las sesiones de la Asamblea Nacional del 20 al 26 de agosto y el 1 de octubre de 1789; en ella se establecía que “comprendiendo que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son la sola causa de la infelicidad pública y de la corrupción del Gobierno, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, sean mayormente respetados, y a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos”. En consecuencia, se reconocen y declaran los siguientes derechos:



Artículo 1º. Los hombres nacen libres e iguales en derechos.

Artículo 2º. El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Artículo 3º. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación.

Artículo 4º. La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no daña a otro.

Artículo 5º. La ley no tiene el derecho de prohibir sino las acciones nocivas a la sociedad.

Artículo 6º. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho a concurrir a su formación personalmente o por representantes.

Artículo 7º. Ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido sino en los casos determinados en la ley y con las formalidades prescritas por ella.

Artículo 8º. La ley no debe establecer más penas que las estrictas y evidentemente necesarias.

Artículo 9º. Todo hombre debe presumirse inocente mientras no sea declarado culpable.

Artículo 10º. Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aunque sean religiosas, mientras no turbe el orden público establecido por la ley.

Artículo 11º. La libre comunicación de las opiniones y de los pareceres es un derecho de los más preciados del hombre: todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir y estampar libremente, salvo por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

Artículo 12º. La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública.

Artículo 13º. Para el mantenimiento de la fuerza y para los gastos de la administración es indispensable una contribución común.

Artículo 14º. Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente.

Artículo 15º. La sociedad tiene derecho para pedir cuenta de su administración a todos los empleados públicos.

Artículo 16º. Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.

Artículo 17º. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente justificada, lo exija a condición de una justa indemnización (Fauré, 1999: 11-12).

Las declaraciones de los derechos del hombre se refieren a la totalidad de los miembros de la sociedad. La abolición de los privilegios había sido el primer acto de la reorganización nacional. El rechazo de los privilegios, no obstante, adopta en casi

todos los proyectos la forma positiva y abstracta de una “ley uniforme para todos”, de un “derecho igual a la garantía social” que se aplica tanto a la propiedad como a la libertad. La idea de una universalidad abstracta en los textos no llega, empero, a producir una concepción política que englobe a la totalidad de los ciudadanos. Las mujeres, al menos en el estado actual, los niños, los extranjeros y hasta quienes no contribuyan en nada al sostenimiento del establecimiento público, no deben influir activamente sobre la cosa pública. La idea de una totalidad de los hombres y de los ciudadanos se concibió así en respuesta a una realidad social y política que había perdido el sentido de su cohesión. Esta idea, empero, autoriza un orden discriminatorio para algunos grupos de población. Esta representación restringida de la sociedad política se expresó mediante el sufragio censatario. La declaración de derechos debía enunciar los principios fundamentales que deben servir de base a todos los Gobiernos y que harían del pueblo francés, el primero y el modelo de los pueblos. Pero el sentimiento nacional está poco presente en los proyectos que dieron forma a la Declaración de Derechos. La necesidad de una fuerza represiva para defender la propiedad era la traducción política del pesimismo ético que, generalizado en respuesta a una serie de violencias ejercida contra la persona y la propiedad de los nobles, eleva el tono para exigir que el ciudadano respete, mediante la coacción si fuera necesario, los derechos de los demás ciudadanos (Fauré, 1999: 19-24).

Esto se vino a complementar con las Declaraciones de 1793 y 1795, que no se habían incluido en la Declaración de 1789. Así, el trabajo y la solidaridad nacional a favor de los ciudadanos desposeídos se designa a menudo como característica de la Declaración de 1793. Propiedad y trabajo están ligados: el trabajo es un medio de acceso a la propiedad, no debe haber ninguna exclusión para nadie en el trabajo, el contrato de trabajo entre el empleado y el empleador debe respetar el carácter inalienable de la persona humana. El derecho al trabajo está poderosamente ligado a los conceptos clave de libertad, propiedad y seguridad. Se denuncia lo precario del contrato de trabajo de jornaleros, obreros y artesanos, y se subraya la necesidad de una política social tanto para los trabajadores viejos como para los inválidos. Mientras toda la dimensión social de los derechos del hombre no aparece ausente en la versión final de la declaración de los derechos de 1789, los proyectos muestran la génesis de esa exigencia de la sociedad que promoverá la Declaración de 1793, los cuales serán retomados y consagrados en el siglo XX (Fauré, 1999: 26-27). Desde la Revolución Francesa, se proclamó que “la sociedad está obligada a procurar la subsistencia de todos sus miembros, ya sea proporcionándoles un trabajo o garantizando los medios necesarios a quienes no están capacitados para trabajar”. El derecho del ciudadano al trabajo o a la asistencia sustituye desde entonces la idea de la caridad individual y privada, de inspiración religiosa. Ciertamente, cuando cada individuo es un ciudadano, tiene derecho a disponer de medios para alimentarse, tener un techo y educar a sus hijos decentemente, para estar en condiciones de ejercer sus derechos políticos de una manera concreta.

En 1789, el ejemplo de los ingleses y de los estadounidenses se tenía muy presente en Francia, como ejemplos de consolidación ciudadana. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se estableció que ésta debía producir un cambio en las condiciones de existencia de la mayoría de la población. La declaración de los derechos encontraba su propio fin en sí misma; afirmaba un carácter de inmanencia, además de que sometía a todos los individuos a la soberanía de la nación.



La revolución de 1789 estuvo precedida por los acontecimientos de los siglos XVI y XVII, en los que surge la monarquía francesa como un modelo de absolutismo opresor de toda fuerza emergente de la sociedad civil. La sociedad francesa se dividía en tres órdenes: el clero, que no sólo era el primero de los órdenes, sino el cuerpo más sólidamente unido por su jerarquía propia y su disciplina; la nobleza, determinada por el nacimiento, y, finalmente, el tercer Estado, formado por las masas populares en general, encabezadas por la burguesía que, sin duda, sobresalía gracias al trabajo y al ahorro, pero sobre todo gracias a la especulación comercial. El antiguo régimen basado en privilegios había devenido en un obstáculo para el desarrollo y nacimiento de la moderna sociedad que se había gestado en su seno. Si a esto añadimos, además, la crisis financiera en que se debatía el reino, los privilegios habían agotado su misión histórica y, por tanto, se mostraban incapaces de mantener su hegemonía, y hacia 1788 una pugna franca entre burgueses y los privilegios de la nobleza amenazaba la nación. En ese mismo año, Luis XVI lanzó una convocatoria a los franceses para presentar sus ideas sobre la reforma del Estado. Nobleza y burguesía manifiestan su fidelidad a la monarquía, aunque están de acuerdo en sustituir el poder absoluto por el poder de la ley aprobada por los representantes de la nación, en garantizar la libertad individual contra lo autoritario del policía o el juez, en conceder a la prensa una libertad razonable y, también, en aprobar la tolerancia religiosa sin llegar a la laicización del Estado. A pesar de la unanimidad que encuentran los intereses de ambos lados, el conflicto de clases los hacía irreconciliables sobre determinados puntos, sobre todo los referentes a los privilegios de la nobleza⁵.

De todos los escritos presentados para llevar a cabo la reforma, el de Sieyés fue, sin duda, de los más sobresalientes e influyentes en el proceso de revolución. Miembro del Partido Nacional o Patriota, compuesto por algunos personajes de la nobleza y por supuesto de la burguesía, Sieyés redacta entonces su famoso ensayo ¿Qué es el Tercer Estado?, cuya temática general trata sobre los derechos de la nación, que su autor identifica con los del tercer Estado y que opone a las prerrogativas de los privilegiados.

Para Sieyés, el tercer Estado compondría por sí solo una asamblea nacional porque, según él, «¿quién se atrevería a decir que el tercer Estado no tiene en sí todo lo que es preciso para formar la nación completa? Es el hombre fuerte y robusto cuyo brazo está todavía encadenado. Si se le despoja del orden privilegiado, la nación no vendría a menos, sino que iría a más. El tercer Estado abraza, pues, todo lo que pertenece a la nación, porque el tercer Estado es todo” (Sieyés, 1989: 13). Así, el tercer Estado constituido en Asamblea Nacional, tendría la facultad de aprobar los impuestos, con la debida sanción del rey.

Tras una desenfundada lucha de unos por conservar los privilegios y la búsqueda de la igualdad de parte de otros, en 1789 la Asamblea Nacional nombra una comisión encargada de redactar lo que sería la constitución para la emergente nación; así la redacción definitiva de la Constitución queda promulgada el 3 de septiembre de 1791. En

⁵ La nobleza presentaba obstáculos para llevar a cabo la reforma que clamaba Francia pues se oponían al voto por cabeza en el seno de los estados generales, además de su pretensión a conservar las órdenes, las prerrogativas honoríficas y los derechos señoriales, en tanto que para el tercer estado la igualdad en los derechos era la condición indispensable de la libertad. Frente a semejante petición los diputados del tercer estado, representados en el pensamiento de Sieyés, declararon que como ellos representaban el noventa y nueve por ciento de los franceses, con o sin los representantes de las otras dos órdenes, ellos tenían el derecho de constituirse en Asamblea Nacional.

el espíritu de la carta magna quedan consagradas las expectativas del *Contrato Social* de Rousseau respecto a la soberanía popular, y las ideas sobre la soberanía nacional de Sieyés.

En su proclamación del nuevo reino del ciudadano, los revolucionarios franceses se inspiraron, ante todo, en el pensamiento de Rousseau, para quien, al ser la dependencia entre los hombres la fuente de la desigualdad, los cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado impedían la libertad humana y debían ser destruidos. Al contrario de lo sucedido en Inglaterra, el ciudadano, expresión directa de la voluntad general, debía ser independiente de todos los vínculos intermedios y estar en íntima relación con el Estado. Si bien, desde 1789, los revolucionarios se plantearon el problema de la representación, mantuvieron en lo esencial la concepción roussoniana de una democracia unitaria, hostil al pluralismo. El interés y la voluntad de cada ciudadano se identificaban con el interés y la voluntad colectivos. El interés general no se deduce de la suma o de la composición de los intereses particulares. Al igual que la nación, la ciudadanía es un todo indivisible, debe ser organizada y garantizada por un Estado centralizado, expresión de la voluntad general, creadora de la sociedad.

Uno de los puntos sobresalientes del pensamiento de Sieyés, al igual que el de Kant, respecto a la representación es la distinción que establece entre ciudadanos “activos” y ciudadanos “pasivos”, distinción que junto con la separación que hace entre elector y electo lo llevan a defender la causa burguesa, evitando de esa forma que las clases populares, a su vez, conquistaran la igualdad electoral y con ello conquistaran la fuerza del Estado a su favor. Entre los ciudadanos pasivos encontramos a las mujeres, los niños, los extranjeros, también aquellos que no contribuyen a sostener el establecimiento público. Esta idea fue adoptada en la constitución de 1791, en la que se privaba del derecho de sufragio a todos aquellos ciudadanos que no cumplieran con el requisito de “pagar una contribución directa igual al menos a tres jornadas de trabajo y presentar el comprobante de pago y no estar en estado de domesticidad, es decir, de servidor o jornal” (Sieyés, 1989: 25). Este pensamiento está sumamente alejado de la igualdad pretendida por Rousseau.

Aunque eran numerosas, estas exigencias no privaron del derecho de voto más que a un tercio de los varones adultos: fundamentalmente a mendigos y vagabundos, aunque también a los sirvientes domésticos. En cambio, el pago de una pequeña contribución no excluyó más que a un porcentaje ínfimo de los franceses mayores de edad, lo cual permite hablar de un primer triunfo del individuo-electo; aunque la vieja concepción del ciudadano-propietario, vinculada con el temor a la acción incontrolada de las muchedumbres, no desapareció por completo, el poder final de decisión lo detentaba una minoría que se suponía ilustrada.

Sieyés (1989: 25) proporcionó la argumentación jurídica que justifica que “los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la nación entera”. De esta manera, los ciudadanos no son representados directamente, sino por medio de la nación. El hecho de que la nación en su totalidad tenga una representación, implica que los ciudadanos también están representados, en tanto que pertenecen al cuerpo nacional, justificando así la supresión del voto hecha en perjuicio de los desposeídos, pues aun los ciudadanos pasivos, no electores, eran representados en el parlamento. Así, de acuerdo con Sieyés, todos los habitantes de un país debían gozar de los derechos, aun los ciudadanos pasivos; todos tenían derecho a la protección de su persona, de su propiedad, de su libertad,



etcétera. Sin embargo, no todos tenían derecho a tomar parte activa en la formación de los poderes públicos, es decir, no todos eran considerados ciudadanos activos. Más aún, esta distinción es todavía mayor respecto a la opinión electoral de los ciudadanos activos, misma que se encontraba filtrada por la elección a dos grados, pues para ser elector en segundo grado, además de las condiciones necesarias para ser ciudadano activo, se requería “ser propietario o usufructuario de un bien valuado sobre los roles de contribución en un ingreso igual al valor local de doscientas jornadas de trabajo”.

De esta manera, para Sieyés (1989: 34) el cuerpo de representantes a quien le es confiado el cuerpo legislativo o el ejercicio de la voluntad común, “no existe nada que con la manera de ser que la nación ha querido darle. Él no es nada sin sus formas constitucionales, no actúa no se dirige, ni se ordena, más que mediante ellas”. De esta forma se consagra el principio de soberanía como indivisible, inalienable e imprescriptible. Donde la soberanía pertenece a la nación (o sea a la voluntad general), pues “ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio”. Por tanto, la prueba de que la nación es soberana es que ella es titular del poder constituyente, por lo que considera que no debe estar ligada a la Constitución.

En efecto, si Rousseau aceptaba el gobierno representativo como un mal inevitable, en Sieyés la representación es la base misma de toda la organización estatal y, por tanto, el mejor sistema de Gobierno. En este sentido, Sieyés (1989: 40) hace una diferenciación entre democracia y Gobierno representativo: es por la utilidad común que los ciudadanos nombran representantes, a quienes dan su confianza pues son mucho más capaces que ellos mismos para conocer el interés general e interpretar, desde su punto de vista, su propia voluntad. Así, “los ciudadanos que nombran a sus representantes, renuncian y deben renunciar a ejercer ellos mismos inmediatamente la ley, entonces no tienen voluntad particular a imponer. Toda influencia, todo poder les pertenece sobre la persona de sus mandatarios, pero es todo. Si ellos dictaran sus voluntades no sería más un Estado representativo, sería un Estado democrático”. Ésta sería para Sieyés la otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley, a través de concurrir por sí mismos inmediatamente a hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracterizaría a la verdadera democracia.

La oposición entre régimen representativo y democracia directa consiste, esencialmente, en que en la segunda el ciudadano es legislador, mientras que en la primera no es más que elector. Sieyés (1989: 44-48) no duda en afirmar que el régimen que le conviene a Francia es el representativo, entre otras razones, porque “la enorme pluralidad de nuestros conciudadanos no tiene ni suficiente instrucción, ni suficiente ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que deben gobernar Francia”; su opinión es, entonces, la de nombrar representantes, porque “los ciudadanos acrecientan su libertad haciéndose representar por la parte del establecimiento público que se encuentra organizada a este efecto”; por tanto, el concepto moderno de libertad, para Sieyés consiste en que el individuo no maneja la cosa pública directamente, sino a través de representantes ilustrados para poderse dedicar a la conquista del bienestar privado, aunque para ello su soberanía se convierta en una apariencia.

El nacimiento de la democracia representativa se da en un tono que más que democrático es un tanto preventivo y de restricción ante el pueblo que quiere llegar al poder, por un lado, y ante la posibilidad de continuar con un régimen absolutista conservador de los privilegios de la nobleza decadente de la época, por el otro. El legado

de estos pensadores al finalizar el siglo XVIII permitió establecer lo que conocemos como Gobierno representativo. De ahí el surgimiento de dos conceptos más de representación política: el concepto de representación electoral como un hacedor independiente de la política nacional, y el concepto de representación parlamentaria como una autoridad pública cuyo poder deriva de su legitimidad a partir de que sus miembros atraviesan por un proceso de selección, es decir, actúan en interés de sus ciudadanos aun cuando ellos no están obligados a tomar instrucciones de sus electores.

Tanto los autores de *El Federalista* como los constituyentes franceses estaban convencidos de que el único Gobierno democrático apropiado para un pueblo era la democracia representativa (que es la forma de Gobierno en la que el pueblo elige a sus representantes que deben decidir por él), sin embargo esto no indica que tanto Madison como Sieyés pensaran que instituyendo este tipo de democracia se degenerase en un Gobierno popular. La democracia representativa, en este sentido, nació de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejor que los ciudadanos, quienes están, a juicio de estos autores, muy “encerrados en la contemplación de sus intereses particulares” y, por tanto, la democracia indirecta es más apropiada para lograr los fines para los cuales había sido predispuesta la soberanía popular. A condición de que el diputado una vez elegido no se comportase como “hombre de confianza” de los electores que lo habían llevado al parlamento, sino como representante de toda la nación, es decir, para que la democracia fuera representativa, era necesario que fuese excluido el mandato obligatorio del elector frente al elegido, “característica del estado estamental, en el que los estamentos, las corporaciones, los cuerpos colectivos transmitirían al soberano mediante sus delegados sus exigencias particulares” (Bobbio, 1991: 36). Por ejemplo, los constituyentes franceses para formalizar la separación entre representante y representado, de acuerdo con la propuesta del legislador Sieyés, introdujeron en la constitución de 1791 la prohibición del mandato imperativo, en el que se estipula que “los representantes nominados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de toda la nación y no se les podrá imponer a ellos mandato alguno” (Bobbio, 1991: 37).

En la generalización del sufragio desempeñó, sin duda, un papel relevante la guerra contra las potencias dinásticas y la necesidad de reclutar a todos los varones útiles para el ejercicio revolucionario. Quienes tenían que tomar las armas para defender a la patria debían disponer también del derecho a elegir a sus gobernantes; por esta razón, la Constitución de 1795 siguió reconociendo la ciudadanía política a todos los contribuyentes, fuera cual fuera su aportación, y también a quienes aun sin pagar contribución alguna habían participado en una o varias campañas militares en defensa de la república. En este nuevo texto constitucional se introdujo la primera exigencia explícita de una capacidad mínima: todos los jóvenes que al cumplir los 21 años desearan adquirir la condición de “ciudadano francés” tendrían que demostrar que “sabían leer y escribir, y ejercer una profesión mecánica”⁶.

Las formas de sufragio restringido no resistieron en Francia a la nueva ofensiva revolucionaria de 1848. Durante la monarquía de julio, la lucha por la igualdad política

⁶ La nacionalización de las fuerzas militares, particularmente durante el siglo XIX, había impulsado a la mayor parte de los Estados europeos a negociar con su población la entrega de reclutas, materiales de guerra e impuestos; los gigantescos ejércitos de ciudadanos —como los de las guerras napoleónicas— implicaban una invasión sin precedentes en las relaciones sociales cotidianas por parte del Estado (Tilly, 1992: 175-176).



ocupó un papel equivalente al que había desempeñado en 1789 la reivindicación de la igualdad civil. El establecimiento del sufragio universal directo para los varones mayores de 21 años, sin restricción alguna por razones de capacidad o de censo (de acuerdo con el decreto de 5 de marzo de 1848), se presentó como la gran novedad introducida por la revolución. En virtud de esa ley, nueve millones y medio de franceses podían participar en las elecciones, y aunque pasado el momento álgido de la revolución, una nueva norma legal redujo en 1850 el cuerpo electoral en casi tres millones, al exigir tres años de domicilio fijo para poder votar; tras el golpe de Luis Bonaparte desapareció de nuevo esta limitación. Gracias a las leyes electorales de 1874 (para las elecciones municipales) y 1875 (para las generales) aprobadas por la Tercera República, el sufragio universal, y con él la generalización de la ciudadanía política para los varones mayores de edad, se convirtieron por fin en un rasgo permanente de la vida política francesa. Más aún: esta conquista significó también el final de las tensiones revolucionarias y el triunfo de la estabilidad política en el país (Pérez, 2000: 126-127).

Fueron los republicanos de la Tercera República, al llegar al poder en la década de 1880, quienes crearon de forma totalmente consciente las instituciones encargadas de constituir la nación moderna. Las instituciones nacionales —la escuela o el ejército— organizaron la vida colectiva en torno a prácticas regulares y difundieron un sistema de valores nacionales coherente. La unificación de la sociedad por medio de la centralización de la enseñanza y, en un sentido más general, de la administración francesa, aunque éstas fuesen, al menos en parte, herencia de la monarquía, se reforzó por la voluntad, heredada de los reyes por los republicanos, de construir una nación moderna en torno al Estado y por medio de él. En el único país europeo que conoció una inmigración masiva desde comienzos del siglo XIX, esta política, vinculada a la historia de la ciudadanía y la democracia, permitió también asimilar a los extranjeros. El proyecto político lo sostuvieron y lo impulsaron las instituciones nacionales: el derecho de nacionalidad, especialmente abierto, que en un país de inmigración transformaba a los inmigrantes, o en todo caso a sus hijos, en ciudadanos y en soldados; la escuela gratuita, laica y obligatoria de la República, la administración pública, el ejército. Los maestros de la Tercera República nacionalizaron a los hijos de los campesinos de las provincias francesas y a los de los inmigrantes, enseñándoles, en ocasiones de manera brutal, francés y cálculo, y prohibiéndoles usar la lengua de sus padres. El ejército contribuyó a esta nacionalización de las poblaciones. Tras establecer el reclutamiento (1872) y promulgarse una ley sobre la nacionalidad (1889) que imponía la francesa a los hijos de extranjeros nacido en suelo francés para poder reclutarlos, el ejército arrastró con poblaciones procedentes de todos los países de emigración, de todas las regiones y de todas las clases sociales; mantuvo el sentimiento de comunidad nacional con la ayuda de los maestros, que siguieron escolarizando a los reclutas y difundiendo el patriotismo (Schnapper, 2001: 65-66).

En el corazón del mito y del orgullo nacional se halla haber inventado la nación en la práctica y haber forjado la modernidad política. El proyecto político, nacido de los valores encarnados por la Revolución francesa, se basaba en el hecho y en la ideología de la ciudadanía individual: gracias a dicho proyecto —a la vez sistema de valores e instituciones— se integraron, tras la revolución, poblaciones heterogéneas por su origen regional, social y nacional. La integración nacional fue el producto de una voluntad política aplicada por instituciones estatales fuertes que se justificaban por un

sistema de valores, al que se denominaba habitualmente en la vida pública “el modelo Republicano”. Más que en los demás países, el modelo de integración a la francesa se basaba en la idea del valor de la ciudadanía individual, en la igualdad formal, jurídica y política del individuo-ciudadano. Su fundamento ideológico lo constituía la idea de que todos los hombres, si reciben la formación necesaria, pueden participar en un proyecto político basado en la universalidad de la ciudadanía. El patriotismo podía así, cimentarse en el mito de la Revolución, lo que permitía reconciliar la idea nacional y la vocación universal. A través del caso francés se demuestra que una ciudadanía que no se inscriba en la historia, que no sea sujeto de su propio destino ni disponga de instrumentos concretos de integración y de intervención en la escena internacional, se queda en idea abstracta. La nación es una forma social y política concreta.

La consolidación de la ciudadanía moderna

Los movimientos revolucionarios a favor de una mayor democratización y participación ciudadana no se reducen a los casos que hemos visto; sin embargo, la guerra civil en Inglaterra, la independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa son los más significativos y emblemáticos, y los que más han influido en la consolidación de la ciudadanía moderna en Occidente.

El siglo XVIII presenta un hiato básico en la historia occidental. Antes de él, las poblaciones estaban totalmente impedidas de ejercer sus derechos públicos; a partir de él, progresivamente se han convertido en ciudadanos y, en este sentido, en participantes de la comunidad política. El problema de los grupos excluidos de representación y participación ciudadana en un Estado nacional moderno reside en el proceso político por el cual se amplía y redefinen gradualmente, en el nivel de la comunidad nacional, los derechos y deberes recíprocos. Los grupos recién politizados protestan contra su ciudadanía de segunda categoría, y exigen participar en términos de igualdad en la comunidad política del Estado nacional.

El triunfo del sufragio universal, tras la revolución de 1848, no se produjo sólo en Francia. La Asamblea Nacional Alemana, reunida en Francfort en la primavera de ese año, aprobó igualmente ese principio, aunque su aplicación sólo tendría lugar en 1867, durante el periodo bismarckiano, y se mantuvo en las elecciones del Reichstag, o Cámara baja, tras la creación en 1871 del imperio alemán. En Suiza, la nueva Constitución de 1848, resultado de la victoria liberal frente a los cantones católicos, lo incluyó igualmente en las elecciones al Consejo Nacional. Un año después, Dinamarca —enfrentada en una guerra con los Estados alemanes— lo incorporó también a su Constitución. Y aunque no se llegara a la universalización del sufragio, en 1852 el conflicto entre radicales y moderados en Portugal acabó con una ampliación sustancial del derecho de voto, al que a partir de entonces tendrían acceso en torno al 40% de la población masculina adulta. En el caso español, la revolución de 1868 logró eliminar las restricciones electorales y establecer las reivindicaciones de las juntas revolucionarias a favor del sufragio universal; pero el reconocimiento de estos principios, y de los derechos políticos complementarios —de reunión, asociación y manifestación o “petición colectiva”— en la Constitución de 1869 sólo se mantuvo lo que duró el periodo revolucionario. Con la restauración de la monarquía se volvió, una vez más, a un sistema de sufragio censitario altamente restringido (Pérez, 2000: 127-130).

En aquellos Estados europeos que no atravesaron situaciones revolucionarias tan intensas, y en los que las estructuras políticas no se vieron alteradas con tanta radicalidad, el viejo sistema de representación estamental pudo pervivir durante buena parte del siglo XIX, bien en su forma más pura o bien en diversas combinaciones con el sufragio censitario, al tiempo que en otros casos ese sistema era sustituido por diversas fórmulas de voto restringido, sin pasar por la experiencia del sufragio universal o casi universal.

Hubo Estados en Europa que desde los momentos iniciales de su historia constitucional, o bajo la presión de las oleadas revolucionarias, aprobaron fórmulas de sufragio censitario. Así ocurrió en Bélgica, desde su independencia en 1831 (en 1848, una nueva ley duplicó el cuerpo electoral, con lo que Bélgica se libró de la revolución); en Holanda, tras la revisión constitucional de 1848, resultado de la fuerte presión de los sectores liberales del país; o en el reino de Cerdeña y Piamonte cuyo estatuto, aprobado en esa misma fecha y que fue la base de la constitución del reino de Italia (1861), exigía un censo de entre 20 y 40 liras para poder votar, aunque también reconocía el voto de las capacidades. En los países escandinavos, en cambio, las formas de representación estamental, con algún añadido censitario, alcanzaron una mayor duración. En Suecia la presión liberal obligó a sustituir, en la Constitución de 1864, el viejo sistema de representación estamental por el voto personal y directo de los propietarios en la elección de la cámara baja del nuevo parlamento bicameral (Pérez, 2000: 127-130).

En las décadas finales del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX hubo un cambio sustancial de actitud, del que son un buen reflejo las modalidades en el derecho electoral introducidas por la mayoría de los Estados europeos. En la década de 1870, algunos Estados europeos contaban ya con sistemas electorales próximos al sufragio universal masculino. En la Tercera República francesa podían ejercer el derecho de voto más del 90% de los varones mayores de 21 años. En Suiza, y también en las elecciones para el Reichstag alemán, el cuerpo electoral estaba formado por más del 80%, y en Dinamarca por el 75% del total de los varones adultos. Pero el resto de los Estados europeos se encontraba en niveles considerablemente más bajos. En Portugal los votantes ascendían al 40% de los varones adultos. En el Reino Unido, tras las reformas de 1867 y 1872 se contaba con un 30% de votantes; en España no llegaban al 20%, y en niveles similares al español se encontraban Austria, Noruega y Suecia. Por último, Italia, Bélgica y Holanda se situaban en el más bajo nivel de participación electoral, con menos del 10% de los varones mayores de edad (Pérez, 2000: 136).

Pero a lo largo de las dos décadas finales del siglo XIX, este panorama cambió de forma espectacular. No sólo en Italia, donde la reforma de 1882 permitió pasar de seiscientos mil a dos millones de votantes, también en el Reino Unido, que con la nueva reforma de 1884 otorgó el derecho de voto a casi los dos tercios de los varones mayores de edad (se pasó de tres a cinco millones de votantes). El derecho de voto se amplió igualmente, aunque de forma más modesta, en Noruega en 1885, al tiempo que se introducía el voto secreto; por su parte en Holanda, en 1887, el número de votantes aumentó dos veces y media. La vuelta al sufragio universal masculino en España (en 1890) multiplicó por seis el censo electoral (de 800 000 a 4 800 000 electores), el cuerpo electoral se multiplicaba por diez en Bélgica, y desde 1900 en Noruega el voto era prácticamente universal (Pérez, 2000: 137).

Para todos estos avances democráticos realizados en Europa a finales del siglo XIX, podemos utilizar el calificativo que utiliza Huntington: *bola de nieve*, el cual indica

un proceso de contagio o difusión, del que dan prueba las frecuentes referencias de muchos reformadores a finales del siglo XIX; la democratización había acelerado su velocidad en relación con las décadas precedentes, para los dirigentes de otros países estos hechos demostraron que la democracia podía hacerse, y también les hicieron ver los peligros que debían evitar y las dificultades que debían superar⁷.

Nuevos avances en la primera década del siglo XX confirmaron esa aceleración. Si en 1901 el voto pasó a ser secreto en Dinamarca, en 1907 acababa el sistema de voto desigual en Austria, al tiempo que se establecía el sufragio universal masculino y el voto secreto. Tras la reforma de 1905, en Finlandia se reconoció el sufragio universal, igual y secreto no sólo para los varones, sino también para las mujeres de 24 años, el porcentaje de electores se multiplicaba por diez y por primera vez en Europa, casi el 90% de la población mayor de edad (no sólo de varones, como hasta entonces) pudo intervenir en los procesos electorales. En 1907 era en Suecia donde se reconocía el voto a las tres cuartas partes de los varones mayores de edad; al tiempo que en Noruega las mujeres que disfrutaban de una renta familiar superior al mínimo establecido se incorporaban al cuerpo electoral. En Portugal, tras el retroceso de 1895, la revolución republicana de 1910 trajo consigo de nuevo el reconocimiento del derecho de voto de los cabezas de familia (aunque en 1913 se excluyó a los analfabetos de su disfrute). Italia, por su parte, estableció en 1912 el sufragio casi universal para los varones mayores de 30 años, con una fórmula adicional que permitía el voto de los mayores de 21 años. Más del 90% de los varones que superaban la barrera de la edad establecida por las leyes habían alcanzado antes de la Primera Guerra Mundial el derecho de voto en la mayoría de los Estados europeos (las excepciones corresponden al Reino Unido, Holanda y Suecia, donde el porcentaje estaba situado entre el 60 y el 80%) (Pérez, 2000: 137-138).

Los cambios en la legislación electoral fueron el resultado de una alteración sustancial en la valoración de los requisitos necesarios para el reconocimiento de los derechos de ciudadanía. En este terreno, lo que ocurrió en las décadas finales del XIX y a comienzos del XX fue que perdieron legitimidad y validez legal las limitaciones relacionadas con la propiedad y el estatus social, en vigor durante la mayor parte del siglo; en cambio, las que se referían de forma más directa a las cualidades individuales no se vieron afectadas por la misma erosión. Con respecto al principio censitario, la concepción restrictiva de las capacidades y los criterios estamentales o corporativos fueron objeto de las reformas de mayor envergadura, mientras que las restricciones vinculadas con la educación en la más abierta formulación inicial (saber leer y escribir), o a los principios de utilidad y autonomía personal no se vieron cuestionadas con la misma intensidad hasta haber terminado la Primera Guerra Mundial.

El pleno reconocimiento del sufragio universal como principio legislativo y la reducción de la edad requerida para acceder al voto, sólo se produjeron tras el final de la Primera Guerra Mundial. En Dinamarca, gracias a la Constitución de 1915, en 1918 pudieron votar los varones y mujeres mayores de 29 años. Un año después en Bélgica acabó el sistema de voto plural y la edad requerida se redujo de 25 a 21 años; en Austria y Alemania se reconoció el derecho de voto a los varones y mujeres mayores de 20 años, y en Italia a los varones mayores de 21 y a todos los que habían participado en la guerra como combatientes, fuera cual fuera su edad. En 1921 en Noruega y Suecia

⁷ De acuerdo con la división de Huntington este período correspondería a la primera ola democrática que se desarrolla entre el siglo XIX y las primeras dos décadas del siglo XX (Huntington, 1994: 99-104).

votaron los varones y mujeres mayores de 23 años, y en 1922 en Holanda lo hacían los mayores de 25 años (en 1917, se había establecido el sufragio universal masculino y dos años después, el femenino). Se daban los últimos pasos para la extensión de la ciudadanía política en los países europeos: en España el voto femenino se estableció en 1933, Francia, Bélgica e Italia (en los que se otorgó inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial) y en Suiza, donde tuvo que esperar a 1971 (Pérez, 2000: 141).

Para Anthony Giddens (1982: 171-173), la Primera Guerra Mundial tuvo un papel decisivo en la universalización de los derechos ciudadanos, ya que no es accidental que en diversos países europeos el sufragio universal sólo se lograra a la sombra de la Primera Guerra Mundial, que ayudó a romper algunos recursos tradicionales de resistencia al cambio social. La nueva ciudadanía no pudo ser devorada por las batallas europeas, y las nuevas condiciones políticas establecían la necesidad del apoyo electoral para los Gobiernos con el propósito de que éstos pudieran cumplir con los objetivos nacionales.

De acuerdo con Huntington, algunos factores estructurales o ideológicos que hicieron posible el triunfo de la primera ola de la democracia fueron el desarrollo económico, la industrialización, la urbanización, el ascenso de la burguesía y una clase media, el desarrollo de una clase obrera y su rápida organización, y el crecimiento gradual de la economía; todos estos factores parecen haber jugado igualmente algún papel en los movimientos hacia la democratización en los países de Europa durante el siglo XIX y principios del siglo XX, además de las influencias intelectuales, particularmente el peso de los ideales de las revoluciones norteamericana y francesa (Huntington, 1994: 25-27 y 48-49). Algunos hechos tuvieron especial relevancia para este proceso de democratización: la extensión de la educación y la reducción de niveles de analfabetismo en las clases medias y los sectores populares de la población —vinculadas con el crecimiento económico y urbano, pero también a la nueva intervención estatal en el terreno educativo— hicieron perder credibilidad al viejo argumento por el que sólo los principales contribuyentes o las personas con estudios estaban preparados para hacer un uso conveniente de los derechos políticos.

Se puede señalar al menos que en las décadas finales del siglo XIX y en los años iniciales del XX la presión social que impulsó la democratización tuvo más que ver con las organizaciones obreras que con la burguesía o las clases medias. Fue la clase obrera, y en concreto los partidos y sindicatos obreros vinculados con la Segunda Internacional, la principal protagonista del empuje final hacia la democracia política. La conquista del sufragio universal estuvo ligada a la consecución de otros derechos para los trabajadores —relacionados con la educación, la protección social o los derechos de asociación y huelga— es una prueba complementaria del papel decisivo de estas organizaciones en el proceso general de cambio.

Para que los partidos y sindicatos integrados en la Internacional y los sectores obreros impulsados por ellos se convirtieran en protagonistas de la lucha por la democracia y los derechos políticos fue necesaria una previa transformación de las expectativas iniciales de dichos organismos. En concreto, sus dirigentes y militantes tuvieron que superar la imagen del sufragio universal como un engaño de la burguesía y aceptar que podía ser un instrumento para la emancipación obrera.

En todas las naciones europeas, las primeras generaciones de obreros industriales del siglo XIX pudieron adherirse al ideal de la nación. En el mundo agitado y pobre de la primera revolución industrial, la igualdad política, y ante la ley, no lograba compensar

ni real ni simbólicamente las brutales desigualdades del orden económico. Las masas encontraron en la nación el medio de participar en la vida pública, cuando se decretó el sufragio universal. En este sentido, el caso británico es un ejemplo claro. El régimen parlamentario inglés, fuente esencial de poder, dejó entrar paulatinamente en la Cámara de los Comunes primero a los representantes de los empresarios y los capitalistas mediante la reforma electoral de 1832, después a las nuevas clases obreras mediante la reforma de 1867 y, finalmente, a algunos grupos obreros que no habían sido incluidos, particularmente los trabajadores agrarios o mineros, mediante la reforma de 1884, por la que se les concedió el derecho de voto. Las primeras medidas de seguridad y protección social, la creación de los sindicatos y el nacimiento del partido de los trabajadores, en el que se representaba a los sindicatos como tales, contribuyeron a organizar e integrar a la clase obrera en la vida política y social. Los partidos obreros se apoyaban en la idea universal de la ciudadanía para justificar sus demandas. Reivindicaban que se modificaran en su favor las estructuras políticas en nombre de los principios mismos en que se fundamenta la legitimidad de las naciones (Schnapper, 2001: 144-145).

El desarrollo de los sindicatos ilustra el tránsito que tuvo lugar en la representación de los individuos a la de los colectivos. Los sindicatos procuran elevar la posición económica de sus afiliados; los trabajadores se agrupan para alcanzar un nivel de remuneración al que se juzgan merecedores —y que depende, en la práctica, de la capacidad de organizarse y negociar lo que el mercado permita—. Estas conquistas de los sindicatos tienen vastos efectos en el estatus de los trabajadores como ciudadanos, ya que a través de ellos y de las negociaciones colectivas el derecho a organizarse se emplea para afirmar reclamos básicos con respecto a una justicia social elemental. De este modo se le da a la ampliación de la ciudadanía a las clases bajas un significado muy especial: en su calidad de ciudadanos, los miembros de estas clases están autorizados a gozar de cierto nivel de bienestar, a cambio del cual su única obligación es cumplir con los deberes corrientes del ciudadano. La legalidad otorgada a los sindicatos es un ejemplo de la legislación habilitante, ella les permite a los miembros de las clases bajas organizarse y obtener de esa manera un poder de negociación equitativo, que la igualdad legal formal impuesta previamente les había negado (Bendix, 1964: 88-89).

Por otra parte, tenemos que la igualdad de ciudadanía y las desigualdades de clase social se desarrollan juntas. La yuxtaposición de igualdad legal y desigualdades sociales y económicas inspiró los grandes debates políticos que acompañaron la creación de las naciones europeas en el siglo XIX. Tales debates giran en torno de los tipos y grados de desigualdad o inseguridad que deben juzgarse intolerables, y los métodos para aliviarlas. Tras haber sido legalmente reconocidos en el ejercicio de sus derechos individuales, insisten en que un Gobierno legítimo debe atenerse a lo que ordena la ley. Concuera con esta posición el hecho de que en la mayoría de los países europeos las primeras leyes fabriles están destinadas a proteger a las mujeres y niños, quienes a la sazón no son considerados ciudadanos en el sentido de la igualdad legal. Por el mismo criterio, todos los hombres adultos lo son, ya que gozan de la facultad de participar en la lucha económica y de cuidar de sí mismos; consecuentemente, son excluidos de todo reclamo legítimo de protección. De este modo, los derechos formalmente garantizados benefician a los hombres de fortuna o, para ser más exactos, a aquéllos a quienes se define legalmente como desiguales, en tanto que todo el peso del veloz cambio económico recae sobre los “trabajadores pobres” (Bendix, 1964: 81-82).



En el caso de América Latina, por ejemplo en Chile durante los siglos XIX y XX, se ha ido consolidando lentamente una institucionalidad democrática, en el contexto de un sistema político con altos grados de estabilidad. La maduración de las instituciones democráticas tuvo que lidiar durante todo el siglo XIX con la abierta intervención electoral del poder ejecutivo y con una sociedad altamente jerarquizada que concentraba el poder político en una pequeña élite de terratenientes y comerciantes. Durante el siglo XX, el sistema político se fue abriendo paulatinamente a la participación de nuevos sectores sociales, en un proceso que fue interrumpido con el golpe de Estado de 1973, y que sólo se retomó en 1989, con el retorno a la democracia.

Las primeras elecciones que se realizaron en el país fueron en diciembre de 1810, en las que se eligió el Primer Congreso Nacional. Sin embargo, la guerra de independencia y las luchas entre distintas facciones internas que la sucedieron, impidieron una consolidación de las instituciones políticas y el desarrollo de un sistema de elecciones regulares. Tras la victoria conservadora de 1829, se impuso un sistema político de corte autoritario y fuertemente presidencialista, que se expresó en la Constitución de 1833. Aunque desde 1835 se sucedieron regularmente elecciones presidenciales y parlamentarias, éstas estaban marcadas por la intervención del poder ejecutivo. Las elecciones, en las que casi siempre ganaba el oficialismo, eran en la práctica verdaderos rituales políticos en las que lo más importante no era obtener el apoyo de los electores, sino el del Gobierno de turno.

El afianzamiento de un sistema de partidos políticos y la creciente oposición liberal a las prerrogativas presidenciales llevó a la aprobación de una serie de reformas, entre 1871 y 1891, que despojaron gradualmente al poder ejecutivo de su capacidad para intervenir en el proceso electoral. A la prohibición de la reelección presidencial en 1871 siguieron la reforma electoral de 1874, que amplió el derecho de sufragio; las reformas de 1888 y 1890, que otorgaron mayor transparencia al proceso electoral y reforzaron el secreto del voto, y la ley de Comuna Autónoma aprobada tras la revolución de 1891, en la que se consagró la independencia de los municipios con respecto al poder central. Aunque todas esas reformas acabaron definitivamente con el intervencionismo electoral del Gobierno, las elecciones siguieron estando marcadas por todo tipo de irregularidades y el poder político siguió concentrado en una reducida élite.

Las elecciones de 1920 marcaron un profundo cambio en la dinámica electoral. En ellas irrumpieron por primera vez los movimientos sociales, lo que marcó la pauta para el posterior desarrollo político del siglo XX. Los niveles de participación electoral aumentaron gradualmente, y la conformación de partidos políticos de izquierda, como el comunista (1922) y el socialista (1933), transformó el escenario político. Tras la caída del gobierno autoritario de Carlos Ibáñez en 1931, las instituciones se readecuaron al nuevo equilibrio político en un contexto de fuerte competencia electoral, que llevó al poder en 1938 al Frente Popular, la primera victoria electoral de una coalición de izquierda en la historia de Chile.

El aumento de los niveles de participación electoral tuvo un impulso considerable con la incorporación de la mujer en la vida política. En 1935 se permitió el voto femenino en las elecciones municipales, y en 1949 en las elecciones presidenciales y parlamentarias. El aumento del electorado tuvo desde entonces un rápido crecimiento, incentivado por la introducción de la cédula única electoral en 1958, que puso fin al cohecho, la aprobación del voto de ciegos en 1969 y de los analfabetos en 1972. El porcentaje de votantes con

respecto a la población pasó de un 7.6% en 1932 a un 36.1% en las elecciones de 1973, uno de los niveles más altos en la historia de Chile. La movilización masiva de la población a fines de la década de 1960 e inicios de los setenta, en un contexto de alta polarización política, se interrumpió abruptamente con el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, que puso fin al gobierno de Salvador Allende.

La dictadura militar, encabezada por Augusto Pinochet, que se inició en 1973 llegó a su fin con el plebiscito del 5 de octubre de 1988, en el que la ciudadanía expresó mayoritariamente su deseo de retornar al sistema democrático. La población se inscribió masivamente en los registros electorales, llegando a un nivel histórico de participación en las elecciones generales de 1989. Aunque en ellas ganó la centroizquierdista Concertación de Partidos por la Democracia, así como en todas las otras que se han efectuado hasta ahora, la composición del parlamento ha estado marcada hasta hace poco por la presencia de senadores designados por los militares y por un sistema electoral que privilegia la negociación entre partidos políticos por sobre los resultados del voto popular (Bethell, 1993a).

Colombia es el único país de América Latina que cuenta con una historia electoral ininterrumpida desde que se formó como nación independiente en 1830, a pesar de las continuas guerras civiles. Después de concluido el proceso bélico de la independencia, la cual obviamente no contó con un proceso electoral de sufragio, el país tuvo la responsabilidad de organizarse institucionalmente.

Luego de la secesión de Venezuela y Ecuador, la Constitución de 1832 tuvo que resolver el problema de quiénes deberían de ser considerados como nacionales, para así saber quién podía ejercer actividades electorales, razón por la cual, en primera instancia, los esclavos (que constituían una mayoría en el país) no fueron considerados como ciudadanos. En esta Constitución, para poder ejercer el derecho al voto no bastaba con ser ciudadano, pues se necesitaba ser un hombre mayor de edad (veintiún años), ser casado y poseer propiedades.

En el año de 1843 se redactó una nueva Constitución, la cual, en relación con la cuestión de la ciudadanía y de la función electoral, le dio continuidad a la noción de esclavitud y declaró como ciudadanos únicamente a los hombres libres nacidos en el territorio, pero sólo concedió el derecho a participar en los procesos electorales a aquellos hombres libres mayores de edad (veintiún años) que fuesen dueños de bienes raíces localizados en el territorio y cuyo valor fuese de trescientos pesos o más, o que tuviesen una renta anual de al menos ciento cincuenta pesos.

Hasta el año de 1853 sólo el 5% de los hombres ejercía el derecho al voto, el otro 95% no participaba del sufragio por razones culturales, económicas o de ciudadanía. Con la Constitución de 1853 surgen varios cambios importantes: se abolió la esclavitud en el territorio nacional y se declararon ciudadanos y con derecho al voto a todos los hombres nacidos en el territorio que estuvieran casados y que contaran con la mayoría de edad, así como también el voto secreto se ejerció por primera vez.

En esta constitución se implanta la votación popular para los cargos públicos de mayor importancia y se instaura el voto directo y secreto para elegir al presidente y al vicepresidente de la república, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al procurador general de la nación, a los gobernadores, senadores y representantes. Como resultado de estas reformas, el proceso electoral se amplió, de tal suerte que, en el año de 1856, hubo por primera vez en el país una elección de presidente de



la república por medio del sufragio universal. El vencedor en estas elecciones fue el conservador Mariano Ospina Rodríguez.

Hacia el año de 1858 se promulgó una nueva constitución, con la participación de liberales y conservadores, en la cual se mantenía el derecho al sufragio universal para todos los ciudadanos, es decir, los hombres nacidos en el territorio nacional que tuviesen más de veintiún años y que estuviesen o hubiesen estado casados. En los años que van de 1859 a 1861 el ejercicio electoral se vio truncado por la guerra, la cual produjo, en 1863, una nueva constitución en la que el poder central ya no definía las condiciones para un proceso electoral, sino que le daba libertad a cada Estado federal para establecer sus leyes, las cuales, en muchos casos, concedían el derecho del sufragio universal únicamente a aquellos hombres que pudiesen demostrar que eran ilustrados.

El año de 1886 marcó el inicio de una nueva etapa en la historia de Colombia con la redacción de una nueva constitución, la cual era de índole conservadora y centralista, y que declaró como ciudadanos a los hombres colombianos mayores de veintiún años que tuvieran una profesión u oficio o una ocupación lícita y legítima como medio de subsistencia, aunque esto no era suficiente para poder ejercer el derecho al sufragio, pues para poder ejercer el derecho a elegir representantes los ciudadanos debían saber leer y escribir y tener ingresos anuales de más de quinientos pesos o propiedades cuyo costo fuese superior a mil quinientos pesos. De esta forma, las elecciones eran indirectas para presidente de la república y senadores, y directas para concejales municipales, diputados a las Asambleas Departamentales y representantes a la Cámara.

En 1910 se reformó la constitución, gracias a lo cual el presidente de la república podía ser elegido de forma directa por todos a quienes se les considerase ciudadanos. En 1936 es instaurado el sufragio universal para todos los hombres, mientras que la elección indirecta de senadores se mantiene hasta el año de 1945. Durante el Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla no se realizaron elecciones sino hasta el plebiscito del año 1957, en el que las mujeres, por primera vez en Colombia, obtuvieron derechos electorales; así, el derecho al sufragio cobijó a todos los hombres y mujeres mayores de veintiún años. En 1975, el presidente Alfonso López Michelsen introdujo una reforma a la constitución, en la cual la mayoría de edad se adquiere a los dieciocho años y en 1986 se establece la elección popular de alcaldes y gobernadores, elecciones que todavía se llevan a cabo y hacen parte del sistema electoral actual (véase: López-Alves, 2000 y Centeno, 2002).

En el caso de Paraguay, en tiempos de la Colonia, se tuvieron las primeras experiencias relativas a la voluntad popular, cuando por Cédula Real del 12 de septiembre de 1537, se autorizó el voto popular. Así, vecinos de Asunción votaron en cédulas escritas y depositadas en un cántaro, proclamando gobernador y capitán general a Francisco Ortiz de Vergara. En 1844, Carlos Antonio López propone una constitución para la república, la cual fue aceptada y sancionada por 300 diputados, la “Ley que establece la administración Política de la República del Paraguay”.

Muerto el mariscal López, y luego de las graves consecuencias de la Guerra de la Triple Alianza, el 3 de julio de 1870 se realizaron los comicios para la elección de 42 diputados constituyentes. La vigencia de la constitución de 1870, de corte democrático y liberal, determinó que todos los ciudadanos paraguayos tuvieran derecho al sufragio desde la edad de 18 años cumplidos.

Tradicionalmente se contaba con el “voto cantado”. Esto, hasta el Gobierno de Liberato Rojas, quien promulga una ley el 23 de agosto de 1911, que introduce la

figura del “voto secreto y escrito”. Se estipuló también el uso de urnas y de un registro permanente de electores, en el que podían inscribirse los mayores de 18 años. Dicha ley fue modificada el 30 de noviembre de 1916, durante el Gobierno de Manuel Franco, con miras a las legislativas de 1917. A partir de la nueva ley –N° 223– cada elector debía escribir en un papel o boleta los nombres de los candidatos que prefería. Debido al analfabetismo reinante, el método de elección fue difícil de aplicar.

En 1918 se creó el Registro Cívico Permanente, que permitió que la oposición entrara al legislativo. La ley de su creación comprende tanto al Registro Cívico Nacional, como al Padrón Electoral de Extranjeros. Con la promulgación de la constitución de 1940, se creó un ejecutivo fuerte, que podía ser reelecto e incorporaba, a su vez, derechos sociales. El presidente de la república era votado en elección general directa, seis meses antes de la toma de posesión del mando, poniendo fin a las elecciones de electores para presidente y vicepresidente.

Durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) se decretó la Ley N° 204, que señalaba que para la elección de presidente de la república, miembros de la Cámara de Representantes y convencionales a la Asamblea Nacional Constituyente, se constituye en un solo Colegio Electoral; para la elección de miembros de las Juntas Municipales y Juntas electorales, la Sección Electoral respectiva se constituye en un colegio electoral separado.

Paraguay fue el último país de la región en conceder el sufragio a la mujer, cuando el 5 de julio de 1961, por Ley N° 704 de “Derechos Políticos de la Mujer”, se estableció que “la mujer tiene los mismos derechos y obligaciones políticos que el hombre. En virtud de dicha ley tiene derecho a votar en todas las elecciones, tanto municipales como parlamentarias y presidenciales, y a ser elegida en las mismas condiciones que el hombre, para cualquier magistratura y funciones electivas”.

La constitución de 1967 estableció la igualdad de los derechos civiles y políticos del hombre y la mujer; asimismo, incluyó que nadie podría proclamar o recomendar la abstención electoral, y que son electores los paraguayos, sin distinción de sexo, que hayan cumplido 18 años de edad. Estos avances en la representación política eran letra muerta debido a la dictadura del general Stroessner. Al terminar la dictadura, luego de las elecciones del 1 de mayo de 1989, cuando saliera triunfante el general Andrés Rodríguez, se promulgó en 1990 un nuevo Código electoral.

El sistema, entre otros puntos, estipuló que para el cargo de presidente, los candidatos tienen que ser civiles. Prohibió además la reelección y eliminó el requisito de la afiliación religiosa, restituyendo el cargo de vicepresidente que había sido restringido en 1940. Desde entonces, los candidatos presidenciales y vicepresidenciales deben postularse como binomio y son elegidos por el voto directo, luego de haber obtenido una mayoría simple del electorado.

En la constitución de 1992, por primera vez en la historia, se elegían en comicios libres a futuros convencionales constituyentes. El artículo 118 de la Constitución Nacional de 1992, señala: “El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional”. Por su parte, el artículo 120 dice: “Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los



mismos derechos en las elecciones municipales”. Con el referéndum del 9 de octubre de 2011, el primero desde la vigencia de la Constitución, se podrá enmendar dicho artículo, para reconocer a los ciudadanos paraguayos radicados en el extranjero como electores en las próximas elecciones nacionales (véase: López-Alves, 2000 y Centeno, 2002).

Puede decirse que en Venezuela el siglo XIX inicia en 1830, con el nacimiento definitivo de la República de Venezuela, la cual se prolonga hasta 1935, cuando falleció de muerte natural el más férreo de sus dictadores, desde 1908, el general Juan Vicente Gómez. Antes de Gómez, Venezuela había oscilado entre dos polos extremos: la autocracia y la guerra civil (Krauze, 2010: 35).

En Venezuela, la constitución de 1936 reservaba el sufragio para venezolanos varones, mayores de 21 años y que supieran leer y escribir. El presidente sigue siendo electo por el Congreso de la República. La reforma constitucional de 1941 consagra la eliminación del inciso sexto del artículo 32, el voto directo de los varones mayores de 21 años y que supieran leer y escribir para la elección de diputados al Congreso, la concesión del voto de mujeres que llenaran los mismos requisitos pero limitado a los concejos municipales. También se introdujo a las cámaras un proyecto de Ley de Elecciones, complemento de la reforma constitucional que establecía la representación proporcional de las minorías.

El 18 de octubre de 1945 la oficialidad joven del ejército derrocó al gobierno democrático de Medina Angarita, con la tolerancia de dirigentes de Acción Democrática. Se instaló la Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida por Rómulo Betancourt. El 15 de marzo de 1946 la Junta Revolucionaria de Gobierno convocó a comicios para elegir una asamblea constituyente y promulgó un estatuto electoral que concedió el derecho de sufragio a todos los venezolanos mayores de 18 años, sin otras excepciones que los entredichos y la inhabilitación por sentencia penal, también el voto se hizo secreto y universal.

En 1947, bajo la batuta programática de Betancourt, y aprobada una nueva constitución, Venezuela celebró las primeras elecciones con sufragio universal, incluyendo el femenino, de su historia. El candidato triunfante fue el venezolano de mayor renombre internacional, el gran escritor Rómulo Gallegos. El nuevo presidente tomó posesión en febrero de 1948, pero en noviembre de ese mismo año un nuevo golpe militar lo derribó y abrió paso a la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez. Una década después, en 1957, los venezolanos buscaron con valor la restauración de la democracia (Krauze, 2010: 37).

En 1958, tras una insurrección popular, una junta militar de actitud tolerante desplazó a Pérez Jiménez y ocupó el poder. La presidió un militar popular, Wolfgang Larrazábal, que contendió en las elecciones. El histórico Pacto de Punto Fijo, firmado en 1958 por el propio Betancourt, Rafael Caldera y Jóvito Villalba, aseguró el apoyo al candidato ganador y algo crucial: la formación de un Gobierno de coalición. Triunfó Betancourt y en 1961 se promulgó una nueva Constitución que perfeccionaba la de 1947. La constitución de 1961 señala que el voto es obligatorio, secreto y libre, además de la representación de las minorías. Son electores todos los mayores de 18 años con las excepciones de ley, interdicción civil e inhabilitación política, y que en las elecciones de los Concejos Municipales podrán participar los extranjeros con más de diez años de residencia en el país. Durante la década de los sesenta y principios de los setenta, Venezuela logró establecer un gobierno democrático con una importante institucionalización política y crecimiento económico (Krauze, 2010: 38).

Venezuela entraría en un período de inestabilidad a partir de mediados de los años setenta por las constantes crisis económicas producto de los malos manejos del petróleo y por el seguimiento de grupos políticos radicales. En 1992 Hugo Chávez intenta un golpe de Estado contra el presidente Carlos Andrés Pérez, pero fracasó y es encarcelado durante dos años, hasta ser indultado más tarde por el entonces presidente Rafael Caldera. Chávez se postuló a los comicios presidenciales de 1998 con el apoyo del Movimiento Quinta República, y tras obtener la victoria se convirtió en presidente de Venezuela en 1999, cargo que ocupó hasta su muerte y posteriormente heredado a su sucesor Nicolás Maduro con el cual ha buscado consolidar la llamada “Revolución Bolivariana”, basada en su proyecto socialista para el siglo XXI, pero puesto en entredicho por la oposición.

El presidente Hugo Chávez, inicialmente, por medio de un referéndum, abogó por derogar, en 1999, la constitución de 1961. Luego impulsó un segundo referéndum constitucional que resultó en la ratificación de la nueva Constitución de Venezuela de 1999 con el 71.78% de los votos. La polarización política desembocó en el golpe de Estado de 2002 en el que fue derrocado por dos días por el industrial venezolano Pedro Carmona. Chávez fue restituido en el poder tras un contragolpe de las Fuerzas Armadas de Venezuela. El gobierno de Hugo Chávez ha sido sumamente controversial, principalmente por sus aspiraciones a mantenerse en el poder, y por la búsqueda de ajustar los marcos legales para que esto pueda ser posible; sin embargo, cabe destacar que hasta ahora, a pesar de lo controversial del régimen, las elecciones para presidente de la república y otros cargos se han mantenido con la periodicidad establecida, con la participación en las urnas de la ciudadanía y con el reconocimiento de la oposición de los resultados, aunque éstos no han estado libres de críticas y controversias.

En 1830 la República Oriental del Uruguay tuvo su primera constitución, que establecía un régimen de Gobierno republicano. De acuerdo con la constitución de 1830, no tenían derecho al sufragio las mujeres, los extranjeros, los analfabetos, los peones a sueldo, los vagabundos, los soldados, etcétera. Esto significaba que sólo una pequeña minoría elegía al Gobierno. En las elecciones de 1903, por ejemplo, votó un 5 % de la población. En 1900, el presidente no era electo por los ciudadanos, sino por la Asamblea General (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados reunidas). En cambio, los diputados y los senadores sí eran elegidos por los votantes, pero no existía la representación proporcional.

Uruguay no fue el primer país de América Latina que introdujo el voto secreto (en 1918), aunque probablemente sí fue el primero en donde el ajuste entre el texto legal y la realidad política se aproximaron más. En 1932 se aprobó la Ley del Sufragio Femenino. Para junio de 1973, Bordaberry y las Fuerzas Armadas dieron un golpe de Estado: el parlamento fue disuelto y se instauró un gobierno cívico-militar. Los partidos políticos de izquierda y los sindicatos fueron ilegalizados, se generalizó la tortura y el encarcelamiento de los opositores.

En 1980 el Gobierno llamó a un plebiscito constitucional con el fin de institucionalizar el régimen autoritario. La derrota sufrida por el oficialismo marcó el inicio del fin de la dictadura. Las elecciones de noviembre de 1984 se realizaron con partidos políticos y dirigentes proscriptos. En ellas triunfó la propuesta conservadora del candidato colorado Julio María Sanguinetti, que fue electo presidente. El nuevo Gobierno restableció las libertades y derechos políticos y, atendiendo el reclamo popular, el



parlamento aprobó una ley que permitió la liberación de todos los pesos políticos (véase: Lopez-Alves, 2000 y Centeno, 2002).

En Argentina las primeras elecciones que se practicaron fueron en los años 1820. El padrón estuvo confeccionado por todos aquellos varones mayores de 18 años y fueron utilizados para armar los registros de bautismos y nacimientos de la iglesia católica. No obstante, no sirvieron de mucho, puesto que por más que las personas se presentaban a votar, el voto era “cantado”, es decir, se tenía que decir en voz alta, por lo tanto se podía sufrir el linchamiento de la oposición o directamente el voto contrario a lo que uno quería. También sucedía que muchas veces uno se acercaba a votar y misteriosamente ya lo había hecho, así como el padre, el tío y el abuelo muertos. Además, el candidato sólo podía salir de las personas que tuvieran propiedad, título o fueran comerciantes.

Luego de la constitución de 1853 mucho no cambio. Las elecciones se seguían haciendo en las iglesias con padrones en los que los muertos votaban o con el “voto cantado” y el linchamiento del votante. Este modelo se agotó en 1912, cuando surgió la Ley Sáenz Peña que dotaba al voto de un valor universal, secreto y obligatorio, además de celebrarse el sufragio indirecto (se votaba a través de colegios electorales). Se comenzó a votar en las escuelas. Así en las primeras elecciones la Unión Cívica Radical logró imponerse ante la oligarquía, conquistando el padrón en las primeras elecciones libres.

Esto no duraría por mucho tiempo: en los años treinta, luego del golpe de estado de Uriburu y tras fracasar su modelo corporativo, el general Justo llamó a elecciones contemplando la Ley Sáenz Peña, pero poniendo obstáculos para que se pudieran desarrollar elecciones libres, sin trampas y sin presiones. Con la llegada de la revolución de 1943 y luego de tres años de reformas sociales, en el año 1946 se convocaron elecciones libres, en las que el peronismo triunfó con el 46% del padrón electoral.

Es este régimen el que da un gran salto en materia electoral, porque a partir de las elecciones del año 1952 las mujeres fueron incluidas al padrón y pudieron votar, dando universalidad total al voto. Luego de la caída del régimen de Perón y hasta el año 1973 las elecciones eran itinerantes, puesto que cuando se celebraban sólo participaban algunos partidos políticos, ya que que el peronismo fue proscrito y muchos se alinearon a la postura de votar en blanco o no votar. Por otra parte, cuando había un ganador, duraban menos que lo reglamentario porque el ejército interrumpía los mandatos a su gusto, para instalar regímenes de facto y volver a llamar a elecciones.

En Argentina se estableció una dictadura militar de 1976 a 1983, que canceló los procesos electorales. Al terminar la dictadura se volvieron a practicar elecciones libres y conscientes, surgiendo como ganador Raúl Alfonsín, personaje que no terminaría su mandato, puesto que ante la crisis de 1989 convocó anticipadamente a elecciones, manteniendo la democracia. Otros cambios a la ley electoral se hicieron en los años noventa, cuando se introdujo el voto directo (dejando de lado al colegio electoral), el balotaje (segunda vuelta), las listas sábanas y se redujeron los años de mandato presidencial para poder agregar la reelección (Bethell, 1993b).

En 1812 los mexicanos votaron por primera vez. El proceso electoral se desarrollaba en 3 fases: juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia. Los ciudadanos manifestaban oralmente por quién votaban, lo que anotaba el secretario. No había padrón electoral, ni organismos que regularan el proceso, por lo tanto, se desconocía quiénes podrían votar.

Hacia 1836 se había levantado un padrón electoral y se entregaba una boleta con el nombre de los candidatos por los cuales se votaba, pero el presidente seguía leyéndolo en voz alta. Para entregar la boleta se exigía que se tuviera una renta anual de por lo menos 100 pesos, procedente de capital fijo o mobiliario o de trabajo personal honesto y útil a la sociedad. No se les daba boleta a los menores de 21 años siendo solteros, a los sirvientes domésticos, a los imposibilitados para el desempeño de las obligaciones de ciudadano por la profesión del estado religioso, a los vagos o que no tuvieran industria o modo de vivir, entre otros. Para 1857 se inicia con la división territorial por distritos electorales numerados.

La ley de Francisco I. Madero de 1911 y su reforma de 1912 otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos, se organizó el registro de electores, etcétera. Para ser elector era necesario figurar entre los ciudadanos empadronados en la sección, saber leer y escribir, no tener mando militar, ni ejercer funciones judiciales o de policía en el distrito electoral respectivo y no ser ministro o sacerdote de algún culto. Por primera vez se lograba el voto secreto. En la ley de 1918 desapareció la mayoría absoluta, se garantizó el secreto del voto, se otorgó al padrón electoral el carácter de permanente y se perfiló la credencial permanente de elector. En 1946 se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral. En 1951 se creó el Registro Nacional de Electores. En 1954 se incluyó la reforma constitucional que otorgaba el derecho al voto de la mujer. En 1970 se otorgó el voto a los jóvenes de 18 años.

El siglo XX en México se va a caracterizar por la instauración de un sistema de partido hegemónico (PRI), el cual mantuvo elecciones periódicas; sin embargo, a través del fraude electoral y por la falta equitativa en la competencia partidista, el PRI se perpetuó en el poder por un periodo de 71 años hasta la alternancia política en el año 2000. La transición a la democracia en México es un proceso lento, se desarrolla principalmente a partir de los años ochenta y noventa con el desgaste del régimen priísta, el crecimiento de una pluralidad partidista que comienza a ganar elecciones, la creación de instituciones electorales independientes del Gobierno como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante los años noventa, los cuales dan certeza de las comisiones electorales (véase: Woldenberg, 2006 y Silva-Herzog, 1999).

En Brasil el sufragio directo se introdujo en 1881; no obstante, los comicios realizados durante el imperio y la primera república se caracterizaron tanto por excluir del derecho al voto a un gran porcentaje de la población como por los recurrentes fraudes y por un registro electoral deficiente. Durante el imperio se establecieron requisitos de carácter económico para el ejercicio del sufragio, y de 1881 a 1888 se excluyó del derecho al voto a toda persona que no supiera leer ni escribir.

Hasta 1882 la edad mínima para ejercer el derecho al voto era de 25 años, después fue de 21 y a partir de 1932, hasta la fecha, es de 18 años. Asimismo, la constitución vigente dispone el voto "facultativo", es decir, no obligatorio de acuerdo con la ley, para los jóvenes entre 16 y 18 años. En 1932, junto con la eliminación del sufragio censatario, se concedió a las mujeres el derecho a votar, y en 1988 se estableció constitucionalmente el derecho al voto, sin restricciones, para lo analfabetas.

Con la Ley Electoral de 1932 se introdujo el sufragio obligatorio, y en 1934 se estableció constitucionalmente el voto secreto. En 1946 se estableció la obligatoriedad



del registro de los electores. La constitución de 1988 y la Ley Electoral de 1989 establecieron que el sufragio es directo, secreto y universal. Tienen derecho a ejercerlo todos los ciudadanos brasileños mayores de 18 años; es obligatorio para todos aquellos alfabetizados, y facultativo para los analfabetas y ciudadanos de entre 16 y 18 o mayores de 70 años (Bethell, 1989).

En Perú, en 1896, surgió una importante ley electoral que fue la primera de carácter estatutario en este país, e inició la progresiva, y algo lenta, modernización del derecho electoral peruano. Podían ejercer el derecho de sufragio los peruanos mayores de 21 años o casados que no hayan llegado a esta edad, que sepan leer y escribir y que estén inscritos en el registro cívico de su domicilio. Fue hasta 1931 que se promulgó el voto secreto, y en 1955 se concedió el voto a las mujeres y la edad para votar se redujo a 18 años. El voto ha sido obligatorio en Perú desde 1963, y fue de los últimos países en derogar los requisitos de propiedad y alfabetismo para ejercer el voto en 1979. Y ahora, el voto es obligatorio para los analfabetas (véase: López-Alves 2000 y Centeno, 2002).

Como hemos visto, podemos concluir que en Occidente la consolidación de la ciudadanía moderna fue el avance particular en tres niveles: la ciudadanía legal (el ciudadano igual ante la ley, en contraste con los antiguos privilegios locales o estamentales); la ciudadanía política (el ciudadano miembro del cuerpo político y participante en los asuntos públicos), y la ciudadanía nacional (el ciudadano integrado en el Estado, frente a su vinculación anterior a los cuerpos intermedios, y al tiempo separado radicalmente del extranjero).

El tipo de ciudadanía moderna está vinculado con el aspecto de la representación política caracterizada, principalmente, por la posibilidad de ejercer el derecho al voto o de participar en elecciones libres y en condiciones de igualdad; este proceso ha sido largo y varía en cada país, como hemos visto. Sin embargo, la construcción de la ciudadanía no se limita o se detiene con la obtención de derechos políticos y con la posibilidad de ejercer el voto, la construcción de un ciudadano más completo, con mayores derechos y que pueda enfrentar los retos que va a establecer el sistema democrático va aunado a la obtención y consumación de un articulado de derechos civiles, sociales, de minorías, entre otros. Para entender las dimensiones conceptuales con las cuales se vincula la ciudadanía y la representación política, a continuación establecemos una serie de definiciones que ilustran y permiten entender los principales conceptos que vinculan a la democracia con la ciudadanía.

Derechos ciudadanos, democracia y cultura política

La construcción democrática, los derechos sociales y su consecuente cultura política, son producto de un proceso histórico que inicia con diversos movimientos revolucionarios a favor de una mayor democratización y participación ciudadana. Con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el siglo XVIII representa una etapa emblemática para amplios grupos sociales excluidos de la representación y de la participación en los procesos políticos, pero no será sino hasta el siglo XIX en el que los derechos ciudadanos se amplían a lo largo y ancho del territorio europeo y su posterior reconocimiento a la universalización de los mismos a través de las transformaciones legales cuyos criterios censitarios, restringían los derechos a favor de principios censitarios, de criterios estamentales o corporativos, y de

capacidades que restringían el pleno reconocimiento del sufragio universal como principio ciudadano. La conquista del sufragio universal estuvo ligada a la consecución de otros derechos más allá de la política, relacionados con la educación, la protección social o los derechos de asociación y huelga inaugurados a finales del siglo XIX y principios del XX con la creación de sindicatos y el nacimiento de partidos de trabajadores, en los que se reivindicaron y ligaron la igualdad ciudadana y la desigualdad de clases sociales.

En suma, podemos decir que la consolidación de la ciudadanía moderna fue el avance particular en tres niveles: la ciudadanía legal (el ciudadano igual ante la ley, en contraste con los antiguos privilegios); la ciudadanía política (el ciudadano miembro del cuerpo político y participante en los asuntos públicos), y la ciudadanía nacional (el ciudadano integrado a un Estado).

Ciudadanía

Actualmente, la ciudadanía se ha convertido en la más importante de todas las instituciones democráticas. La democracia contemporánea ha logrado extender los beneficios que ofrece la ciudadanía al mayor número de individuos. Primero la adquirieron los aristócratas, después los hombres que poseían alguna propiedad, luego los varones en general y, muy recientemente, las mujeres.

Es hasta después de la Segunda Guerra Mundial que encontramos un énfasis en la comunión que debe haber entre los procesos democráticos y la ciudadanía, que tiene como pretensión, a través de los procesos democráticos, igualar a los individuos, en el sentido de ofrecerles atributos semejantes. Los ciudadanos se vuelven jurídicamente iguales ante sus congéneres, ante la ley y ante el Estado. Los individuos que ostentan esta calidad habrían de ser considerados de forma similar en el espacio público.

Sin embargo, en las sociedades democráticas hay personas poseedoras de derechos y obligaciones diferenciados. Tal hecho ocurre porque, en la realidad, el ejercicio de dichas prerrogativas no es materialmente igualable. Cuando el acceso a la justicia no es el mismo para las personas, por ejemplo, en función de la posición social, del género o de los recursos económicos con que se cuente para obtener el beneficio de la ley, se estará en presencia de una ciudadanía materialmente diferenciada. Lo mismo sucede cuando se le otorgan derechos específicos al individuo, por ejemplo, a partir de su lugar de nacimiento, de su edad o del grupo étnico al que pertenece.

El derecho a tener derechos no suele ser idéntico para todos los individuos pertenecientes a una misma comunidad política; ello se justifica en algunos casos, mientras que en otros tal asimetría es injusta y, por lo tanto, debe forzosamente corregirse. Cuando, por ejemplo, la ley otorga recursos o derechos especiales para aquellos individuos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad (mujeres embarazadas, indígenas, ancianos), la diferencia de trato por parte del Estado se justifica. En cambio, cuando la asimetría en el ejercicio de los derechos proviene de un acto social o gubernamental de discriminación o de exclusión social, entonces se vuelve inaceptable.

No es posible hablar de democracia sin hacer referencia directa a la ciudadanía, ni poner en el centro a la ciudadanía sin hacerlo, al mismo tiempo, con los derechos y obligaciones que la constituyen.



Derechos cívicos

La ciudadanía ha de ser entendida como el resultado de la acumulación, y no como el origen de los derechos del ser humano. Siguiendo el origen temporal bajo el que fueron adquiridos los derechos, cabe comenzar a partir de las prerrogativas cívicas que componen la ciudadanía.

Cuadro 1 Tipos y características de los derechos cívicos

Derecho a la vida humana. El derecho a la vida humana es el derecho más importante sobre el que se funda el resto de todas las prerrogativas que configuran la ciudadanía. El derecho a vivir se volvió un atributo del individuo, y nunca más una concesión ofrecida por la sociedad o por el poder político. Por el solo hecho de existir, los seres humanos cuentan hoy con la facultad de defender la continuación de las actividades que les permitan prolongar su existencia.

Libertades de conciencia y de expresión. Si el derecho a la vida es el más importante de todas las prerrogativas de la ciudadanía, la libertad de conciencia debe ser su consecuencia inmediata. No hay persona que pueda vivir su existencia libremente si, al mismo tiempo, no cuenta con garantías para ejercer razonada y razonablemente su libertad de conciencia. Ligada con esta última prerrogativa, se encuentra la libertad de expresión. La conciencia se expande cuando puede compartirse con los semejantes, es decir, cuando es posible comunicarse y establecer un diálogo con otras conciencias. El hecho de expresarse libremente completa nuestra naturaleza.

Derechos a la intimidad y a la vida privada. Las libertades de conciencia y de expresión necesitan, a su vez, de otros dos derechos indispensables para su ejercicio: la protección a la intimidad y a la vida privada. La intimidad ha de ser entendida como el lugar de los pensamientos secretos donde ocurre la construcción y reconstrucción de las razones y los razonamientos propios. Por su parte, el espacio privado es aquél donde se expresan y verbalizan las reflexiones y los afectos personales. Existe una prohibición al Estado para que interfiera en las esferas íntima o privada, y a su vez para que proteja a las persona frente a violaciones similares provenientes de otros integrantes de la sociedad.

Propiedad privada y libertades físicas. Una de las protecciones más seguras con las que la persona puede contar para que no sean vulneradas sus prerrogativas más básicas, es la posesión de un espacio físico, propio o alquilado, donde la esfera de lo público no traspase injustificadamente el umbral. Así la propiedad privada ha de ser vista como una extensión del cuerpo físico del individuo. En este mismo orden de ideas aparecen las normas que regulan a la libertad física, es decir, las facultades que el individuo posee para moverse dentro del territorio de la comunidad política a la que pertenece, y también para laborar en el oficio que le proporcione mayor satisfacción.

Derechos políticos

El mejor medio para asegurar las libertades protegidas por los derechos cívicos es la participación de los ciudadanos en la constitución de los poderes públicos. Los derechos políticos dan origen a los mecanismos que han de normar la vida política de un Estado que tenga aspiraciones democráticas.

Cuadro 2 Tipos y características de los derechos políticos

<p><i>Derecho a la información.</i> El derecho a estar bien informado constituye el elemento básico para el ejercicio razonable y razonado de la libertad. Si el Estado democrático se obliga a informar sistemáticamente sobre sus consideraciones, procedimientos y toma de decisiones, a través de formatos sencillos y accesibles, y si además conserva y ordena convenientemente los documentos que fundamentan, instruyen y provocan su actuación, buena parte del derecho a la información de las personas estará resguardado.</p>	<p><i>Derecho a la deliberación pública.</i> La deliberación amplia y plural tiene como propósito promover un proceso de aprendizaje sobre los temas del debate común y también sobre las prácticas democráticas válidas para resolverse satisfactoriamente.</p>
<p><i>Derecho a participar organizadamente.</i> El buen funcionamiento de las democracias depende de la preexistencia de un amplio tejido de organizaciones sociales, para la construcción, deliberación, tratamiento y toma de decisiones de los asuntos públicos, como pueden ser, por ejemplo, los sindicatos o los partidos políticos. Para que el Estado encuentre suficiente legitimidad a la hora de gobernar, debe estar enraizado en una sociedad organizada a partir de interlocutores que posean responsabilidades formales. Las organizaciones sociales deben tener garantizado su propio margen de libertad con respecto al Estado y no encontrarse manipuladas o cooptadas.</p>	<p><i>Derecho a la rendición de cuentas.</i> Se trata del derecho que los individuos deban poseer, en toda democracia, para exigir explicaciones con respecto a las decisiones y actos producidos dentro de las instituciones del Estado. Es la obligación impuesta sobre los representantes del Estado para que éstos justifiquen, expliquen y evalúen sus actos frente a sus pares, y también de cara a cualquiera de los integrantes de la sociedad a la cual sirven.</p>
<p><i>Derecho a votar y ser votado.</i> Es el derecho que tiene cada ciudadano de elegir a sus representantes y, asimismo, de poder participar como candidato para ser elegido a través del voto. Para que los derechos a votar y ser votado se vuelvan efectivos es indispensable que las personas cuenten con condiciones similares para informarse, deliberar, organizarse y exigir cuentas. Además de que los procedimientos electorales deben asegurar la libertad, la información, la secrecía y la individualidad e intransferibilidad de los votos.</p>	

Derechos sociales

Es a partir de las prerrogativas sociales que se pueden practicar efectivamente el resto de los derechos; son éstos los que hacen posible que la acción ideal que da origen a las libertades civiles, y también a las atribuciones políticas, se conviertan en una acción social. La ciudadanía requiere de una legislación y de políticas públicas que tengan como propósito impactar sobre el bienestar general de la sociedad. Los derechos sociales igualan las oportunidades para vivir con dignidad, y tienen como objetivo la corrección deliberada de los desequilibrios económicos, culturales y sociales.

Cuadro 3 Tipos y características de los derechos sociales

Derechos laborales. Con la negociación colectiva de los trabajadores de las condiciones laborales vino el derecho a la huelga, el derecho a recibir parte de las utilidades generadas por la empresa, la protección por parte del Estado para que los empleadores cumplieran sus compromisos, los seguros de vida y de gastos médicos, y las pensiones constituyen, en lo general, el conjunto de derechos laborales.

Derecho a la educación. Fue a finales del siglo XIX cuando el Estado moderno se obligó a garantizar la educación básica para todos los niños. Desde entonces quedó claro que no era suficiente proveer a los menores sólo de aulas y maestros, sino que este derecho debía incluir una educación de buena calidad que ofreciera habilidades y conocimientos convenientes a los estudiantes. La instrucción básica es crucial para mejorar las oportunidades en la vida de las personas.

Derechos a la salud. Derivada primero de los derechos laborales, nació la prerrogativa a un servicio de salud que disminuyera los riesgos que, por enfermedad, pueden enfrentar las personas.

Derecho a un medio ambiente sustentable. Uno de los derechos más recientemente desarrollados es el que obliga a los actores productivos, al Estado y a la sociedad en general, para que aseguren la sustentabilidad de los recursos naturales y, más genéricamente, del medio ambiente donde vivimos y nos desarrollamos los seres humanos.

Derechos de las minorías

El término minoría no se refiere a una cuestión numérica, sino al hecho de que si las personas son discriminadas por compartir rasgos de identidad con un determinado grupo social, y si dicho grupo se encuentra en una situación injusta y asimétrica de vulnerabilidad, se está entonces en presencia de un individuo potencialmente sujeto al ejercicio de los derechos de minoría. Si se pertenece a una minoría es porque sus derechos han sido aminorados o disminuidos. El propósito de los derechos de las minorías es tutelar las prerrogativas de los individuos que sufren limitaciones en sus libertades, precisamente por poseer una identidad distinta a la de la mayoría.

Cuadro 4 Tipos y características de los derechos de las minorías

Derechos especiales de representación. En las sociedades étnicas o socialmente diversas con frecuencia se presenta un reclamo para que, tanto en los parlamentos como en las oficinas de Gobierno, se abran explícitamente espacios para los grupos minoritarios. Uno de los mecanismos más utilizados para el ejercicio de este derecho es el de las cuotas de género, tanto en las candidaturas de los partidos como en los puestos de Gobierno; otro, es la cuota étnica o racial en estos mismos cargos, y por último, una forma de asegurar una mejor representación para las minorías en los poderes públicos es el uso del mecanismo de representación proporcional que determina espacios en el parlamento en función del porcentaje obtenido de votos.

Derechos económicos y sociales diferenciados. Las políticas del Estado suelen ser una herramienta poderosa para transformar la realidad material de las personas en una circunstancia de desventaja. Proveer de apoyos focalizados a favor de quienes padecen pobreza o marginalidad son instrumentos que suelen derivarse de las tareas que los Estados democráticos ofrecen a sus poblaciones con el objeto de disminuir los niveles de desigualdad.

Derechos especiales o de autonomía.
Estos derechos se relacionan con el autogobierno y la utilización de sistemas judiciales basados en los usos y costumbres de las poblaciones originarias. Estos derechos tienen que ver, en su mayoría, con la creación de ámbitos de poder, dentro de los cuales se exige al Estado nacional que se abstenga de interferir.

Participación ciudadana

La participación ciudadana es esencial para que los regímenes democráticos se consoliden y desarrollen. Una participación insuficiente produce una ciudadanía de baja intensidad y ésta, a su vez, condena a la democracia a ser de mala calidad. Por ello resulta crítico que los regímenes democráticos promuevan la participación de la ciudadanía en las tareas públicas.

La insatisfacción social respecto a sus instituciones representativas se asocia con el monopolio y control de la agenda pública, muchas veces en manos de los partidos políticos y de las legislaturas. Generalmente, la inscripción de la agenda es producto de la oferta política y administrativa, sin embargo, se puede observar que existen Gobiernos democráticos interesados en integrar a los ciudadanos a las decisiones públicas. Por un lado, coexisten *marcos normativos* que facilitan la intervención activa de los ciudadanos de manera individual o colectiva en los asuntos públicos; por otro lado, el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones supone un esfuerzo de organización a través de *promotores* que resultan ser intermediadores entre los representantes y la sociedad (Kitschelt, 1993).

Los *marcos normativos* se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los que pueden participar los ciudadanos, de manera colectiva o individual, en los diversos campos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales, así como diversas actividades públicas locales y regionales. Los marcos normativos de participación ciudadana constituyen distintos niveles de corresponsabilidad con las decisiones. Algunos mecanismos tienen una *función consultiva* en la medida en la que los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas ofrecidos por el Gobierno a través de referéndums, plebiscitos o consultas públicas, y son más o menos influyentes en la medida en la que las opiniones son vinculatorias de las decisiones gubernamentales. Las consultas son participes de las políticas institucionales en la medida en la que identifican problemas e influyen en la agenda legislativa; en el mismo nivel se encuentran los mecanismos que cumplen con *funciones de gestión e información*, en los que los ciudadanos tienen la posibilidad de gestionar directamente un bien o servicio o compartir información para dar mayor transparencia al sistema político. Finalmente, los ciudadanos pueden incidir directamente en algunas decisiones a través de *mecanismos de alta deliberación* en la función decisoria, que contribuyen al proceso de toma de decisiones no sólo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del Gobierno mediante el poder de decisión otorgado por instrumentos como la iniciativa popular, la conformación de asambleas

comunitarias, parlamentos ciudadanos, acceso directo a comités legislativos, contralorías sociales, revocación del mandato. El cabildeo ejercido por intereses específicos tiene la posibilidad de manipular las decisiones legislativas a favor de ciertos intereses; sin embargo, también existen grupos profesionales y académicos especializados en temas que coadyuvan con el flujo de información de la que pueden carecer los legisladores, sino que pueden ser la fuente misma de la confección de las decisiones y estar presentes en la agenda, en el proceso legislativo, en el diseño de la política y en la evaluación de la misma.

Figura 1

Marcos normativos y niveles de participación



La operatividad de los instrumentos depende de la capacidad organizativa y de representación con la que cuentan los ciudadanos. Roth Deubel (2006) considera que la tarea organizativa estaría a cargo de tres tipos de promotores: políticos, sociales y administrativos. Los *promotores políticos* incluyen a los partidos políticos dentro y fuera de los cuerpos representativos, los gremios o los grupos de presión. La función que cumplen es la de filtrar, codificar y agregar demandas de sus bases que son canalizadas hacia el sistema político, particularmente hacia las asambleas legislativas.

El segundo grupo, *los promotores sociales*, son representantes particulares que por su posición y reconocimiento disponen de una legitimidad social importante, capaces de influir directamente en la formación de la agenda gubernamental o legislativa.

Finalmente, los *mediadores administrativos* se convierten en promotores cuando defienden una determinada demanda y se transforman en defensores de intereses particulares, sin dejar de ser funcionarios públicos, lo que supone un interés propio del funcionario.

En todos los caso, el objetivo es influir en mayor o menor medida en la agenda gubernamental o legislativa, sin embargo, ¿qué tan efectiva es la respuesta de los tomadores de decisiones, simplemente gestionan las distintas demandas o diseñan propuestas al momento de reconocer los problemas?

Generalmente las decisiones públicas se enfrentan a la tarea de adecuar las decisiones a las transformaciones contextuales, sin embargo, una *decisión pública*, no solo adecúa la decisión a dichas transformaciones, sino que al transformar o reformar instituciones la decisión se enfrenta a diversos intereses, a veces encontrados, así como diversas instancias donde pueden crearse valores y aspiraciones colectivas que permitan la cohesión social. En este sentido, *la decisión pública* significa la adecuación motivada y fundamentada de las instituciones con base en consensos que establecen lo que se considera deseable y factible, al mismo tiempo, socialmente aceptable, dado que las modificaciones normativas (a la constitución, a las leyes, a los tratados, a los reglamentos) producen modificación en los valores y en los procedimientos organizativos.

En el ámbito de la representación, se reconoce la participación de actores institucionales como el Ejecutivo y el Legislativo, así como de la sociedad civil—en tanto actores no institucionales—, pero que convergen en la decisión legislativa de acuerdo con la capacidad de integración de canales de participación ciudadana más o menos abiertos o vinculatorios (marcos normativos de la participación), así como a la capacidad de incidencia de los propios grupos en términos de sus propios intereses: particulares, si se trata de grupos de presión o asistenciales, o colectivos, que incluye a grupos académicos o profesionales que coadyuvan o proporcionan información retrospectiva y prospectiva de las políticas, así como del conocimiento que poseen para integrarse al proceso de argumentación e influir en la elaboración, gestión o interpretación de las políticas públicas.

Con la introducción de nuevas tecnologías, la representación adquiere un nuevo carácter e introduce la participación como mecanismo auxiliar en la construcción de redes informáticas que dan acceso al control y a la participación ciudadana, así como a la inclusión de los representados en las decisiones legislativas. Es por ello que los sistemas de información en el ámbito de la representación promueven el acceso ciudadano a la información, fomentan la inclusión de la participación ciudadana en los procesos legislativos, mejoran la calidad de las decisiones legislativas, construyen vínculos de confianza entre los ciudadanos, promueven el debate público, combaten la corrupción, formulan políticas más democráticas y permiten la existencia de un ciudadano más informado e interesado en las decisiones legislativas. La ausencia de estos mecanismos refleja la mala opinión de los ciudadanos sobre sus instituciones representativas (Bellver y Kaufman, 2005).

Cultura política

La cultura política es el universo simbólico asociado al ejercicio y las estructuras de poder. Se refiere a sentimientos, creencias, valoraciones que dan significado a lo político; de alguna manera se refiere a diversos *ethos* en torno a las relaciones de poder. La cultura política es una composición de valores y percepciones que, como tal, no abarca orientaciones de un solo tipo, sino que generalmente combina percepciones y convicciones democráticas y/o modernas con patrones de comportamiento más o menos autoritario y/o tradicional.



Valores políticos

Los valores políticos son normas de carácter general que intervienen en el cálculo de la acción de los individuos. Los valores no tienen validez fuera de la sociedad en la que funcionan como reglas o partes de las mismas, por lo tanto, no tienen un sustento trascendental, no son universales per se. Los valores constituyen dentro de un régimen político el consenso no discutible, una especie de acuerdo general sobre lo que debe ser el sistema político.

Socialización política

La socialización política es un proceso de aprendizaje e interiorización de valores, símbolos y actitudes frente a la política, de larga duración y mucho menos directo, formal y cognitivo que el aprendizaje escolar.

Confianza política

La confianza política es el conjunto de expectativas que deposita la ciudadanía en las instituciones y sus representantes. Es el mecanismo que indica el nivel de satisfacción ciudadana con la democracia. Por el contrario, la desconfianza política representa la incapacidad de los ciudadanos para poner freno a los líderes; para controlar a los gobiernos, para influir en ellos y obligarlos a operar de forma eficiente; para controlar y evaluar lo que el gobierno hace; la desconfianza es la precondition del ciudadano que se comporta como súbdito; que renuncia a influir; a demandar; que es incapaz de asociarse con otros ciudadanos para resolver sus problemas y para defender sus demandas y exigir su cumplimiento.

Actualmente el papel de los ciudadanos es vital en las decisiones públicas, dado que reducen la asimetría con respecto a la representación política y complementan los actos de Gobierno a través de la integración de la opinión de estos en los asuntos públicos, además de ofrecer mayor capacidad de respuesta y generar un efecto multiplicador de las demandas. La intromisión de esa participación dependerá de los canales de acceso ofrecidos por la autoridad y de la intensidad en el manejo y conocimiento de las temáticas a tratar. Bajo este supuesto, se ha observado que las decisiones públicas en México se han fortalecido en la medida en la que, por un lado, se han reactivado diversos canales de acceso ciudadano —de reciente creación— que incentivan la participación. La satisfacción social con la democracia mexicana ha sido altamente cuestionada en tanto que persisten viejas instituciones, reticencias estructurales, a pesar de la integración de nuevos actores (sociales y políticos) en los procesos de decisión democráticos.



Satisfacción con la democracia en México

En 2005, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo aseguraba que en México el tránsito democratizador ha sido acompañado por los siguientes hechos: un crecimiento

económico deficiente, una persistente desigualdad social y el incremento de la delincuencia. Todo esto ha llevado a un frágil Estado de derecho, a una vida pública estridente y a una escasa cohesión social. “El desencanto con la democracia (y sus instrumentos: partidos, políticos, parlamentos) aparecía ya desde entonces en todos los ámbitos”.

Este mundo de desigualdad y malestar social no es la forma de la democracia, sino la manera en la que se vive en democracia. En parte, porque no se tiene una *ciudadanía de alta intensidad*, entendida como la capacidad real de los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos, civiles y sociales.

Visto de esta manera, “la democracia tendrá mejores condiciones de perdurar en tanto sirva a la creación del bienestar individual y colectivo de una sociedad. Si fracasa en esa tarea, tarde o temprano aumentará su debilidad y la probabilidad de ser reemplazada”. Es decir, la permanencia y reproducción de la democracia debe asegurarse por la vía de la legitimidad, de la satisfacción de las demandas sociales y de la creciente realización y difusión de los derechos; es decir, a través del ejercicio de la ciudadanía de alta intensidad.

En virtud de lo anterior, en este apartado se ilustra al lector sobre las siguientes cuestiones: ¿Cómo vive la democracia el ciudadano mexicano? ¿Qué tan satisfecho está con la respuesta a sus demandas? ¿Tenemos capacidad real de ejercer nuestros derechos? Y sobre todo, porque es deseable vivir en democracia, ¿los mexicanos creen en la democracia y sus instituciones?

Democracia y ciudadanía en México

Hoy es posible definir a la democracia como el arreglo institucional que se concreta en Gobierno y que deriva de: a) la práctica libre, directa y secreta de los votos, b) la participación de ciudadanos que se reconocen en el ejercicio tolerante y razonado de la deliberación pública. Aunado a lo anterior, “esta práctica implica necesariamente la existencia previa de un piso mínimo de derechos humanos: el derecho a estar informado sobre los asuntos públicos, así como las libertades para expresarse, para publicar, para organizarse y para reunirse, entre otros”.

La democracia ya no se asume sólo como el ejercicio del derecho a votar, sino que requiere la existencia de una *ciudadanía de alta intensidad* que tiene como principios: a) el conocimiento de los derechos y obligaciones ciudadanos; b) la identificación del Estado como el responsable del reconocimiento y armonización de leyes y políticas que aseguren su realización, y c) el conocimiento de las formas pacíficas para plantear las demandas.

En suma, vivir en democracia no sólo significa votar, sino y sobre todo, bienestar ciudadano, que quiere decir, ejercer efectivamente y gozar de los derechos sociales, políticos y civiles que han sido reconocidos por el Estado.

En este sentido, la confianza política ciudadana hacia las instituciones tiene un peso significativo, toda vez que ésta es el conjunto de expectativas que se generan o depositan y que no siempre son satisfechas por las instituciones del Estado. En estos términos, la confianza es el mecanismo a través del cual la ciudadanía y las instituciones: a) interactúan, b) posibilitan u obstaculizan el funcionamiento de la vida en democracia. Mientras mayor sea la confianza en las instituciones y en sus representantes, mayor será la valoración de la democracia, tanto su apoyo como la satisfacción de vivir en ella.



Está claro que aun cuando se instauren diversos procesos e instituciones electorales de carácter democrático, ello no resuelve, automáticamente, los problemas sociales y económicos de una sociedad. En el caso mexicano, la transición a la democracia se consolidó a través de modalidades y procesos diferentes al resto de América Latina. Se puede argumentar que la transición democrática mexicana concluyó con la toma de poder de Vicente Fox en el año 2000.

En México encontramos una apatía o desconfianza por la política, y el ausentismo ciudadano en las urnas es la crisis de confianza por la que atraviesan los partidos políticos, los actores de la política y las instituciones políticas en general. Esta situación se agudizó en las elecciones federales de 2009 con la emergencia del llamado “voto nulo”, expresión ciudadana que para algunos resultó ser un innovador trabajo de la sociedad civil para colocar “en la mesa de discusión varios asuntos políticos referidos fundamentalmente, al financiamiento de los partidos, la transparencia en el uso de recursos, la entrega de cuentas de los gobernantes a los gobernados, la posibilidad de reelección de candidatos, así como una lectura distinta de la Reforma Electoral impulsada en 2007”. Mientras que para otros es la evidencia de la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones de representación y en la política y puede constituir el comienzo del resquebrajamiento de la democracia en México.

Existen diversas explicaciones para este fenómeno, una de ellas es que los ciudadanos están cansados de las constantes descalificaciones entre candidatos, al mismo tiempo que no están satisfechos con las acciones del Gobierno y las instituciones políticas. La generación de expectativas es cada vez más acotada, y se hace uso constante de frases tales como *de los males el menor, un corrupto tolerable y nuestra esperanza (está) marchita y yo por eso mejor no voto*.

En este sentido, la confianza política se vuelve un punto central para analizar la relación entre ciudadanos e instituciones, ya que es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos expresan su nivel de apoyo a la democracia y su satisfacción de vivir en la misma.

Apoyo y satisfacción de la democracia en México

A continuación se presenta al lector una serie de datos que permiten ilustrar: a) la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones y si ha habido cambios antes y después de la alternancia, b) la aprobación ciudadana respecto a la eficacia del Gobierno, c) apoyo y satisfacción de vivir en democracia, y d) el perfil de la ciudadanía democrática.

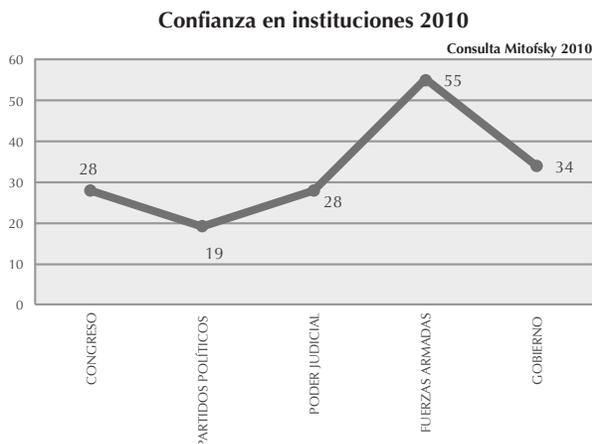
Lo anterior permitirá tener un panorama general de quiénes son y dónde están los ciudadanos que se sienten más satisfechos de vivir en democracia.

a) Niveles de confianza en instituciones

La confianza es un atributo mediante el cual se generan expectativas ciudadanas respecto de diversos actores políticos, y se hacen evaluaciones del desempeño y cumplimiento de las mismas; está fuertemente relacionado con la eficacia y eficiencia del Gobierno.

De acuerdo con la gráfica 1, la institución que goza de mayor confianza es el ejército con 55%, seguida del Gobierno con 34%.

Gráfica 1



Conviene señalar que la mayor confianza en las fuerzas armadas tiene relación directa con la estrategia de combate al narcotráfico y al crimen organizado emprendida desde 2006 por el Gobierno Federal. Por otro lado, es importante mencionar que las fuerzas armadas representan un icono de nacionalidad y patriotismo, lo cual las acerca a una evaluación positiva y subjetiva por parte de la ciudadanía.

Cuadro 5
Confianza en instituciones (%)

AÑO	Congreso	Ejército	IFE	Presidencia	Diputados	SCJN	Policía	Partidos políticos	Maestros	Empresarios	Sindicatos	Iglesia
1990	47	47	-	-	-	-	32	30	76	46	38	76
2000	23	54	45	-	-	-	30	25	-	42	29	82
2003	31	65	62	50	31	41	21	25	52	35	29	65
2004	31	75	67	61	42	57	50	47	63	53	48	77
2005	31	78	74	65	49	65	52	54	-	61	53	82

Fuentes: Ronald Inglehart, Miguel Basáñez, et al. *Human Beliefs and Values*. Siglo 21. México, agosto de 2004. Tablas E069, E072 y E080; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. *Cultura de la Constitución en México. Encuesta nacional de vivienda 2003*. Segunda ENCUP, Segob, 2003. Instituto de Investigaciones Sociales-IFE Encuesta Nacional en vivienda 2003. Consulta Mitofsky 2005.



Como se muestra en el cuadro 1, la iglesia es la institución que ha gozado de mayor confianza por más de una década. Está seguida del ejército y de un organismo ciudadano, el Instituto Federal Electoral. Por el contrario, las dos instituciones con menos confianza ciudadana son el Congreso de la Unión y los diputados.

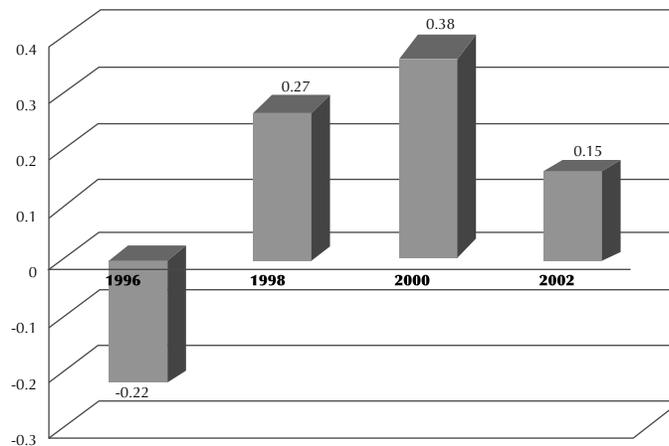
b) Eficacia del Gobierno

¿De qué depende que los ciudadanos se sientan satisfechos de vivir en democracia? La resolución de las demandas es uno de los elementos que posibilita el apoyo a la democracia y la satisfacción de vivir en ella. De acuerdo con diversos estudios de opinión, las grandes preocupaciones de la ciudadanía hasta este momento son dos: a) que disminuya la inseguridad (25.1%) y b) que mejore la economía (17.6%). A la pregunta sobre en quién ha de recaer las resoluciones de estas demandas, el 32.9% dijo que el responsable de resolver dichas prioridades es el Gobierno en sus diferentes niveles. (Mitofsky: 2010).

Lo anterior guarda relación con la eficacia del Gobierno, que significa la capacidad que tiene para resolver las demandas de la ciudadanía. Como se muestra en la gráfica 2, el periodo en el que los ciudadanos consideraron más efectivo al Gobierno fue precisamente el de la alternancia (2000).

Gráfica 2

Eficacia del Gobierno (porcentaje)

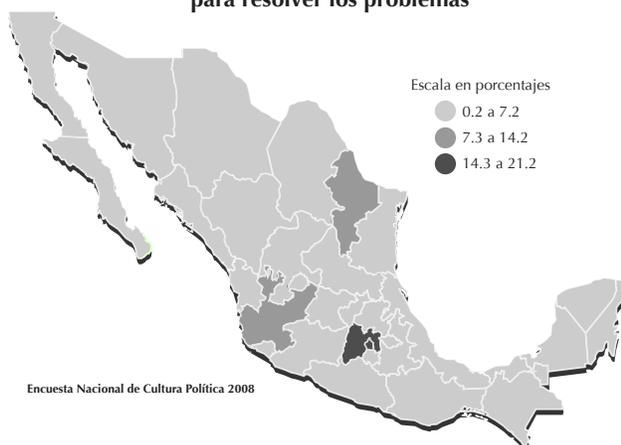


c) Apoyo y satisfacción de la democracia

En este sentido, vale la pena explorar qué cantidad de población prefiere que un Gobierno intervenga en la solución de todos los problemas nacionales. Según se observa en el Mapa 1, el Estado de México y el Distrito Federal comparten la visión de que el Gobierno debe intervenir para resolver los problemas; Jalisco y Nuevo León en menor medida, y el resto del país parece compartir una visión poco estatista.

Mapa 1

**Piensa que el Gobierno debe intervenir
para resolver los problemas**



A raíz de estos datos, podemos indagar sobre el apoyo que tiene la democracia y cómo el apoyo se distribuye en el mapa nacional.

Cuadro 6
Apoyo a la democracia (%)

Apoyo a la democracia	Antes de la alternancia (1999)	Después de la alternancia (2005)
Preferencia por la democracia	50	75.5
Preferencia por cualquiera de las dos	26	5.1
Preferencia por autoritarismo	20	19.5

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCUP 2008. Segob. México

La preferencia por la democracia (cuadro 6) se incrementó después de la alternancia. De igual forma, el porcentaje de personas que apoya un Gobierno autoritario y la indiferencia hacia uno u otro, disminuyeron. A partir de estos datos, cabe preguntarse ¿qué tan satisfechos se encuentran los ciudadanos que prefieren la democracia de vivir en ella?, y ¿de qué elementos depende su satisfacción?

Como se ilustra en el cuadro 7, quienes apoyan a la democracia no aparecen en igual cantidad que quienes se dicen satisfechos con ella. Casi 50% de quienes apoyan a

la democracia se dicen no satisfechos de vivir en ella. Por otro lado, comparativamente, los mexicanos se sienten menos satisfechos que el promedio latinoamericano.

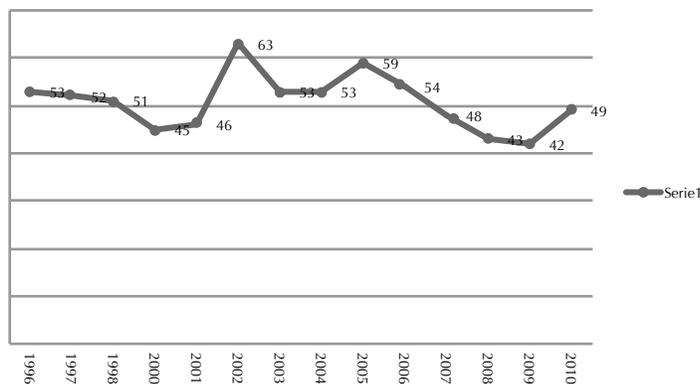
Cuadro 7
Satisfacción con la democracia y la economía (%)

Apoyo en 2010	Satisfacción en 2010	Demócratas insatisfechos en 2010
Satisfacción con la democracia		
49	27	22
Satisfacción con la economía		
México	17	
Latinoamérica	30	

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008. Segob. México

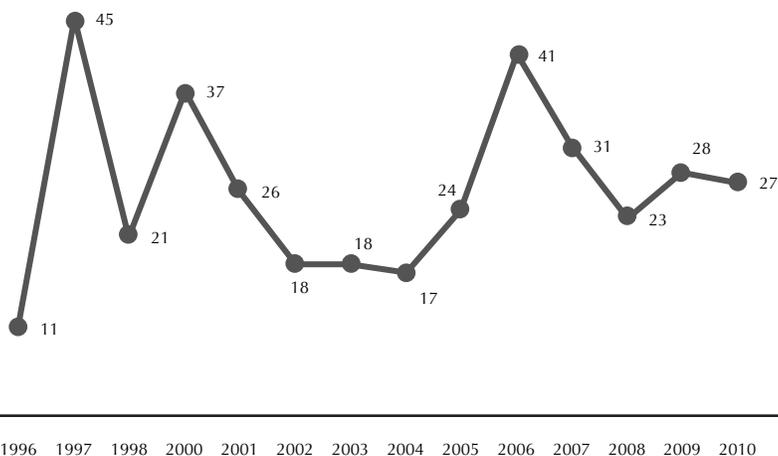
Las gráficas 3 y 4 dan muestra de que la hipótesis de que la alternancia trajo consigo una preferencia por la democracia aún mayor, no puede rechazarse. En contraste, la satisfacción con la democracia va en picada (gráfica 4), y en 1997 (antes de la alternancia) era mayor que después del 2000. ¿Qué pasó? La eficacia del Gobierno ha decaído en la misma magnitud.

Gráfica 3
Satisfacción con la democracia



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008. Segob. México

Gráfica 4
Satisfacción con la democracia
Línea de tiempo



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008. Segob. México

Así pues, el apoyo a la democracia no necesariamente se traduce en satisfacción con ésta. A nivel nacional, la distribución de la preferencia por la democracia y la satisfacción con ésta es desigual. Como se observa en el mapa 2, sólo la población del Distrito Federal dice sentirse satisfecha con la democracia, no así el resto del país.

En cuanto a la satisfacción con la democracia, como vemos en el mapa 2, el Distrito Federal es la única entidad federativa en la que la población dice estar satisfecha con ella. Guanajuato y Jalisco le siguen y el resto del país se comporta de manera similar entre 0.1 y 7 por ciento. Si bien por lo menos un 50% apoya la existencia de una democracia en el país, sólo la población del Distrito Federal dice estar satisfecha de vivir en ella.

La insatisfacción de vivir en democracia puede trastocar su fortaleza y llevar a la ciudadanía a pensar que es preferible renunciar a ciertos derechos y libertades si eso permite resolver problemas de calidad de vida. Ejemplo de ello es la población del Estado de México, que preferiría sacrificar algunas libertades pero tener resueltos los problemas económicos; en este tenor, le siguen Jalisco, Nuevo León y Veracruz. El resto del país se comporta de manera homogénea. (Mapa 3).

Mapa 2

Mapa de satisfacción con la democracia



Mapa 3

Es preferible sacrificar algunas libertades pero tener resueltos los problemas económicos



d) Democracia de ciudadanía (perfil del demócrata)
Ahora bien, ¿quiénes son los ciudadanos más satisfechos con la democracia? De manera descriptiva, tenemos los siguientes datos:

Cuadro 8
Satisfacción con la democracia por género (%)

Sexo	Muy	Algo	Poco	Nada	No sabe/NR	Total
Hombre	38.7	45.5	45	45.4	32.5	43.3
Mujer	61.3	54.5	55	54.6	67.5	56.7

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCUP 2008. Segob. México

Como vemos en el cuadro 8, las mujeres están más satisfechas que los hombres y en cuanto a la escolaridad, cuadro 9, parece no haber relación pues los grupos se distribuyen sin que haya una tendencia clara.

Cuadro 9
Satisfacción con la democracia por escolaridad (%)

Sexo	Muy	Algo	Poco	Nada	No sabe/NR	Total
Preescolar	8.2	5.2	5.1	5.6	28.9	8.4
Primaria	35.4	26.8	29.2	35.4	49.1	32.6
Secundaria	19.1	24.2	25.8	26.7	15.1	23.8
Medio Superior	15.5	17	15.9	13.2	2.1	13.9
Superior	17.4	18.7	17.5	11.2	1.8	14.6
Posgrado	.3	1.6	.8	.3	0	.1

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCUP 2008. Segob. México

En cuanto a la ocupación, en el cuadro 10 se observa que el grupo de profesionistas dice estar muy satisfecho con la democracia. Le siguen quienes su ocupación es manejar algún vehículo público y finalmente están los comerciantes.

Cuadro 10
Satisfacción con la democracia por ocupación

Ocupación	Muy	Algo	Poco	Nada	NS/NC	Total
Profesionistas	299,732	1,390,461	1,882,522	836,450	42,755	4,451,920
Funcionarios Públicos	37,660	342,626	89,232	104,258	16,244	590,020
Administrativos	225,889	1,346,310	1,363,051	591,760	134,593	3,661,603

Comerciantes	428,807	1,792,492	2,048,996	1,954,839	520,676	6,745,810
Choferes	643,652	3,327,769	4,414,369	3,068,151	1,242,254	12,696,195
Campo	241,917	1,008,039	1,267,347	465,104	1,301,315	4,283,722
Industria	298,122	1,849,230	1,728,266	1,262,014	543,582	5,681,214
No especificado	16,175	34,205	3,962	0	28,265	82,607
Total	2,191,954	11,091,132	12,797,745	8,282,576	3,829,684	38,193,091

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCUP 2008. Segob. México

Conclusiones

En esta parte hemos descrito la forma histórica en que se construyó la representación política y se consolidó la ciudadanía moderna, cómo y cuáles son los derechos ciudadanos y su relación con la democracia, para posteriormente ilustrar de manera general el sentir de la ciudadanía mexicana de vivir en democracia. Como vimos, existe una fuerte tensión entre el apoyo a esta forma de Gobierno y la satisfacción con la misma, derivada, en gran parte, del hecho de que los frutos de la democracia en términos económicos y sociales han sido escasos.

Esta visión de la democracia como mecanismo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos ha traído consigo el desencanto. Esta desazón abre la peligrosa posibilidad de un retroceso, toda vez que la ciudadanía está dispuesta a renunciar a algunas libertades con tal de mejorar su situación económica.

En este sentido, es necesario afirmar que es posible y exigible una mejor distribución del ingreso y un mayor bienestar ciudadano, pero, para todo ello, es indispensable una ciudadanía capaz de exigir y ejercer sus derechos. Mientras el Estado no garantice que así sea y la ciudadanía no logre apropiarse de las exigencias para plantear sus demandas y derechos, el proceso de democratización en México seguirá erosionado.

Segunda Parte

De la representación a la función de los legisladores

Introducción

Para su funcionamiento, la democracia se compone de un conjunto de instituciones que integran mecanismos de acción del Estado, desarrollados por el Gobierno a través de procesos por los cuáles *la sociedad se organiza*. En esta concepción, se encuentran integradas instituciones como el poder legislativo, el poder ejecutivo (a través de sus secretarías de Estado) y el poder judicial, instituciones que rigen, fijan, modifican o transforman las reglas o normas que tutelan el estatus de personas físicas y morales, y el régimen jurídico de sus bienes.

El poder legislativo tiene un papel de gran importancia, ahí los acuerdos, la negociación o incluso las coaliciones se construyen en un intercambio de concesiones y prebendas favorables a los integrantes de la instituciones (Lahera, 2000). Dentro de este intercambio, el papel del legislativo representa el marco formal para conocer demandas, influir en la agenda del Gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar la correlación de fuerzas políticas para decidir, aprobar el presupuesto para las políticas públicas y monitorear la implementación de las mismas.

De ahí la necesidad de conocer a profundidad qué es el poder legislativo, cuál es su papel dentro del sistema político e institucional, cómo y quiénes lo componen, qué hace y cómo lo hace, qué papel cumplen los ciudadanos una vez que eligieron a sus representado; en fin, se intenta desarrollar una visión más completa y profunda de la actividad parlamentaria, más que como una función política, como una función que forma parte del conjunto institucional de Estado en el que convergen los ciudadanos, las autoridades gubernamentales y, por supuesto, los representantes del órgano legislativo.

Para llevar a cabo esta tarea, en esta sección se analiza el problema desde cuatro bloques que intentan responder a los cuestionamientos sobre el poder legislativo. En la primera parte se desarrolla el origen de la democracia representativa y su relación con el poder legislativo y sus representados como un proceso de transformación y adaptación institucional de las asambleas y la democracia moderna.

La segunda parte aborda la relación entre el tipo de régimen político (parlamentarismo, presidencialismo y sus variantes) y las características propias de la institución representativa para cada modalidad.

En el tercer apartado se explica la diferencia entre sistemas unicamerales y bicamerales, que le dan un toque de particularidad a los regímenes políticos.

Finalmente, se propone el estudio del poder legislativo a partir de las actividades propias de sus funciones tradicionales (legislar, fiscalizar, gestionar, educar, etc.) y funciones diversificadas, como la diplomacia parlamentaria.

Con este conjunto se espera no sólo resaltar la importancia del poder legislativo, sino conocer más a fondo las características, las funciones y las tipologías de sistemas legislativos en América Latina y particularmente en México.



Dada la baja estima en la que se encuentra el poder legislativo en la región latinoamericana y particularmente en México, es importante que los ciudadanos revaloremos la trascendencia del congreso en la medida en la que no sólo responde a intereses o partidos políticos, sino que dentro de las instituciones democráticas, las decisiones legislativas tienen un doble papel: en principio, limitan al poder y su Gobierno mediante el equilibrio de poderes, y en segundo lugar, limita las acciones del Gobierno mediante la elección de sus representantes, quienes se convierten en codecisores gubernamentales al aceptar, modificar o proponer derechos y obligaciones ciudadanas que día a día involucran nuestra cotidianeidad así como nuestra relación con nuestros gobernantes; al mismo tiempo, el acceso a nuevos mecanismos de información y transparencia amplían las oportunidades de conocer y solicitar, mediante procedimientos de rendición de cuentas, acceso a las decisiones desde la opinión, pasando por la propuesta, modificación o incluso revocación de las mismas. La aparición e integración de estas modalidades a la democracia representativa nos obligan a pesar el papel de nuestros representantes y de la institución legislativa dentro de un ambiente de desconfianza ante la opinión pública ciudadana.

Democracia representativa y su relación con la representación parlamentaria

Hablar de democracia sin duda resulta complicado, ya que a través de la historia se ha venido transformando dicho concepto y se ha percibido de distintas formas por la sociedad. A la democracia se le ha adjetivado de maneras diferentes, tantas, que algunos intentos tratan de enfatizar uno u otro aspecto o modalidad dentro del mismo marco conceptual general (democracia clásica, antigua, moderna, representativa, directa, semidirecta, participativa, política, social, liberal, formal, sustancial) o como teorías analíticas con referentes empíricos o sin ellos, con reglas de decisión colectiva, procedimientos, ideas morales, programas políticos o incluso ideales un tanto utópicos (Vargas-Machuca, 1997). Pese a lo polifacético del término, Norberto Bobbio (1989) ofrece una definición amplia y moderna del término en tanto que la democracia:

[...] siempre ha sido empleada para designar una de las formas de Gobierno, o sea, una de las diversas maneras bajo las que puede ejercerse el poder político. Específicamente designa la forma de Gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo". En sentido estricto, la democracia es una forma de Gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que les confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley, y las relaciones sociales se establecen de acuerdo con mecanismos contractuales (Bobbio 1989).

Como se ha mencionado, la democracia no es una y se podría perfectamente hacer un gran recuento acerca de este concepto, desde la democracia clásica ateniense, pasando por el republicanismo y hasta llegar a la democracia actual, pero para fines prácticos, actualmente la concepción refiere fundamentalmente a la democracia representativa concebida por el pensamiento liberal que surge como consecuencia de la defensa de los valores de la libertad, la elección, la razón y tolerancia frente a la tiranía,

el sistema absolutista y la intolerancia religiosa. (Held 1996).

Como consecuencia del nacimiento del Estado nación durante el siglo XIX, se observa la transformación de la concepción democrática⁸, en la que ésta adquiere un nuevo valor vinculado con la complejidad social, territorial y política en la que se pueden identificar tres elementos: los partidos, las elecciones y las legislaturas.

Un partido político es una asociación de individuos unidos por ideales comunes que persiguen como meta alcanzar el control del Gobierno para llevar a la práctica esos ideales. Es el encargado de presentar candidatos para ocupar los diferentes cargos políticos; para eso movilizan el apoyo electoral. También organiza la labor legislativa, articula y agrega nuevos intereses y preferencias de los ciudadanos. Es esencial para estructurar el apoyo político a determinados programas, intereses socioeconómicos y valores. Agrega las preferencias de los ciudadanos, forma Gobiernos y establece acuerdos políticos en el ámbito legislativo.

En concreto, un partido político es una organización estable y permanente, que se basa en una ideología y un programa de Gobierno para definir unos objetivos, que busca alcanzar mediante el ejercicio del poder político; a través de cargos públicos electivos. Esta caracterización sólo es válida para los sistemas políticos democráticos, pluralistas y competitivos.

De las funciones de los partidos políticos, se tiene aquéllas que se refieren a las acciones electorales de los partidos, y aquéllas que se remiten a la proyección gubernamental del grupo político⁹.

Cuadro 1
Principales funciones de los partidos políticos

Funciones externas o electorales	Funciones internas o de Gobierno
a) Encuadran a la opinión pública - Facilitan la cohesión entre representaciones individuales - Coordinan la acción Política	1) proyecta la política del Gobierno - Ofrece principios políticos y legislativos (agenda legislativa) - Presenta programas derivados de la coalición o de la mayoría parlamentaria - Manifiesta los objetivos que buscan el consenso para alcanzar la gobernabilidad

⁸ La primera transformación democrática, Dahl (1992) la ubica en la Grecia y Roma antiguas en el siglo V a.C. y desapareció del Mediterráneo antes del comienzo de la era cristiana. Un siglo más tarde, algunas ciudades-Estado de la Italia medieval se transformaron en regímenes populares, que, sin embargo, fueron retrocediendo en el curso del Renacimiento. En ambos casos, la sede de las ideas y prácticas democráticas y republicanas fue la ciudad-Estado.

⁹ En teoría, la mayoría de los autores coinciden en que la principal función de los partidos políticos consiste en la agregación de intereses como aquella actividad encargada de recoger las demandas de los múltiples intereses que se agitan en el seno de la sociedad global, y se ajusta a las necesidades del bienestar general, no obstante, para los fines del trabajo, esta función es compartida con las múltiples funciones parlamentarias, funciones que si bien no son privativas de éste porque finalmente, el corazón de aquella institución lo constituyen fundamentalmente los partidos políticos, es cierto que hasta que el partido no se encuentra dentro de la toma de decisiones, no puede realizar dicha tarea, a menos de que se ejecute desde una perspectiva extraparlamentaria.

<p>b) Educan al ciudadano para el ejercicio de la responsabilidad política</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recuerdan al ciudadano sus deberes sociales y políticos - Supeditan sus deseos a los de la sociedad 	<p>2) Controla y fiscaliza la política gubernamental</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interpela, pregunta, mociones, comparecencias, solicitud de informes y comisiones de investigación - Desde la mayoría, asegura el cumplimiento y la orientación política del programa de Gobierno En la oposición busca transformarse en mayoría y dirigir al Gobierno. - Señala los errores y contradicciones gubernamentales - Busca influir en la orientación política
<p>c) Sirven de eslabón entre el Gobierno y la opinión pública</p> <ul style="list-style-type: none"> - Su vinculación va más allá del ámbito electoral - Mantiene las líneas de comunicación - Permite que los ciudadanos ejerzan influencia sobre la gestión de los asuntos públicos 	<p>3) Forman grupos parlamentarios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sujetos de disciplina parlamentaria que ofrecen estabilidad a los partidos y a la propia democracia - Organizan y coordinan la actividad parlamentaria del grupo
<p>d) Selecciona a la élite política</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promueve sus carreras 	<p>4) Legitimidad interna</p> <ul style="list-style-type: none"> - Control sobre el Ejecutivo - Realizan trabajo gubernamental y parlamentario - Percepción de los votantes ante el desempeño partidista en el Gobierno y en el parlamento
<p>e) Legitima al sistema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación de los partidos en elecciones regulares 	<p>5) Informa y ofrece publicidad al electorado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sobre las posiciones y razones del gobierno y de los grupos parlamentarios - Forma opinión sobre la gestión del Gobierno y de la actuación de la oposición

Elaboración propia con base en Sánchez de Dios (1995), Offe (1996) y Justo López (1983).

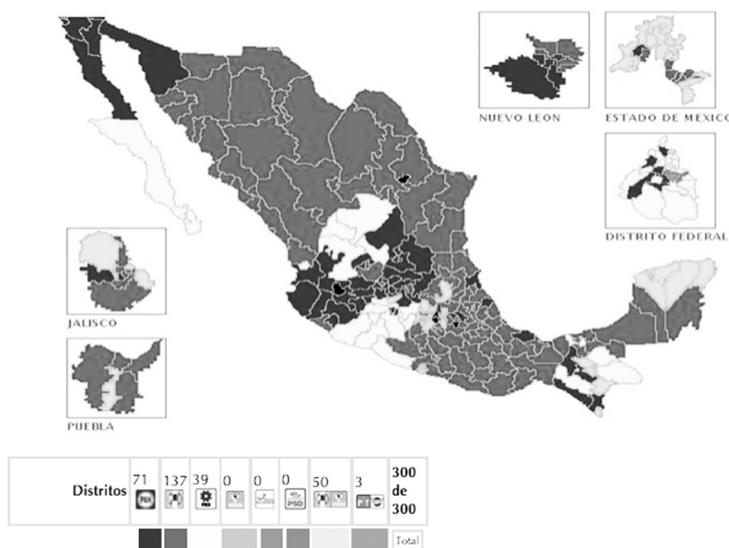
Sin embargo, tales elementos se muestran un tanto estáticos en la medida en la que surgen nuevos actores, canales de comunicación directa y ampliación de derechos ciudadanos, situaciones que compiten con la representación de los partidos o, en algunos casos, llegan a sustituirlos, tal es el caso de las participación ciudadana autónoma, la vinculación directa entre representantes y representados gracias a la facilidad que ofrecen las nuevas tecnologías o los derechos de participación semidirecta como parte de la ampliación de derechos ciudadanos, adicionales al clásico derecho político. Todos estos elementos surgen como parte de la crítica a la democracia representativa en general y de los partidos políticos en particular como instrumentos de la representación, dejando a los partidos en su papel de patronazgo del poder y de la administración de los bienes que controlan a cambio de lealtades políticas y apoyo de sus clientes electorales (Vargas-Machuca, 1997), lo que los aleja del interés general y los ubica en un ámbito más limitado que el territorial: el de los grupos de interés que captan recursos gracias al intercambio de recompensas y pagos ofrecidos por los partidos a cambio de ganancias electorales.

Los sistemas electorales traducen los votos en escaños ganados por partidos y candidatos. Existen diversos tipos de sistemas electorales, sin embargo, dos son los tipos más conocidos: el sistema de mayoría y el de representación proporcional.

El sistema de mayoría simple (o territorial) es el más viejo y sencillo de cuantos existen. Es predominante en los países de habla inglesa. Normalmente se aplica en distritos uninominales, es decir, las zonas o regiones en donde se divide un país para elegir a un solo representante popular, por mayoría, en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana; a este tipo de sistema se le conoce también como sistema de mayoría relativa. Una variante de este tipo se conoce como sistema de mayoría absoluta, en el que para obtener el cargo se requiere del 50% de los votos totales y en caso de no obtenerlo, es necesario la celebración de una segunda vuelta electoral (Valdés, 2010).

En México el sistema de mayoría relativa se utiliza para elegir a los integrantes de la cámara de diputados, 300 de los 500 que la componen. El siguiente mapa se ilumina según el partido político o coalición que suma la mayoría de votos en el distrito electoral.

Mapa 1
Representación mayoritaria por los 300 distritos de mayoría representativa de la Cámara de Diputados para el periodo 2009-2012



Fuente: INE Atlas de Resultados Electorales Federales (1991-2012).

El sistema de representación proporcional (o poblacional) se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de Gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque. Para algunos, se trata de la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las curules

correspondientes a la votación obtenida, reduce los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparecen del todo (Valdés, 2010).

En México, la utilización de esta fórmula se da a través de circunscripciones electorales, como el área geográfica, integradas por uno o varios estados a través de los cuales son electos los diputados federales mediante el principio de la representación proporcional.

Todos los votos acumulados en cada una de las circunscripciones determinan la selección de los 200 diputados por representación proporcional, siendo elegidos 40 diputados por cada una de ellas, mediante una lista de candidatos registrada por cada partido político; estos diputados, sumados a los 300 electos de manera directa por cada distrito electoral, forman el total de 500 miembros de la Cámara de Diputados.

Mapa 2
División territorial de la representación proporcional por circunscripción



Circunscripción	Cabecera	Estados
Primera	Guadalajara, Jalisco	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
Segunda	Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.
Tercera	Xalapa, Veracruz	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
Cuarta	Ciudad de México, DF	Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
Quinta	Toluca, Estado de México	Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán.

En la mayoría de los países latinoamericanos se adoptaron sistemas mixtos en los que se combinan la mayoría relativa con la representación proporcional, los métodos de asignación varía de acuerdo con el tamaño de los distritos y el número de circunscripciones, de las variaciones, algunos autores han demostrado la desproporcionalidad, la subrepresentación o la sobrerrepresentación de los sistemas electorales de cuyo resultado se obtiene el número de partidos.

Régimen político y representación parlamentaria

El régimen político hace referencia al sistema político y social que rige un determinado territorio. Por extensión, el término *régimen político* designa la estructura organizativa del poder político con sus instituciones, sus normas y sus dirigentes. Esta definición es válida para regímenes democráticos y no democráticos.

Puede considerarse que los ciudadanos se encuentran en una situación de dominación o subordinación al régimen político, aun cuando los gobernantes hayan sido elegidos de manera democrática. Según las características del ejercicio del poder, puede hablarse de tipos de regímenes políticos como el régimen democrático (cuando las autoridades acceden al poder y lo ejercen con respeto a los normas democráticas), régimen totalitario (el Estado ejerce el poder sin restricciones ni controles), régimen parlamentario (el parlamento fija el ejercicio del poder).

La tipología clásica distingue dos posibles tipos de regímenes democráticos, susceptibles de numerosas variantes: los regímenes parlamentarios, en los que el Gobierno es responsable ante un Parlamento susceptible de ser disuelto, ejerce el poder en nombre de un jefe de Estado), y los regímenes presidencialistas, en los cuales el poder ejecutivo y el poder legislativo son independientes.

Las características que distinguen a un sistema presidencial puro son las siguientes:

- Ministerios responsables ante el presidente, por lo que no pueden ser miembros del Congreso al mismo tiempo
- El presidente es elegido por votación popular de forma directa o indirecta, por lo que el Ejecutivo y los miembros del Gobierno pueden estar afiliados a un partido diferente al que detenta la mayoría en el Congreso
- El mandato del presidente es definido por periodos y sin posibilidad de disolver la legislatura. El Ejecutivo no puede ser sujeto a una moción de censura, ni separado de su cargo por el Congreso, por lo que el Ejecutivo tampoco está facultado para disolver a la Asamblea

Existen críticos del presidencialismo (Linz, 1975) que establecen algunas desventajas:

- Legitimidad democrática dual. Origen separado de los poderes a través de las elecciones donde probablemente las preferencias políticas sean controladas por distintas fuerzas como consecuencia del desacuerdo entre poderes.
- Mandatos fijos. Falta de mecanismos constitucionales que resuelvan las diferencias, por ejemplo, destitución y sustitución mediante voto de censura, convocatoria a nuevas elecciones (esto reduciría la posibilidad de acción de oposiciones frustradas mediante golpes de Estado).

- Juegos de suma cero. Candidatos obtienen menos del 50% de votos y, sin embargo, consiguen el 100% de los cargos.

Dados los límites de los sistemas presidenciales puros, Coppedge (1997) y Mainwaring(1995), afirman que en la medida en la que estos sistemas fueron hechos para funcionar dentro de una lógica de mayorías afines y oposiciones fuertes que controlan; de ahí que los presidencialismos pluripartidistas se han asociado al conflicto, a la ingobernabilidad e, incluso, son causantes de crisis institucional. Pero para evitar esta contingencia, algunos países latinoamericanos se han sometido a procesos de reforma de sus sistemas presidenciales y han optado por reglas electorales que a la vez permiten el pluralismo, limitan la fragmentación del sistema de partidos o admiten la introducción de reglas que dan mayor poder a los presidentes por encima del Congreso.

Dentro de las reformas emprendidas por América Latina para adaptar los sistemas al régimen democrático al mismo tiempo que proporcionan mayor legitimidad y funcionalidad a las recién inauguradas democracias de la región, se encuentra la adaptación de los sistemas mayoritarios con balotaje o segunda vuelta, y la introducción de la reelección inmediata de los jefes de Estado (Nohlen, 2011). El primer mecanismo funciona cuando el candidato más votado no consigue el 40% de votos o no logra una distancia mayor a diez puntos; se acude a una segunda votación, estimulando alianzas electorales que posteriormente se traducen en Gobiernos de coalición estables y cooperativos. La reelección inmediata, o de mandato posterior, ha servido para favorecer políticas económicas y sociales que requieren de largo alcance para su creación, puesta en práctica y evaluación, al mismo tiempo que se traduce en un mecanismo que mide el desempeño del presidente en turno.

A pesar de las transformaciones emprendidas en la región, el sistema mexicano ha sido renuente a la transformación de su sistema presidencial puro; algunas propuestas como el Gobierno de gabinete de Diego Valadés (2005) o la contenida en la nueva propuesta constitucional de Jaime Cárdenas (1996) han sido ideas aisladas que en su momento fueron discutidas sin ser consideradas para contribuir a un contexto favorable a la transformación de la institución presidencial. En consecuencia, el tipo de sistema presidencial mayoritario que ha prevalecido en nuestro país desde sus orígenes, y que en combinación con la evolución hacia un sistema de partidos fragmentado — sin peso real—, ha producido Gobiernos divididos carentes de incentivos de cooperación, lo que los obliga a acudir más a poderes sus poderes partidarios que a los constitucionales.

Cuadro 2
Sistemas de elección presidencial en países latinoamericanos

Sistemas de elección presidencial	Países
Mayoría simple	Honduras, México, Panamá, Paraguay, Venezuela
Mayoría absoluta con dos vueltas	Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Uruguay
Mayoría absoluta con dos vueltas y segunda vuelta umbral reducido	Argentina, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua
Reelección inmediata	Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Ecuador
Reelección posterior a un periodo	Nicaragua, Uruguay, Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá
Prohibición de reelección	Guatemala, Honduras, México, Paraguay

Fuente: Elaboración propia con base en Payne, Zovatto, Mateo *et al.* (2006).

Los presidentes cuentan con dos tipos de poderes que incrementan o disminuyen el grado de fortaleza de la institución presidencial y son de dos tipos:

- Poderes constitucionales o facultades inherentes al cargo, en el que las preferencias del presidente prevalecen en el momento de aprobar leyes y se subdividen a su vez en poderes reactivos y proactivos. Los primeros definen el *statu quo* actual como el poder de veto que los presidentes poseen. Los segundos establecen un nuevo *statu quo* a través del poder de decreto que implica legislar sin el Congreso (implantar leyes nuevas) a menos de que requiera la aprobación del mismo (decretos ley) o si la Constitución establece límites temporales o restricciones en ciertas áreas (diferentes a los poderes exclusivos o de emergencia). Es un sistema que puede llegar a dominar el proceso legislativo.

Cuadro 3
Poderes constitucionales de sistemas presidenciales latinoamericanos

Autoridad Legislativa del presidente según la Constitución	Configuración de poderes	Ejemplos
Potencialmente dominante	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva Decreto, veto fuerte	Chile, 1980-1989 (sólo restringe asuntos fiscales) Argentina (veto diferenciado) Ecuador (sólo superado por convocatoria del Congreso a referéndum)
Proactiva	Decreto, veto débil, introducción exclusiva Decreto, veto débil	Brasil, 1988 Colombia, 1991 Perú, 1993, 1979
Reactiva	Veto fuerte, introducción exclusiva Veto fuerte	Brasil 1946, Chile antes de 1973, Uruguay Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Panamá
Potencialmente marginal	Sin veto	Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay

Fuente: Elaboración propia Payne, Zovatto, Mateo *et al.* (2006).

- Poderes partidarios, como el control sobre sus partidos al mismo tiempo que el partido del presidente controla la mayoría de escaños en la Asamblea.

La mayoría de países democráticos se encuentran en alguna modalidad de Gobierno no mayoritarios o divididos. Se puede decir que un Gobierno dividido es aquél donde partidos políticos diferentes controlan la presidencia y el congreso; en contrapartida, los Gobiernos en los que un mismo partido político ocupa el Ejecutivo y controla simultáneamente el legislativo, se dominan como Gobiernos unificados.

El primer componente de los Gobiernos divididos es el partidista, por tanto, su origen es electoral. Depende del número de partidos y del sistema electoral la conformación del Gobierno dividido, sobre todo en sistemas presidenciales (Casillas Ortega, 2001). El modelo básico es el norteamericano, con un sistema bipartidista y mayoría relativa, que se caracteriza por tener un presidente que pertenece a un partido y un poder legislativo con mayoría distinta al partido del presidente.

Un segundo modelo es el constituido por los sistemas multipartidistas, cuyo grado de fragmentación da como resultado tres escenarios potenciales (ver cuadro 1): Gobiernos unipartidarios, con una mayoría parlamentaria contraria al partido del presidente, o Gobiernos con fuerzas políticas desiguales en tamaño, a favor de una de ellas (en este modelo se incrementa el riesgo de bloqueo y conflicto); 2) Gobiernos minoritarios, en los que ningún partido ostenta la mayoría. En este caso particular la negociación de acuerdos parlamentarios es puntual y provisional y supeditada a la proximidad de los partidos en las políticas concretas, y 3) Gobiernos de coalición, con fuerzas políticas similares en tamaño en los que la negociación y el acuerdo es estable, cuya duración depende de la celebración de las siguientes elecciones (Reniu Vilamala, 2008: 21-23).

Una de las características del sistema político mexicano era el dominio del presidente sobre los poderes legislativo y judicial. El predominio del primero sobre los otros dos —pero fundamentalmente sobre el poder legislativo— no necesariamente emanaba de las atribuciones formales de autoridad establecidas en la Constitución, éste más bien se fundaba en el apoyo mayoritario y disciplinado del partido del presidente dentro del poder legislativo y judicial.

Cuadro 4
Gobiernos unificados y Gobiernos divididos en México

Actores	Gobiernos unificados			Gobiernos divididos				
	1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012
Presidente y partido	Carlos Salinas de Gortari (PRI) 48.7%	Elecciones intermedias	Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI) 50.2%	Elecciones intermedias	Vicente Fox (PAN) 42.5%	Elecciones intermedias	Felipe Calderón (PAN) 35.9%	Elecciones intermedias
% de diputados federales del partido del presidente	52% (con mayoría absoluta)	64% (con mayoría absoluta)	60% (con mayoría absoluta)	48% (sin mayoría)	41% (sin mayoría)	30% (sin mayoría)	41.2% (sin mayoría)	28.6% (sin mayoría)
% de senadores del partido del presidente*	93% (mayoría calificada más de 2/3)	97% (mayoría calificada más de 2/3)	74% (con mayoría calificada más de 2/3)	60% (con mayoría absoluta)	36% (sin mayoría)	35% (sin mayoría)	40.62% (sin mayoría)	40.62% (sin mayoría)
% de congresos locales con mayoría del partido del presidente	81% (más de 2/3)	78% (más de 2/3)	75% (más de 2/3)	48.7% (sin mayoría)	10% (sin mayoría)	9%** (sin mayoría)	22% *** (sin mayoría)	28% (sin mayoría)

Fuente: Elaboración propia

* De 1988 a 1994, el total de Senadores era de 64; de 1994 en adelante la CS se integra por 128 legisladores.

** El PRI controla el 37.5% de los congresos locales

*** En 2006, el PRI controla el 40.6% de los congresos locales, el PRD 9.4%, 43.3% de los congresos locales está dividido entre dos o tres partidos.

En México, a partir de la integración plural de las distintas instancias como el Congreso de la Unión y los legislativos locales, se transitó de un sistema unificado hasta 1997 a uno dividido de esa fecha hasta la actualidad; tales condiciones lejos de incentivar a la cooperación estimulan la controversia entre los actores, de tal forma que la probabilidad del Ejecutivo para aprobar reformas estructurales y cambiar el *statu quo* disminuye.

A diferencia de los sistemas presidenciales, las características de un sistema parlamentario son las siguientes:

El Ejecutivo se comparte: existe un jefe de Estado y un jefe de Gobierno, y al igual que sus ministros son responsables ante la mayoría del Congreso, por lo que los miembros del gabinete también lo son del Parlamento.

El Ejecutivo es electo por la mayoría parlamentaria, de ahí que el líder del partido o coalición dominante es nombrado primer ministro.

La Asamblea puede disolverse antes de cumplir con un mandato completo, es decir, existe entre el Parlamento y el Gobierno un control mutuo en el que el primero puede ser disuelto y el Gobierno sometido a un voto de no confianza por parte de aquél.

El Ejecutivo no dispone de instancias de veto, sólo el Parlamento, es decir, las funciones de orientación y dirección política corresponden tanto al jefe de Gobierno como al jefe de Estado y al Parlamento.

Al igual que los sistemas presidenciales, los sistemas parlamentarios difieren en cuanto al tipo de sistema electoral clasificado por Colomer (2001) como parlamentario-mayorista (Reino Unido, Canadá Australia, India, entre otros) y parlamentario de representación proporcional (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Nueva Zelanda, Holanda, España, Grecia, Italia, Italia, Noruega, Suecia, Suiza, en su mayoría países de Europa central y del Este). Sartori (1994) encuentra una variante a los dos tipos mencionados por Colomer: el del partido dominante, es decir, hay una pluralidad partidista, sin embargo el sistema electoral se encuentra dominado por un partido que ha permanecido por más de diez años, como es el caso de Japón.

Sartori (1994) identifica tres variantes en función del control del jefe de Gobierno sobre el Parlamento: un primero por encima de sus desiguales, dado que es el jefe de Gobierno el que tiene la libertad de nombrar y destituir a sus ministros. Es el caso de Alemania

Un primero entre desiguales: refiere al jefe de Gobierno que es, al mismo tiempo, jefe de partido, de modo tal que el ministro puede destituir a sus ministros, pero éstos no lo pueden destituir a él. Es el caso del Reino Unido.

Finalmente, un primero entre iguales: es un primer ministro que cae con su gabinete, se le imponen ministros y tiene poco control sobre su grupo. Es el caso de Italia, antes de 1990, o Francia durante la Tercera República.



Estructura unitaria o dualista del poder legislativo

Tradicionalmente se relacionaba la estructura legislativa con los Estados federados o unitarios, en el que al primero correspondía el bicameralismo, mientras que

a los segundos corresponde el unicameralismo. Esta clasificación se ha diversificado dependiendo del grado de concentración y descentralización del poder político a nivel subnacional. Lijphart, (2000, p. 177), en su estudio sobre modelos de democracias consensuadas, considera que la distinción principal es “entre el poder disperso en actores políticos que operan juntos dentro de las mismas instituciones políticas y el poder disperso entre instituciones políticas separadas”. Es decir, independientemente de si existe o no una división de poderes producto del federalismo, esta división es más o menos importante en la medida en la que el poder político está más o menos concentrado, pero ¿de qué depende? Para el autor, depende del control mayoritario del Gobierno a nivel federal y estatal, así como del control de los recursos hacendarios. Bajo estos indicadores, existen países federales descentralizados como Australia, Canadá, Suiza, y Estados Unidos; países federales centralizados como Austria, India y México; países semifederales como Israel, España, Bélgica o los Países Bajos; países unitarios descentralizados como Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca o Japón, y aquellos unitarios y centralizados con altos niveles de concentración de poder y manejo de los recursos, por ejemplo, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido, Colombia, Grecia, Islandia, Irlanda, Nueva Zelanda, entre otros, donde la mayoría de países democráticos se localizan en esta modalidad de alta concentración.

Como podemos darnos cuenta, la división de poderes no determina la concentración del mismo, pero tampoco la relación entre poderes; podemos encontrar comúnmente Estados unitarios con dos cámaras, como Francia, Italia o Colombia, o Estados semifederales como Israel, que posee una cámara y son mucho menos comunes, a diferencia de los Estados federales que por la propia estructura son necesariamente bicamerales (Lijphart, 2000). En este tenor, podemos dividir a los sistemas en países con estructuras unicamerales y bicamerales.

Estructura unicameral. Es el sistema en el que la organización política de un país se atribuye a una cámara quien tiene la potestad de dictar leyes, considera que la unidad del pueblo se expresa mejor en una sola cámara. Es más eficaz y evita que las negociaciones difíciles deban realizarse por duplicado (Israel, Dinamarca, Grecia, Finlandia, Portugal, Nueva Zelanda, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, entre otros). *Estructura bicameral.* Es la forma de organizar las decisiones legislativas en dos cámaras. La cámara baja o diputados y la cámara alta o senadores. Normalmente la distribución de las facultades es asimétrica, siendo la cámara alta considerablemente más débil que la segunda porque el origen histórico de las cámaras altas corresponde a intereses de estratificación social (Reino Unido) o cargos meritorios vitalicios (Chile). En los sistemas federales los senados son representaciones de los Estados integrantes del pacto federal, cuya función se origina en el principio de autocontrol y moderación al interior del Congreso, donde la doble discusión evita la aprobación de leyes de manera precipitada, combate las presiones partidistas y constituye un contrapeso por la experiencia política que proporciona la mayoría de edad de sus miembros; esto ha ocasionado que en algunos países la elección de las cámaras altas sea indirecta, por ejemplo, por los mismos legisladores de las divisiones territoriales que representan (India y Países Bajos) o incluso sus miembros sean nombrados hasta de manera vitalicia como en Canadá, Irlanda o Reino Unido, lo que les resta legitimidad frente a sus contrapartes diputados.

Para Lijphart (2000) otras formas de diferenciar a los legislativos bicamerales es el tamaño: normalmente las cámara altas son de menor número que las cámaras bajas; el tiempo de duración del mandato es más corto en las diputaciones que en las senadurías; los primeros suelen oscilar entre dos y cinco años, a diferencia de las segundas, cuya duración oscila entre cuatro y nueve años. Otra diferencia que apunta el autor es la elección escalonada de las cámaras altas, se renuevan en partes cada cierto tiempo. Tales diferencias se reflejan en los poderes que adquieren cada una de las cámaras. En general, las cámaras de senadores suelen tener menores prerrogativas que las de diputados, sin embargo, es posible identificar la estructura bicameral según sus fortalezas y debilidades. En el mismo estudio, Lijphart demuestra que las facultades otorgadas a cada una de las cámaras hace la diferencia entre bicameralismos fuertes o débiles, o simétricos y asimétricos.

Las cámaras simétricas son aquéllas que poseen iguales o similares poderes constitucionales y legitimidad democrática propia (es decir, ambos son directamente electos); y las cámaras débiles o asimétricas son desiguales en cuanto a los poderes constitucionales otorgados a cada una, y a la carencia de legitimidad democrática de la cámara alta respecto a la baja.

En América Latina, independientemente de la división de poderes (federal o unitario), la mayoría de los congresos son bicamerales y reducida división partidista, con excepción de Brasil y Bolivia, cuyos consensos se han adaptado a partir del multipartidismo que mantienen.

Cuadro 5
Sistemas unicamerales y bicamerales en América Latina

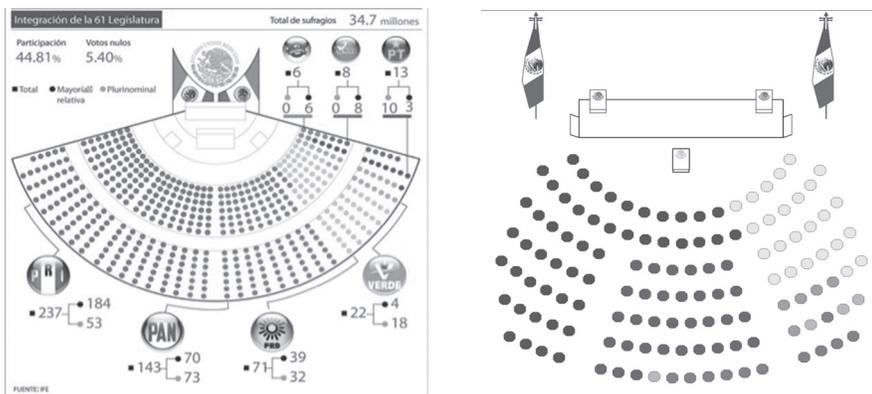
País	Unicameral/ bicameral	Núm. efectivo de partidos	Porción de escaños del partido gobernante		Porción de escaños de la coalición gobernante	
			C. Baja	C. Alta	C. Baja	C. Alta
Argentina	Bicameral	2,66	48,5	48,6	1,5	48,5
Bolivia	Bicameral	5,36	32	45,9	58	68
Brasil	Bicameral	7,99	24,2	21,9	46	52
Chile	Bicameral	2,01	31,4	29,2	58,1	44,1
Colombia	Bicameral	2,96	47,4	49	1,8	62,7
México	Bicameral	2,86	61	81	51	81
Paraguay	Bicameral	2,20	34,2	32,8	44,4	42,2
Perú	Unicameral	3,44	41,4	----	47	----
R. Dominicana	Bicameral	2,43	40,9	46,71	1,5	53,8
Uruguay	Bicameral	3,16	36,6	37,7	50	51,6
Venezuela	Unicameral	4,74	39,1	----	44,3	----



Fuente: Elaboración propia con base en Payne, Zovatto, Mateo *et al.* (2006).

En México el poder legislativo está integrado por dos cámaras, la de diputados (o cámara baja) y la de senadores (cámara alta), y juntas conforman el Congreso de la Unión. La existencia de dos cámaras impide la concentración de las decisiones en un solo grupo de congresistas, estableciendo un equilibrio entre dos tipos de representantes: los de la población, o Cámara de Diputados, y los de las entidades federativas o Cámara de Senadores.

Figura 1. Integración del Congreso de la Unión. XL legislatura



Fuente: INE Cámara Diputados y Cámara de Senadores

En los últimos años México ha sufrido una serie de reformas electorales que, en principio, han servido para ampliar los criterios de selección de los partidos y equilibrar las condiciones de competencia en la integración de los órganos legislativos.

Al mismo tiempo, la introducción de los cambios electorales mejoró de forma paulatina el nivel de ganancia electoral de los partidos de oposición y, con ello, su intromisión en las decisiones legislativas. Tales modificaciones dieron como resultado la conformación de un sistema mixto en el que se privilegia el pluralismo (limitado), se fortaleció el bicameralismo simétrico, y se robusteció a las dirigencias partidistas, sobre los militantes, lo que produjo partidos unitarios y disciplinados.

Funciones de la legislatura

El Congreso tiene atribuidas diversas funciones en los diferentes países, aunque es posible precisar una serie de prerrogativas comunes a la mayoría de ellos. Nelson Polsby (1975) considera que actualmente los congresos mantienen una característica de multifuncionalidad compartida que se confunde con el declive funcional e ideológico del poder legislativo. En este sentido, Polsby se refiere a las actividades compartidas por estos cuerpos en cuanto a que están compuestos por un número considerable de miembros, hacen un uso formal de la deliberación antes de actuar, toman las decisiones

por medio del voto entre sus miembros, las reglas formuladas por ellos son acatadas por la población y son responsables directos o indirectos ante la ciudadanía.

Frente a las dificultades que presenta la división formal de las funciones de los legislativos, Joseph La Palombara (1974) hace un esfuerzo y de acuerdo con el estudio de diversas legislaturas en el mundo, manifiesta que las funciones parlamentarias pueden ser resumidas en cuatro, principalmente: representación y agregación de intereses; educación y socialización política; elaboración de leyes, y supervisión y vigilancia, como funciones tradicionales. A esta división a la que se le pueden agregar algunas otras contempladas por Packerhan (1970), como la legitimación; el reclutamiento y entrenamiento de personal; influencia en la toma de decisiones y racionalización del mercado —como funciones diversificadas—. Esta última es una función que en la actualidad reviste importancia a partir de la formación de bloques regionales y su consecuente liberalización del mercado nacional (García Roca, 1997).

Funciones tradicionales

La función representativa

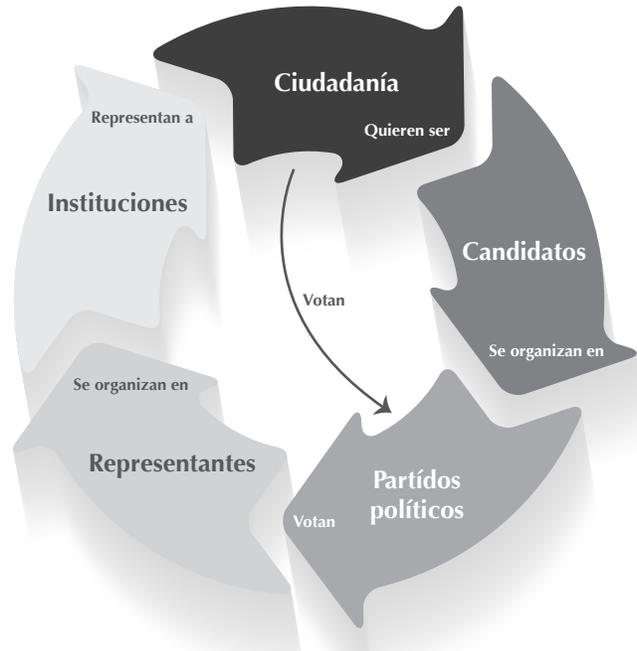
La función representativa es el vínculo que existe entre los votantes y los integrantes del cuerpo legislativo. Esta función engloba a la formación de leyes en dos sentidos: por un lado se tiene el campo social en que se generan las demandas (proceso legislativo) y es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas en el Congreso; y por el otro, se manifiesta en el campo formal orgánico en el que concurre la secuencia legislativa a través del procedimiento legislativo (Moreno collado, 1985).

Respecto al primero (proceso legislativo), una de las tareas atribuidas al papel de la Asamblea es la detección de los cambios en el proceso político y su capacidad de recibir las nuevas demandas. Aquí la responsabilidad de los legisladores va más allá de reiterar las demandas de sus representados, ya que el representante debe considerar que dichas demandas están expresadas en la forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar para la sociedad (Berlín Valenzuela, 1993).

Bajo esta perspectiva, Almond y Powell (1972) elaboran un esquema en el que se estructura la funcionalidad del sistema político desde el momento en el que se formulan las demandas, sean de individuos o grupos, a través de la articulación de intereses por los que están encargados de tomar las decisiones, pasando por la combinación de dichas demandas bajo la forma de cursos alternativos de acción (combinación de intereses), y formulando las reglas dotadas de autoridad para su aplicación y ejecución en casos individuales¹⁰.

¹⁰ Para Gabriel Almond (1972), cuando las demandas de grupos o individuos no son tomadas en cuenta en el proceso de articulación de intereses por los encargados de tomar las decisiones, dichos grupos encuentran límites a sus canales de expresión que pueden irrumpir en violencia o frustración social, incluso el desinterés de parte de los representantes sobre las demandas planteadas puede llevar a que los propios individuos sean articuladores de sus demandas a través del revestimiento de la autorrepresentación, con el fin de conseguir sus objetivos en la formación de grupos sociales mayores.

Figura 1. Ciclo de la representación



Fuente: <http://e1.wrs.yahoo.com>

La gestión social

Se trata de una actividad mediadora a cargo de los representantes para “facilitar el enlace entre las agencias de la administración pública y la ciudadanía, con el propósito de agilizar la resolución de los problemas concretos en favor de personas o grupos particulares, surgidos en el transcurso de la acción gubernativa por obstrucciones de diversa índole” (Béjar Algazi, 1992).

Aquí se debe aclarar que aunque la gestión no es una actividad tradicional de la función parlamentaria —porque es cierto un diputado no es un gestor de obras públicas—, tampoco se puede dejar de lado que en algunas legislaturas, como la mexicana, se tiene asignado un lugar para atender asuntos relacionados con la gestión que, aunque no se resuelven de manera directa, los representantes se enlazan con la sociedad para resolver problemas concretos que le incumben a una persona o a un grupo de personas.

A este tipo de función también se le conoce con el nombre de *representación de gentes o de personas*, al estilo norteamericano, donde el interés ya no es el interés de la localidad, mucho menos de la nación, sino es el interés de grupo o de personas, donde los representantes actúan de acuerdo con intereses tan específicos que la representación se pierde por la gestión social. Si bien es cierto, las movilizaciones

sociales de organizaciones independientes son una forma de protesta por la falta de representatividad de las instituciones parlamentarias, muchos de ellos resultan ser movimientos reivindicativos de intereses que pueden llegar a ejercer presión y exigir a sus representantes ejercer acciones de gestión, comunicándose directamente con sus legisladores, haciéndoles ver su presencia en la lucha y defendiendo sus intereses que no necesariamente son los de la nación; así, la actuación del diputado ya no es la de un representante en la agregación de intereses, sino la de un gestor al que se le encomienda canalizar o hasta resolver las problemáticas concretas de los ciudadanos¹¹.

Así, el enlace a través de la gestión social mantiene parte de la naturaleza representativa, ya que asegura a los electores que sus problemas serán transmitidos al Gobierno y trabajarán para resolverlos. Aquí, además de que se ofrece este “servicio”, se intenta efectuar presiones en favor del electorado como un todo en su participación en los programas distributivos, introduciendo así un elemento de sensibilidad en el proceso de formulación de políticas y funcionando como un mecanismo de apoyo no sólo en favor del legislador individual o del partido, sino incluso del Ejecutivo, quien evita posibles hostilidades con los representantes a la vez que genera apoyo para sus políticas a través del consenso comunitario mediado por el enlace (Mezey, 1995).

En México los canales directamente ofrecidos a los ciudadanos son dos: el primero es el Comité de Información, Gestoría y Quejas, creado bajo el Acuerdo de la Junta de coordinación política de la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2009. Este órgano está encargado de recibir “peticiones” (arts. 132 a 134 del Reglamento de la Cámara de Diputados) cuyo carácter se clasifica en función del tipo de atención que tendrán: peticiones legislativas, como aquéllas que tienden a incidir en las iniciativas de ley y son turnadas a las diversas comisiones que tratan el asunto; de gestión, como el acercamiento de los ciudadanos a las instancias administrativas correspondientes; quejas de denuncia de funcionarios y organismos públicos, así como solicitudes de información¹².

¹¹ En México, cada partido político con escaños en el Congreso mantiene una relación directa con la ciudadanía al destinar un lugar para la resolución de problemas en relación con la gestión social y jurídica. El Partido Acción Nacional, por ejemplo, canaliza y resuelve los problemas de acuerdo con el tipo de gestión, sea agraria, civil, laboral, mercantil o penal. Se trata de las posibilidades que tiene un ciudadano común para presentar su problema ante el grupo parlamentario, el cual servirá como asesor en la resolución del problema o bien canalizar la problemática a otra instancia o incluso llegar a ejercer presión ante las autoridades correspondientes para dar cauce a las denuncias de los ciudadanos que acuden a dicho espacio. O bien, si se trata de grupos organizados, la Cámara de Diputados cuenta con diversas comisiones destinadas a ese fin, como la Comisión de Información, Gestoría y Quejas o la de Atención y Apoyo a Discapacitados o incluso existe una Comisión de Participación Ciudadana.

¹² De los informes de actividades dados a conocer por el Comité de Información, Gestoría y Quejas, de febrero a junio de 2010, el récord de atención ciudadana fue de 352 peticiones de las cuales en su mayoría se refirieron a asuntos legislativos (171) y de gestión (104), al tiempo que se atendieron a 15 contingentes que se manifestaron a las afueras del propio recinto legislativo. El último de los informes corresponde a expedientes clasificados entre enero y abril de 2013, de los cuales se contaron 181 solicitudes, entre las que destacan 70 de orientación jurídica de asuntos personales; 51 relacionadas con quejas vinculadas con servidores y servicios públicos a título personal; 24 son propuestas de iniciativas legislativas a cargo de organizaciones sociales; 15 relacionadas con solicitudes de acceso a programas sociales; 11 quejas vinculadas con los servicios de salud, específicamente; 9 gestionando infraestructura y una solicitud de información. Los informes no mencionan el proceso que siguieron los asuntos ni su resultado, sin embargo, es evidente que el acceso proyectado por el Congreso es utilizado recurrentemente por los ciudadanos, a pesar de que el registro de las peticiones es irregular y sin capacidad de respuesta, es decir, hay apertura, la población accede, pero carecen de receptividad efectiva de las demandas ciudadanas, lo que explica la desconfianza en las



La función de socialización y educación política

La función de educación y socialización políticas se refiere a los medios por los cuales un sistema político se perpetúa a través del mantenimiento de su legitimación frente a la población. Dicha legitimación puede darse en dos momentos: por un lado, se tiene la *legitimidad de origen*, cuyo resultado es producto directo de la celebración de elecciones democráticas y que, por lo tanto, es indiscutible; y por el otro, existe una *legitimidad de ejercicio*, vinculada a la toma de decisiones, a su vez sometida al control de la opinión pública, entendida como la “verdad social colectiva” (De Vega García, 1997).

Es cierto que la representación parlamentaria idealmente se muestra, según Guizot, como un mecanismo político cuya función es “la expresión de esas verdades sociales, de valores e intereses en que se plasma la opinión pública”, y donde el representante es el vehículo ideal de la expresión de la voluntad del pueblo. Porque el legislador ha dejado de representar al representado para convertirse en un mandatario de la verdad y la justicia, y, por lo tanto, el Parlamento, naturalmente, es el órgano en el que a través de la discusión y deliberación constituirá el lógico correlato, a nivel político, con la opinión pública.

Sin embargo, hablar de una opinión pública y unánime bajo el ideal de Habermas, resulta una utopía aún más complicada para la representación parlamentaria. En la práctica, la discusión y deliberación parlamentarias han sido mermadas por una tendencia que considera esta actividad como mera “charlatanería”, al no existir, en primer lugar, una verdad social única, porque en realidad existen tantas opiniones como grupos e intereses que operan contradictoriamente en el seno de la sociedad.

En segundo lugar, la opinión pública, lejos de poseer el carácter libre y racionalizado —como el considerado por Burke—, ha sido utilizada por el mercado que junto a la cosmopolitización de la vida social y política y a la aparición de los grandes monopolios de la comunicación y la información, han creado culturas e informaciones “uniformes”, manipuladas e impuestas, y que nada tiene que ver con la opinión libre y racional con la que soñara el primer liberalismo¹³.

Y en tercer lugar, la deliberación como “arma legislativa” ha sido incapaz o no ha tenido el peso argumentativo para rechazar, paralizar o enmendar propuestas provenientes del Ejecutivo; por el contrario, la discusión sólo ha servido para proyectar

instituciones de representación política (partidos, congresos, y legisladores).

¹³ Bajo la misma línea, algunos autores consideran que el poder, transmutado en los partidos y en concreto en sus líderes, a través de los medios de masas, particularmente de la televisión, rompe los muros de la vida privada, produce creencias y teledirige las conductas. “Se hace prevalecer la imagen y la forma del mensaje sobre la sustancia, habida cuenta de que la imagen es enemiga del discurso abstracto, basado en conceptos. Lo efímero y el olvido se imponen sobre la duración y la memoria. El ciudadano ve así reducido el contenido racional e ideológico del debate político, que se desliza por una cascada de fascinación y al tiempo de manipulación y desinformación en un proceso vertical de la representación de arriba hacia abajo” (Abellán, 1997).

Además de que la televisión afecta al funcionamiento de la democracia, ya que la influencia que ésta ejerce sobre aquélla no siempre es buena, es lo que podría significar lo que para algunos se trata de “Gobierno mediático, absolutismo de los media, mediocracia, sociedad mediatizada o telecracia”. La televisión en la actualidad modifica el papel o la función que antes desempeñaban las distintas instituciones, se sustituye al pueblo por el público. La diferencia consiste en que el pueblo organizado y representado es capaz de ejercer una voluntad y una decisión coherente en defensa de sus intereses, es decir, “es la expresión de la voluntad popular, por el contrario, el público es un ser de fisonomía monstruosa, caprichoso, injusto, parcial, intolerante, rutinero, novelero, que se deja llevar de impresiones pasajeras, que ama con idolatría sin por qué, que se recrea con la mordacidad, que suele ser su favorita la medianía intrigante y charlatana y que premia con usura a quien se lisonjea y le engaña” (González Encinar, 1997).

actitudes irracionales que “dan rienda suelta a la furia” de parte de los legisladores sin posibilidades reales respecto de las políticas que son finalmente adoptadas. El Ejecutivo, seguro de que acabará “saliéndose con la suya, se sentirá libre para ignorar las discusiones legislativas para seguir adelante con su propia información y a su propio ritmo” (González Encinar, 1997).

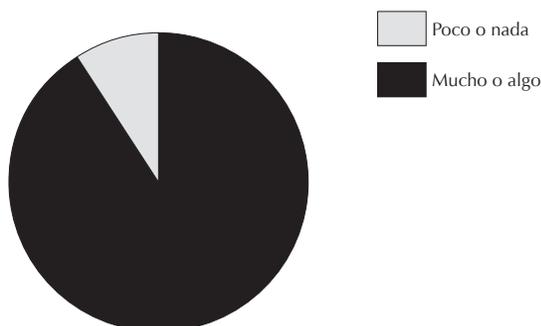
Pese a los fallos, no debe olvidarse que ignorar los debates legislativos significaría un riesgo para el sistema en la medida en que éstos al ser públicos y al formar parte de la opinión pública, cualquier reacción adversa del legislativo contra las iniciativas gubernamentales puede mermar la legitimidad de ejercicio del Gobierno.

Para Duverger (1990), los partidos son funcionales en cuanto a que lejos de fragmentar la opinión pública, la crean y la expresan, y la forman más que deformarla, ya que sin partidos, la participación política, se traduciría sólo en tendencias vagas, intuitivas, variadas, dependientes del temperamento de la educación, de las costumbres, de la situación social, etcétera. Porque para el autor existe una “opinión elaborada” y una “opinión bruta”; la primera es el resultado de la agregación de la segunda como consecuencia de la propaganda partidista y del tipo de sistema de partidos y de régimen electoral.

De ahí que la opinión pública, en teoría, es extraída del conjunto de opiniones privadas, donde a los partidos corresponde, por un lado, formarlas y, por el otro, guiarla, canalizarla. De esta forma, la campaña electoral se presenta como uno de los medios iniciales para la formación de la opinión, pues atrae al máximo de electores, proponiéndoles fines particulares, adaptados a sus intereses, a sus demandas, que incluso pueden ser manejadas a nivel nacional como una vinculación psicológica en la que los medios de comunicación juegan un papel importante en el tratamiento de los asuntos y provocan amplio interés entre los ciudadanos (Duverger, 1990).

En una encuesta realizada por la Secretaría de Gobernación en 2001, se reveló que a pesar de la baja confianza que registra el Congreso dentro de las instituciones del Estado, la mayor parte de los mexicanos consideran que la Cámara de Diputados es importante para el país y para la democracia. Sin embargo, sólo 5 de cada 10 ciudadanos se dicen interesados en los asuntos que se discuten en la Cámara.

Gráfica 2. Satisfacción ciudadana



Fuente: Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, (encuesta en vivienda, noviembre-diciembre de 2001).

Cabe mencionar la recomendación de John Stuart Mill respecto a que todo parlamento debe constituir no sólo “el congreso de opiniones de la nación”, sino también la de “cada sector capaz de expresarse a plena luz y estimular al debate”; porque el debate, finalmente, constituye “un encuentro convenido entre iguales, que se reúnen convocados por la palabra y se dedican a trabajar dentro de ciertas tareas verbales propias de la labor parlamentaria como el análisis, la reflexión, la crítica, el debate, la polémica y la resolución racional de los enfrentamientos por medio de la propuesta y adopción de las mejores y justas soluciones. Todo ello en pro del beneficio colectivo” (Carbó, 1995).

Es así como la práctica legislativa, para los más optimistas, se presenta como manifestación verbal que representa al conjunto de acciones e imágenes generadas por el órgano mismo y que son transmitidas como realización de la acción a través de la opinión, de ahí la necesidad de elevar la efectividad y la calidad del discurso para que no sólo transmita “el espíritu” que engloba el debate de los distintos intereses, sino que sea capaz de generar consenso entre las partes sobre los mecanismos adecuados para fortalecer los lazos de confianza en la institución representativa.

Los sistemas de información como apoyo legislativo y acceso ciudadano

Este enlace sólo es posible si se cuenta con parlamentos abiertos y amplio acceso ciudadano. En la actualidad, la especialización y complejidad de los asuntos públicos, producto del cambio tecnológico y los procesos de globalización y regionalización en ámbitos no solo económicos y financieros, sino también políticos, ambientales, sociales y de seguridad, obligan a las agencias gubernamentales y a sus actores a adecuarse a los retos que implican tales transformaciones. Estas adecuaciones abarcan todos los niveles y ámbitos de Gobierno, entre los que destacan los legislativos, cuyas tareas se complican en la medida en la que ejercen control y supervisión sobre los aparatos de Gobierno, al mismo tiempo que la transformación democrática les otorga un papel más activo o proactivo, la sociedad exige mayor presencia en el debate público y en el diseño de las decisiones legislativas. En este sentido, los legisladores se enfrentan a un cúmulo de temas que precisan de una formación sólida y de apoyo institucional tanto de su partido como de los servicios de información ofrecidos por la institución legislativa a la que pertenecen, de ahí que la relación entre fuentes de información, asesoría e incidencia ciudadana van íntimamente relacionadas con el desarrollo y efectividad de la labor legislativa (Cavero Pérez, 2010).

Es decir, los sistemas de información parlamentaria coadyuvan a mejorar las decisiones legislativas al tiempo que promueven la participación ciudadana a través del acceso a dicha información. Dado que los destinatarios de dicha información son, por un lado, los legisladores en lo individual —en tanto votantes de temas políticos—, y por el otro lado, serán las comisiones a quienes se les proporciona información más especializada para el estudio y el análisis de las iniciativas. De la misma forma, los sistemas de información de parlamentos abiertos promueven el acceso ciudadano a la información, fomentan la inclusión de la participación ciudadana en los procesos legislativos, mejoran la calidad de las decisiones legislativas, construyen vínculos de confianza entre los ciudadanos, promueven el debate público, combaten la corrupción, formulan políticas más democráticas y permiten la existencia de un ciudadano más informado e interesado en las decisiones legislativas (Bellver y Kaufman, 2005).

Cuadro 6
Sistema de información legislativo en parlamentos abiertos



Se deben ubicar dos tipos de información: la información *para* las funciones legislativas y *sobre* las funciones legislativas (López, *et al.*, 2007). La primera está dirigida a mejorar la calidad de las decisiones y la efectividad del control, por ejemplo, documentos generados internamente, publicaciones oficiales, obras de consulta y publicaciones, e investigación y asesoría especializada; la información *sobre* las funciones legislativas, trata de la información en manos del poder legislativo y que es de interés público; de ésta podemos destacar: información de los integrantes, legisladores, personal administrativo, etcétera, agenda legislativa, votaciones, iniciativas de ley, acuerdos, partidas presupuestarias destinadas a los diferentes órganos del Congreso, Diario de Debates, listas de asistencia, entre otras.

La importancia que revisten los sistemas de información y apoyo legislativo se debe no sólo al papel que en la actualidad tienen los congresos frente a otros poderes, sino a la propia capacidad de los parlamentos para generar su propia información, de ahí que los sistemas deben contar con: *personal profesional*, capacitado, objetivo, imparcial, y estable — que no debe confundirse con el personal político—, con habilidades técnicas, especializado y mantener enlaces con el proceso legislativo; *servicios tecnológicos* que faciliten y agilicen la información, y *fuentes de información confiables* (Sánchez Martínez, 2012).

Bajo estas vertientes de apertura democrática y profesionalización legislativa, Díaz (2000) clasifica la capacidad de los congresos de acuerdo con sus sistemas de información y asesoría: las *legislaturas de aprobación automática*, en sistemas no democráticos, carecen de centros de información y asesoría; *legislaturas emergentes*, provienen de los procesos de transición hacia regímenes democráticos y sus sistemas de información tienden a ser incipientes; las *legislaturas informadas*, en las que los procesos de democratización han concluido, se integran por sistemas de información básicos que

proporcionan a los legisladores reportes y materiales para el debate legislativo así como acceso básico a los ciudadanos. Finalmente, las *legislaturas transformadas* se refieren a aquellos congresos ya consolidados y democracias igualmente consolidadas que tienen la capacidad de modificar propuestas del Ejecutivo o incluso desarrollar sus propias propuestas, y el personal que se emplea en los sistemas de información y asesoría es permanente y profesional, al mismo tiempo que los sistemas de acceso a la información de parte de los ciudadanos son totalmente abiertos e inclusivos.

No obstante la capacidad de los parlamentos para generar su propia información, ésta también debe ser evaluada en términos de la calidad de la información ofrecida, porque en la medida en la que se proporcione memoria histórica, conocimiento especializado, veracidad de la información y de fácil acceso, la evaluación de la ley y la intromisión del proceso legislativo de parte de los ciudadanos, mejoran la evaluación del desempeño gubernamental y legislativo.

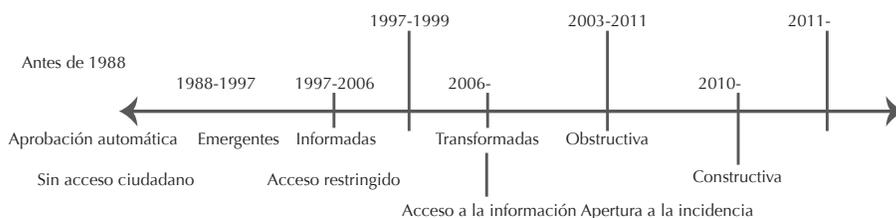
De ahí que los esquema de organización y la disponibilidad de una metodología común para el manejo de sus bases de datos es de suma importancia, lo cual implica considerar la gestión de la información con suficientes recursos y medios para administrar y actualizar el sistema en el ámbito nacional, o bien, considerar la posibilidad de construir un modelo que permita desplazarse hacia los espacios legislativos locales, que consideren los ámbitos administrativos de las unidades subnacionales.

Cavero (2010) identifica cuatro modelos de gestión de la información: a) Modelo consultivo. Cuando los sistemas de información son asumidos por la biblioteca del Parlamento, su función es consultiva y se encarga de proporcionar referencias bibliohemerográficas rápidas que permiten resolver necesidades de consulta y son de acceso abierto; b) Modelo de investigación en comisiones. Además de contar con los servicios de biblioteca, se crea un servicio de investigación y asesoría parlamentaria, con asesores para las comisiones legislativas (información especializada, con acceso abierto o restringido); c) Modelo con áreas de investigación especializada, en los que se incorporan investigadores interdisciplinarios integrados en un área parlamentaria de investigación y análisis (investigación especializada con acceso restringido); d) Modelo con centros de investigación especializados; a las anteriores se pueden incluir estructuras de investigación y análisis especializado (centros de investigación, con acceso abierto o restringido).

Desde esta perspectiva, actualmente se debate la necesidad de consolidar los servicios de información e investigación parlamentaria, al tiempo que se cuestiona el grado de intervención de dichos sistemas en el trabajo legislativo, lo que implica responsabilidades e incluso coparticipación del proceso legislativo (Mena, 1999); de ahí la pregunta ¿cuál debería ser el nivel de apoyo y la intervención de los diferentes sistemas de información en la labor legislativa? ¿Cuál es la utilidad concreta de poseer un sistema de información legislativa para la participación ciudadana?

La experiencia mexicana respecto a la publicidad de su poder legislativo se vislumbra como un proceso largo pero en constante cambio, que ha ido de la mano del proceso de transición democrático, caracterizado por ser un proceso político-institucional, en el que los cambios se han llevado a cabo mediante la transformación institucional del sistema electoral y de partidos (Merino, 2003). De acuerdo con la clasificación de Díaz (2000) antes descrita, las etapas de consolidación legislativa para el caso mexicano van de la aprobación automática al actual modelo de transformación que aún se mantiene inconcluso.

Figura 2
Etapas del Congreso mexicano por modelos de transformación



Elaboración propia con base en Díaz (2000) y Saiegh (2010)

En el contínuum, hasta antes de 1988, el poder legislativo en México se caracterizaba por el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, ocasionado por el apoyo mayoritario y la disciplina impuesta por el Partido Revolucionario Institucional, lo que hacía del congreso mexicano un congreso de aprobación automática. A partir de 1988 y hasta 1997, cuando el sistema de partidos deja de ser un sistema de partido hegemónico para convertirse en uno más competitivo, se observa un congreso emergente en el que una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, cuando vieron incrementada su dotación de asientos, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a un órgano multipartidista conocido inicialmente como Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creado en la LV Legislatura (1991-1994), que a su vez incidió en la composición plural de las comisiones legislativas. En cuanto a los sistemas de información, en 1997 nacen incipientes recursos tecnológicos como la tabla electrónica de votaciones, en donde por primera vez los ciudadanos tenían la posibilidad de observar los registros de votación de sus representantes.

En 1999 se lleva a cabo la reforma integral del Congreso al reformular su propia ley orgánica, en la que el órgano de dirección interno, ahora llamado Junta de Coordinación Política (creada en 1999) tiene por objetivo, además de integrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara, impulsar la conformación de acuerdos parlamentarios relacionados con el contenido de las agendas de los partidos políticos a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. La transparencia y los sistemas de información fueron dos elementos considerados e integrados a las reformas propuestas en ese periodo. La difusión del trabajo legislativo estaría a cargo del Canal del Congreso, así como los servicios de información en línea a cargo de la Secretaría Parlamentaria. Al mismo tiempo se reconoce la necesidad de contar con un cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, que tendría a su cargo la realización de la actividad de investigación y sondeos para conocer las problemáticas y analizar las posibles soluciones.

De igual forma, los sistemas de control horizontal se refuerzan en tanto que se crea una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Ejecutivo, por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación —quien sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda—, creada en el año 2000 para la revisión de la cuenta pública y

que tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionar y fincar responsabilidad en caso de daño al erario público. No será sino años después cuando se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Durante este periodo de construcción del propio Congreso, se gestan las primeras experiencias de Gobierno dividido, que traen como consecuencia amplios periodos de obstrucción a decisiones legislativas expedidas por el Gobierno, como las llamadas “reformas estructurales”. Al mismo tiempo, se observa un proceso de transformación en tanto el Congreso es más propositivo en su labor legislativa (en 2006 es obligatoria la presentación de las agendas legislativas de cada grupo parlamentario representado en el Congreso), abre canales de acceso ciudadano (en 2009 se crea una instancia de gestoría ciudadana y en diciembre de 2010 se reglamenta el cabildeo) y los sistemas de transparencia e información experimentan un constante proceso de consolidación desde la expedición en el año 2000 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera del Congreso¹⁴. Es decir, el proceso de apertura y acceso ciudadano aún es débil, sin embargo, se presenta constante y con la expectativa de continuar hacia la segunda parte: la rendición de cuentas y el control ciudadano.

La función legislativa

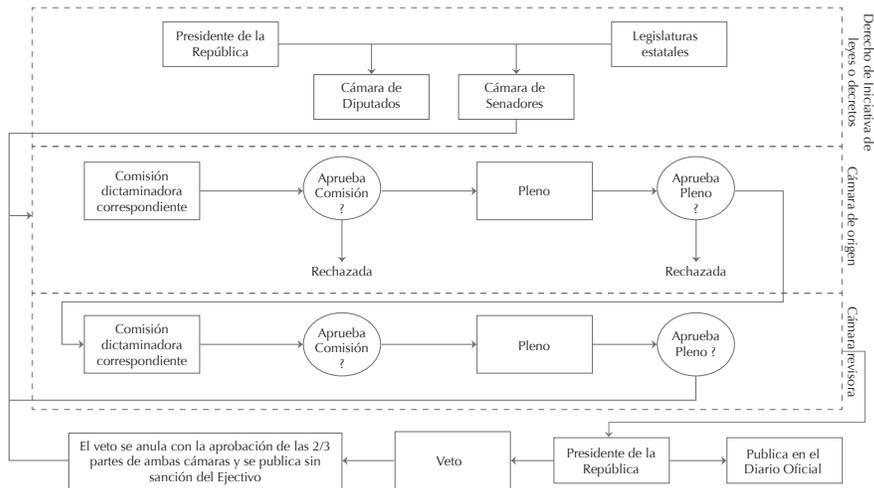
La función legislativa consiste en emitir normas generales sobre la reglamentación de las actividades del Estado. La formación de leyes es entendida como la elaboración de reglas generales en las que el Ejecutivo sólo se encarga, en teoría, de resolver un caso particular al atender a la reglamentación general ya establecida. En la actualidad, como ya se mencionó, esta función es compartida con el Ejecutivo, ello porque de las principales atribuciones concedidas a los ejecutivos en general, se encuentran la elaboración de leyes, la intervención del Gobierno en el proceso legislativo a través de la presentación de enmiendas, al retirarlas, vetarlas o iniciarlas; también por sus amplias atribuciones en materia militar, internacional, económica, política y social.

En la actualidad, las cuestiones de políticas públicas se resuelven mediante un proceso de negociación entre los diversos centros de influencia: con las comisiones parlamentarias, con el líder del Congreso, con el jefe del Ejecutivo, con las oficinas gubernamentales, con los grupos privados, etcétera. Se trata de un proceso que da cabida a diferentes opiniones que promueven, por su propia naturaleza, la demora y el estancamiento que caracteriza a los cuerpos legislativos hasta llegar a la inestabilidad, producto del choque entre los distintos grupos de influencia. El problema se deriva de su naturaleza colegiada y deliberativa así como representativa. Este fenómeno se acentúa aún más cuando se trata de legislaturas abiertas que favorecen las posturas individuales de los electores o grupos de presión. Sin embargo, la dificultad disminuye en legislaturas con sistemas cerrados, es decir, con disciplina partidista, mayoría favorable al Ejecutivo, etcétera; en sistemas así, es más fácil lograr acuerdos y decidir medidas, claro que en este caso es el Ejecutivo quien legisla y el Parlamento únicamente sanciona, lo que no indica un equilibrio real de poderes.

¹⁴ Hay que mencionar que a los sistemas de información internos se suman otros interesados en generar y ordenar la información legislativa como el Sistema de Información Legislativa (SIL) y el Sistema del Orden Jurídico Nacional, ambos proyectos generados por la Secretaría de Gobernación y que opera desde el 2003, así como el banco de información jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En México, el proceso de elaboración de las leyes se rige por una serie de etapas sistematizadas y ordenadas por la ley fundamental mexicana, que deberán ser observadas por los poderes legislativo y ejecutivo para incorporar al sistema jurídico aquellas normas de aplicación general y obligatoria como son las leyes.

Figura 3 Proceso legislativo



Fuente: Cámara de Diputados

Algunos países como Francia e Inglaterra utilizan instrumentos que agilizan el proceso y evitan el obstruccionismo, como la llamada *guillotina*, mecanismo que se encarga de “someter un asunto a un voto de confianza, cuando se invoca la guillotina, todo el debate cesa, y si el parlamento no presenta una moción de censura y no vota en menos de catorce horas, se considera que la ley ha sido aprobada”.

Otra de las dificultades legislativas para los parlamentos es la falta de preparación técnica de los diputados ante la carencia de una carrera parlamentaria (sobre todo en regímenes de no reelección inmediata, como México), y ante la falta de apoyo técnico e informativo con el que cuenta el Ejecutivo, lo que disminuye el papel del representante de la nación así como su función de control y fiscalización. Es así como los ejecutivos, se afirma, no sólo comparten la tarea legislativa con los parlamentos, sino que en la mayoría de los casos esta función es predominante en los primeros y efímera en los segundos.

Esta preponderancia es avalada por los Gobiernos de mayoría. El predominio del Ejecutivo es mayor gracias al respaldo que le otorga su grupo parlamentario y, por tanto, la agregación de intereses disminuye. En cambio, cuando el Gobierno es de coalición, la o las minorías en vez de jugar su tradicional papel de oposición en espera de una futura alternativa de Gobierno por la urnas, se adhiere al Gobierno con el objeto de satisfacer mejor los intereses de sus respectivas clientelas y, por lo tanto, favorece la agregación, evita la confrontación y se mantiene un pacto de coalición; no obstante, dicha fórmula genera, a su vez, una mayor marginación del Parlamento, ya que los

pactos se realizan desde la sede misma de los partidos, se excluye la posibilidad de una oposición alternativa a la coalición gobernante y el trabajo fiscalizador de la oposición se pierde, ya que no compite por su posición en las urnas, sólo pacta.

No obstante el predominio, la transformación del sistema político mexicano aportó nuevos elementos que establecerían ciertas características de la función legislativa del Congreso mexicano:

En la medida en la que la legislatura se vuelve más plural, los grupos parlamentarios aumentaron su producción de leyes, pero no su eficacia.

La capacidad de construir una agenda común de parte de los actores fue limitada dada la polarización a la que se han suscrito los grupos parlamentarios y la permanencia del partido predominante.

Este nuevo escenario ha obligado a los Gobiernos divididos a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar con las políticas del Gobierno en turno.

Cuadro 7
Evolución de la producción legislativa del Ejecutivo

Trienios	Reformas constitucionales presentadas por el Ejecutivo	No. total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo	Tasa de aprobación de iniciativas presidenciales
Gobierno unificado			
1988-1991	12 (12)	85	96%
1991-1994	44 (44)	135	98%
1994-1997	52 (52)	84	99%
Gobiernos divididos (1997-)			
1997-2000	18 (9)	57	86%
Gobiernos de alternancia divididos			
2000-2003	17 (13)	86	82.5%
2003-2006	46 (13)	76	65.7%
2006-2009	18 (16)	56	91%
2009-2012*	25 (0)	61	57.3%

Fuente: elaboración propia con base en *Gaceta Parlamentaria en Línea* <http://gaceta.cddhcu.gob.mx> Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados. Sistema de Información Legislativa en Línea <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php>

* Datos recogidos hasta febrero de 2012

Los números entre paréntesis () indican el número de artículos constitucionales aprobados y publicados, propuestos por el Ejecutivo.

Cuadro 8
Evolución de la producción legislativa del Congreso Federal*

Trienios	Reformas constitucionales presentadas por el Congreso Federal	Reformas constitucionales aprobadas presentadas por el Congreso Federal	No. total de iniciativas (constitucionales y secundarias) presentadas por el Congreso Federal	Tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal
1997-2000	183	22 (12%)	595	18.5%
2000-2003	352	6 (1.7)	1308	20%
2003-2006	758	11 (1.4)	3405	12.4%
2006-2009	902	52 (5.7)	3906	7.19%
2009-2012**	876	17 (1.9)	4850	3.25%

Fuente: elaboración propia con base en Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en Línea <http://sil.gobnacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php> y Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados

*Incluye las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la de Senadores

** Datos recogidos hasta febrero de 2012

Sin ánimo de pretender negar el aumento del poder Ejecutivo frente al Legislativo, no se puede pensar que la labor legislativa de los parlamentos haya declinado hasta desaparecer; por el contrario, tal parecería que al igual que los ejecutivos, los parlamentos han aumentado sus prerrogativas legislativas al grado de que a través de la función representativa, los diputados detectan de manera más inmediata —y no a través de los informes y datos que les pueda proporcionar las oficinas administrativas del Ejecutivo— la problemática a resolver. Se trata de que a través de la labor representativa, las leyes mantengan mediante la deliberación, la opinión pública y la percepción de las principales necesidades y demandas, el carácter funcional, oportuno, sensitivo y coherente en las políticas públicas a aplicar, a la vez que se ejerce control y supervisión en su desarrollo y aplicación.

El control y la fiscalización

Para John Stuart Mill, “vigilar y controlar” al Gobierno era la tarea propia de los legislativos, en comparación con la función de gobernar para la cual él pensaba que las asambleas eran radicalmente ineptas. En la actualidad, la mayoría de los estudiosos de las legislaturas consideran que como el modelo de representación cede tanta autoridad al Ejecutivo en materia de formulación de políticas y diseño de leyes, presuponen que la única tarea posible para un órgano representativo es la supervisión, en el sentido de que con ello se asegura que el Ejecutivo va a dar cuenta pública de sus actos, lo que impide el abuso del poder; al mismo tiempo que la supervisión incrementa la eficacia de las políticas al ampliar la base informativa, por medio del debate y de la influencia de la opinión pública, sobre la cual se puede llegar a la decisión de revisar políticas.

La función de vigilancia, control y supervisión implica la posibilidad de controlar al Ejecutivo y a su aparato burocrático, con los instrumentos de que dispone el Parlamento para dar permanencia o continuidad a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, a través de la comprobación permanente del cumplimiento de los objetivos del programa de Gobierno, cuya naturaleza se origina en un acto de decisión política, al otorgar la confianza al titular del Gobierno y engendrando responsabilidad frente al Parlamento. De ahí que los instrumentos de control pueden ser generalizados en la aprobación de proyectos de ley elaborados por el gobierno, la convalidación de los decretos-ley, la autorización para convocar referéndums, la autorización para declarar estado de guerra, la facultad para la celebración de convenios internacionales, del presupuesto, celebrar juicio político, comparecencias, interpelaciones y mociones de censura, crear comisiones de investigación y demandar información al Ejecutivo y a su aparato burocrático (García Fernández, 1994).

La aprobación de proyectos de ley es uno de los instrumentos más controvertidos, pues para una legislatura activa con la capacidad suficiente de tomar la iniciativa, de deliberar y de decidir acerca de las políticas públicas, como el Congreso norteamericano, tal instrumento resulta un arma de doble filo, pues por un lado “los poderes de veto presuponen que un Parlamento puede iniciar la legislación y/o modificar las propuestas legislativas del Ejecutivo”, y por el otro, se tiene la defensa de parte del Ejecutivo en relación con su prerrogativa de vetar de manera total, o parcial, los proyectos de ley presentados por el Parlamento.

La convalidación de los decretos-ley trata de la valoración en relación con la prerrogativa que poseen los ejecutivos ante la lentitud del procedimiento legislativo, es decir, es un instrumento que valora lo adecuado o inadecuado de la disposición legislativa de urgencia al programa de Gobierno. Sin embargo, el mecanismo de decretar leyes es un instrumento que disfruta el sistema presidencial para “gobernar legislando” y que en América Latina se ha llegado a abusar de él.

La autorización para convocar referéndum es la prerrogativa que aprueba o niega al Gobierno la posibilidad de legitimar una determinada decisión o ejecutar una medida política prevista en el programa gubernamental por parte del cuerpo electoral. Sin embargo, es el presidente quien a través del referéndum, principalmente en los países latinoamericanos, evita la obstrucción parlamentaria. Somete a referéndum cualquier propuesta de ley que el Parlamento rechaza, además de que legitima su programa de Gobierno independientemente de que sea eficaz o no, pues lo importante es que al obtener el apoyo popular las perspectivas de fracaso o éxito no son válidas.

La autorización para declarar estado de guerra se traduce en la atribución que tienen los parlamentos para comprometer a un país en una guerra; sin embargo, ésta es otra de las atribuciones que comparte conjuntamente con el titular del Gobierno, no obstante, más que un poder compartido, es un poder que después de la Segunda Guerra Mundial ha sido una atribución casi exclusiva de los jefes de Gobierno, porque las facultades de guerra, la mayoría de las veces sino es que casi siempre, están unidas a la diplomacia y a la seguridad nacional e internacional. Actividades que, en la mayoría de los regímenes presidenciales, son atribuciones exclusivas del presidente, quien por norma es el comandante en jefe de las tropas militares y el conductor de la diplomacia nacional, ya que es él quien celebra los tratados y designa a los embajadores (con dictamen y acuerdo del Senado), así como quien recibe a los embajadores y ministros de otros

países. Además, no hay que olvidar que la organización de los ejércitos permanentes en tiempos de paz y la institucionalización de los sistemas de seguridad nacional a cargo de los jefes de Gobierno, son dos aspectos que hacen manifiesta la independencia del Ejecutivo respecto al Legislativo en dicho ámbito (Copeland y Patterson, 1994).

La autorización para celebrar convenios internacionales trata de los acuerdos que los ejecutivos suscriben con otros países y que implican cambios que afectan las normas legales, como los tratados comerciales o que manifiesten obligaciones financieras, como los recursos de endeudamiento externo. Tales recursos le han dado amplio margen de actuación al Ejecutivo en el sentido de que con la celebración de acuerdos comerciales en la formación de bloques económicos en todo el mundo, se ha incrementado la labor legislativa de parte del Ejecutivo, pues a él corresponde el diseño de la política económica nacional e internacional proyectada para el país. Tal es el caso de la celebración del Tratado de Libre Comercio, la Reunión del Grupo Andino o, incluso, de aquellos convenios que van más allá de un acuerdo comercial y se traducen en uniones políticas, como la Comunidad Europea.

El control presupuestal consiste en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado de parte de los miembros de la cámara baja, sus efectos radican en la constitución de juicios de valor sobre la acción del jefe de Gobierno y su gabinete al aprobar o no la cuenta general. Esta función se encarga de exhibir ante la opinión pública las irregularidades en las que incurren funcionarios durante el ejercicio de sus responsabilidades y pueden dar lugar a la corrección de conductas de los servidores públicos y, en casos extremos, al juicio político en contra de ellos (Berlín Valenzuela, 1993).

Cuadro 5
Clasificación de los ingresos del sector público presupuestario

LEY DE INGRESOS	TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS	PETROLEROS Y NO PETROLEROS	INSTITUCIONAL
IMPUESTOS <ul style="list-style-type: none"> • ISR • IVA Total • IEPS Total • Importaciones Total • Otros Impuestos <u>Aportaciones de Seguridad Social</u> Contribución de Mejoras <u>Derechos</u> Contribuciones no comprendidas en los puntos anteriores, causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago <u>Productos</u> Aprovechamientos <u>Ingresos derivados de Financiamientos</u> Otros Ingresos	TRIBUTARIOS <ul style="list-style-type: none"> • ISR • IVA Total • IEPS Total • Importaciones Total • Otros Impuestos NO TRIBUTARIOS Gobierno Federal <ul style="list-style-type: none"> • Derechos • Productos • Aprovechamientos • Contribución de Mejoras Organismos y Empresas <ul style="list-style-type: none"> • Pemex • Resto 	PETROLEROS <ul style="list-style-type: none"> • IVA • IEPS • Importaciones • Derechos • Propios de Pemex No Petroleros Tributarios <ul style="list-style-type: none"> • ISR • IVA • IEPS • Importaciones • Otros No Tributarios <i>Gobierno Federal</i> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos • Productos • Aprovechamientos • Contribución de Mejoras <i>Organismos y Empresas distintas de Pemex</i>	GOBIERNO FEDERAL Petroleros <ul style="list-style-type: none"> • IVA • IEPS • Importaciones • Derechos No Petroleros <i>Tributarios</i> <ul style="list-style-type: none"> • ISR • IVA • IEPS • Importaciones • Otros <i>No Tributarios</i> Organismos y Empresas <ul style="list-style-type: none"> • Pemex • Resto

Cuadro 5
Clasificación de los ingresos del sector público presupuestario

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Número de artículos modificados	33	55	44	43	32	25
Número de ramos modificados	31	28	31	38	39	37
% del gasto neto total modificado	1.66%	3.73%	1.62%	0.81%	4.20%	4.91%

Fuente: Elaboración propia con datos del CESOP

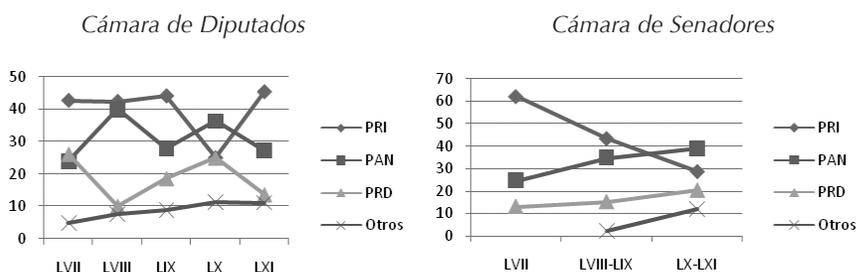
La facultad de celebrar juicio político al jefe de Gobierno, así como a sus colaboradores, por traición o cualquier otro delito contra la seguridad del Estado, es un control parlamentario que reclama responsabilidad penal a los miembros del Poder Ejecutivo. Es un instrumento poco usual en los regímenes modernos. En Estados Unidos, por ejemplo, sólo el presidente Andrew Johnson ha sido sometido a juicio político, sin embargo, la resolución no resultó condenatoria por sólo un voto. En los países latinoamericanos el uso del juicio de responsabilidad ha sido muy escaso, sin embargo, podemos señalar dos casos: el del presidente de Brasil Fernando Collor de Melo, quien fue destituido de su cargo, y el caso de Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, quien fue procesado penalmente.

Las comparecencias, interpelaciones y mociones de censura, son instrumentos que prevén los reglamentos constitucionales con el fin de informar, verificar, debatir y orientar las posiciones con respecto al examen de programas, planes e informaciones remitidas por el Gobierno. Se trata de la prerrogativa que tienen los legisladores para citar a los jefes de los departamentos administrativos con el fin de informar cuando se discute una ley o se estudia un negocio concerniente a sus ramas de actividad. Las resoluciones emitidas sobre la acción administrativa pueden ir desde la modificación de la medida en cuestión o el rechazo de la misma, hasta la destitución de funcionarios, como en el caso de la celebración de audiencias en el Congreso norteamericano.

Finalmente, las comisiones de investigación son organismos integrados por los legisladores para investigar el funcionamiento de la administración pública en general. Son instrumentos de información que valoran los programas y planes de Gobierno. Algunas veces, las comisiones sólo son informadas y no llegan a ninguna resolución respecto a la acción gubernamental.

En México, la pluralidad y la eficacia del trabajo legislativo fueron dos metas formuladas por los legisladores para la composición de las comisiones y comités. La composición del Congreso mantuvo una pluralidad que le permitió establecer acuerdos en los que la misma complejidad electoral sería un espejo en la composición de la organización interna de las cámaras, la pluralidad interna se observa hasta 1997 (LVII legislatura) en la cámara baja, y no será hasta el año 2000 (LVIII legislatura) que el Senado mantiene signos de pluralidad.

Gráfica 5
Integración de Comisiones Dictaminadoras del Congreso de la Unión



Elaboración propia. Con base en el Instituto para la Transición Democrática, *Quién es quién en el Congreso*; Cámara de Diputados, Legislaturas (1917-2009), mayo 2008; Cámara de Diputados *Composición de las legislaturas LIX, LX y LXI*.

Funciones diversificadas

La diplomacia parlamentaria

Un problema que se presenta a la democracia moderna es que la interconexión regional y global desafía las formas nacionales tradicionales en que se resolvían las cuestiones claves de la democracia. En la actualidad, las comunidades nacionales no son de ninguna manera las únicas fuentes de diseño y elaboración de las decisiones y políticas que ejercen influencia sobre sus miembros. Esta cuestión obedece a la idea de interconexión del mundo, en donde algunas de las políticas del Estado-nación pueden afectar a otro, como puede ser el caso de la tala de bosques, la construcción de plantas nucleares en la frontera nacional o variaciones en la tasa de interés de algún país que puedan afectar a otro por la interconexión de las economías.

La diplomacia parlamentaria refleja la dimensión política más que económica en los recientes procesos de integración regional. De ahí la importancia que reviste el papel del legislador como diplomático ante las diversas sedes de participación regional en relación con su esfera de actuación, de presión, de cooperación, de representación, de concertación y armonización entre las órdenes nacionales, a través de la formación de parlamentos internacionales.

El estudio de la representación parlamentaria vinculada con los parlamentos regionales reviste dos elementos característicos: por un lado, se tienen a aquéllos que forman parte de una organización internacional que poseen o aspiran poseer atribuciones y competencias propias, es decir, instituciones basadas en instrumentos de derecho internacional que representan o intentan representar a una región o grupo de países, por ejemplo, el Parlamento Europeo (1979) para el primer caso, y el Parlamento Andino (1994) para el segundo. Por otro lado, existen asociaciones parlamentarias nacidas de acuerdos voluntarios y sin pretensiones de representación regional o multinacional, basadas en el principio de adhesión individual a partir de afinidades o intereses comunes, tal es el caso



del Parlamento Latinoamericano (1989), que sin pertenecer a organización internacional alguna y sin sede permanente, se ha instituido para fomentar la integración de la región a través de la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones (Klebes, 1988).

En ambos casos se trata de que a través de la integración regional, en uno de manera más profunda que en el otro, la competencia de las instituciones parlamentarias varían y, por tanto, el grado de representación también. Es decir, los parlamentos regionales no cuentan con las mismas atribuciones que un parlamento nacional, en primer lugar, por las amplias diferencias dimensionales a las que se enfrenta en todo momento, y en segundo lugar, por las posibilidades de infiltración en gran parte de la “soberanía nacional” o en la autonomía de la institución.

Por ejemplo, el Parlamento Europeo que, de acuerdo con la clasificación, es uno de los más integrados, posee poderes limitados, pues es sino hasta la segunda mitad de la década de 1980 que con la firma del Acta Única, los poderes del Parlamento se ampliaron hasta atribuirle la función de control en materia presupuestal. El control en este sentido se da a partir del uso de la interpelación, observación y adopción de resoluciones respecto de las propuestas provenientes de los órganos comunitarios.

Figura 4
Eurodiputados por Estado miembro

	Alemania	96
	Francia	74
	Italia	73
	Reino Unido	73
	España	54
	Polonia	51
	Rumania	33

	Países Bajos	26
	Bélgica	22
	República Checa	22
	Grecia	22
	Hungría	22
	Portugal	22
	Suecia	20
	Austria	19
	Bulgaria	18
	Finlandia	13
	Dinamarca	13
	Eslovaquia	13



	Irlanda	12
	Lituania	12
	Letonia	9
	Eslovenia	8
	Chipre	6
	Estonia	6
	Luxemburgo	6
	Malta	6

Fuente: Página de la Unión Europea

En tanto, el Parlamento Andino, el Parlamento Latinoamericano y el Centroamericano, tienen como características principales ser asambleas deliberativas, de funcionamiento temporal, cuya acción sólo se manifiesta mediante recomendaciones no obligatorias, sin poderes de control y decisión sobre otros órganos o instituciones. La explicación a lo limitativo de su acción es la falta de incorporación a un esquema concreto de integración regional. Sin embargo, pese al limitado desempeño de actuación de estos parlamentos, los objetivos que los han llevado a su constitución se relacionan principalmente con los problemas que aquejan a la región (Vaccino, 1990).

Figura 5
Parlamento Latinoamericano



Fuente: Página del PARLATINO

Aunque la función de estos parlamentos son más de tipo deliberativo, su actuación se expresa en recomendaciones que están dirigidas a los Gobiernos y parlamentos nacionales y a los diferentes órganos de decisión y participación social, por lo que esta función diplomática en los parlamentos se encamina a dos acciones concretas: por un lado, se tiene la formulación de “iniciativas” y opiniones fundadas del Parlamento, orientadas a abarcar los aspectos más generales y concretos de la problemática detectada, y por el otro, se hace referencia al ejercicio de la función de vigilancia que mantendría el rumbo previsto y las metas establecidas antes mencionadas.

No obstante la profundidad de la actividad parlamentaria que pueda realizarse en uno u otro órgano, el hecho es que con tales actividades se cumple más que una función parlamentaria tradicional, una función diplomática en el sentido estricto del término, porque no sólo se trata del contacto directo entre los miembros de la región, sino, fundamentalmente, de la proyección que hacia el exterior refleja el bloque de integración, ya que los parlamentos tanto nacionales como regionales, mantienen diferentes vínculos con instituciones parlamentarias y gubernamentales de casi todos los países del mundo,



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

así como agrupaciones multinacionales y organizaciones no gubernamentales a nivel internacional, en las que celebran una gran cantidad de reuniones interparlamentarias con diversas delegaciones regionales y nacionales alrededor del mundo.

Como se observa, las funciones que ejercen las legislaturas en los sistemas políticos, y que se han analizado con anterioridad, no se dan de manera aislada; tampoco son funciones exclusivas de uno u otro órgano, posiblemente la exclusividad se da de manera formal. El punto es que la función parlamentaria se encuentra dispersa y es compartida con diversas entidades de decisión traducidas en la persona del Ejecutivo, en el gabinete, en la burocracia administrativa, en el partido político, en las élites políticas y económicas internas y externas de un país, en los grupos de individuos a nivel nacional o internacional y en los medios masivos de comunicación, principalmente. Ello implica una amplia flexibilidad de los órganos legislativos en relación con el papel que desempeñan en la actualidad.

Todo lo anterior nos habla de un nuevo significado en la división de poderes, que afecta el clásico esquema decimonónico inspirado en el pensamiento de Montesquieu. Ahora la transformación de la representación no sólo se relaciona con la conexión existente entre elector y diputado, pues ésta incluye al partido político, a los grupos de presión, a la sociedad participativa y, por supuesto, al Ejecutivo.



Conclusiones

En la actualidad, la democracia se ha convertido en uno de los logros más significativos de regiones enteras, como Europa del Este, América Latina y África. Sin embargo, hoy, las transformaciones económicas, políticas y sociales del último cuarto del siglo XX y principalmente en los albores del siglo XXI, han puesto a debate la capacidad de las recientes democracias para enfrentar los retos del nuevo milenio.

La democracia es cuestionada, fundamentalmente, porque algunas de sus conquistas han llegado a revertirse debido a procesos políticos que retrasan el tránsito hacia una mayor representatividad, responsabilidad pública, transparencia en el ámbito de las instituciones públicas y a la capacidad de los Gobiernos para responder y encauzar los reclamos de la sociedad.

En la actual coyuntura, la experiencia democrática de los últimos años en México ha aumentado las expectativas de los ciudadanos por mejorar sus condiciones de vida, contar con servicios públicos eficaces, Gobiernos honestos, eficientes y sensibles a sus demandas. Por consiguiente, no es sorprendente que los ciudadanos de un sistema democrático naciente que enfrentan condiciones socioeconómicas desfavorables se muestren insatisfechos con el desempeño del régimen. Tal desencanto se ha traducido en crisis de la representación política y pérdida de credibilidad en sus representantes, cuestionándose así la efectividad de las instituciones democráticas.

Frente a la crisis, el documento que se presenta ante el lector tuvo por objetivo conocer los diferentes componentes de las instituciones democráticas y la importancia que reviste su conservación, mantenimiento y ejercicio a partir de la idea de ciudadanía y las instituciones representativas que le dan sentido al ejercicio de los derechos ciudadanos para, con ello, conocer de una forma amena y accesible las características, los conceptos y la importancia que tienen estos elementos para el ejercicio ciudadano en democracia.

Con este documento se pretende contribuir a ampliar las nociones de los diferentes componentes democráticos como la ciudadanía, sus derechos, la participación ciudadana, los valores democráticos y la confianza que los ciudadanos expresan para sus instituciones democráticas. Al mismo tiempo, se pretendió que el lector conociera más cercanamente los mecanismos e instrumentos que se derivan de las instituciones de la democracia representativa, con el fin de entender la importancia y la valía que tiene la representación para la eficacia de la propia democracia y el ejercicio pleno de los ciudadanos respecto a sus derechos. Quién legisla, qué se legisla, cómo es el proceso de legislación, a quién representan, qué representa, son algunos de los cuestionamientos que se pudieron resolver a lo largo del texto.

El documento intentó ser una contribución interactiva en la que no sólo se comprendieran los conceptos y las definiciones de las instituciones democráticas, sino que el lector participa activamente en el mismo. Para ello, se elaboró una serie de actividades en las que se involucra al usuario con el fin de comprender mejor las nociones aquí vertidas y reconocer la importancia que revisten las instituciones democráticas para entender el ejercicio del Gobierno en la vida de los ciudadanos, y en el de los organismos representativos.



Bibliografía consultada

Abellán, Ángel Manuel (1997) "Problemas representativos y participativos de los ciudadanos: la democratización de los partidos políticos y la perspectiva electoral" en José Asensi Sabater, (coord.) *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo Actual*, Publicación de la Universidad de Alicante, Instituto de Cultura "Juan Gil Albert", Valencia.

Almond, Gabriel A. y Powell, G. B. (1972) *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires: Ed. Paidós.

Anduiza, Eva y Agustí, Bosch (2004) *Comportamiento Político y Electoral*, Barcelona, Ariel.

Béjar Algazi, Luisa (1992) "La gestoría en la actividad parlamentaria" en *Crónica Legislativa*, núm. 5, septiembre-noviembre.

Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel (2005) "Transparenting Transparency", *World Bank Policy Research Working Paper* (draft), September.

Bendix, Reinhard (1964) *Estado Nacional y Ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu.

Berlín Valenzuela, Francisco (1993) *Derecho Parlamentario*, México: F.C.E.

Bethell, Leslie (1989) *Brazil Empire and Republic, 1822-1930*, New York, Cambridge University Press.

Bethell, Leslie (1993a) *Chile Since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bethell, Leslie (1993b) *Argentina Since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bobbio, Norberto (1987) *El Tiempo de los Derechos*, Madrid, Sistema.

Bobbio, Norberto (1989) *Estado, gobierno y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1991) *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, No.476, 1991.

Carbó, Teresa (1995) *El Discurso Parlamentario Mexicano entre 1920 y 1950*, CIESAS/ Colegio de México.

Cárdenas Gracia, Jaime (1996) *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM/IIJ, México.

Casillas Ortega, Carlos Enrique (2001) "Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia", en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, pp. 9-36.

Cavero Pérez, Ernesto, (2010) "Sistemas de información e investigación parlamentaria", en *Cuadernos de investigación 20*, México: CESOP, Cámara de Diputados.

Centeno, Miguel Ángel (2002) *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, USA, University Park, Pa: Pennsylvania State University.

Colomer, Josep (2001) *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, España.

Copeland, Gary W. y Patterson, Samuel (1994) *Parliaments in the modern world*, University of Michigan Press.

Coppedge, Michael (1997) "The dynamic diversity of Latin American party systems", documento elaborado para el encuentro de la Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 17-19 de abril.

Dahl, Robert (1992) *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

De la Guardia, Carmen (2000) "La Conquista de la Ciudadanía Política en los Estados Unidos", en: *Ciudadanía y Democracia*, Manuel Pérez Ledesma (comp.), Madrid, Pablo Iglesias, 2000.

Del Castillo, Pilar y Crespo, Ismael (1997) *Cultura Política. Enfoques Teóricos y Análisis Empíricos*, Valencia, Tirant lo Blanch.

De Vega García, Pedro (1997) "Democracia, Representación y Partidos Políticos (Consideraciones en torno al problema de la legitimidad)", en José Asensi Sabater, (coord.) *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo Actual*, Publicaciones de la Universidad de Alicante/ Instituto de Cultura "Juan Gil-Albert", Valencia.

Díaz, Héctor (2000) "Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LVII Legislatura, pp. 179-217.

Dieter, Nohlen (2011) "Elecciones en su contexto" en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, número 10, primer semestre.

Durand Ponte, Víctor Manuel (2004) *Ciudadanía y Cultura Política. México 1993-2001*, México, Siglo XXI.

Duverger, Maurice (1990) *Los Partidos Políticos*, F.C.E., México, 12a. edición.

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003 y 2008, México, Secretaría de Gobernación.

Encuesta Nacional Sobre el Sentir Ciudadano 2009, Fundación Este País, IPN, ITAM, *Revista Este País*, No. 222, México, Septiembre.

Escamilla, Jaime (1993) *El Sistema Parlamentario Inglés*, México, Gernica/UAM-Azcapotzalco.

Fauré, Christine (1999) *Las Declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789*, México, F.C.E., Comisión Nacional de Derechos Humanos.

García Fernández, Javier (1994) "Funciones de Control del Parlamento", en *El Poder Legislativo en la Actualidad*.

García Roca, Javier (1997) "Límites Constitucionales al Legislador de la Televisión", en José Asensi Sabater (coord.) *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo Actual*, Publicación de la Universidad de Alicante, Instituto de Cultura "Juan Gil Albert", Valencia.

Giddens, Anthony (1982) *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, Macmillan.

González Encinar, José Juan (1997) "Televisión y Democracia", en José Asensi Sabater (coord.) *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo Actual*, Publicación de la Universidad de Alicante, Instituto de Cultura "Juan Gil Albert", Valencia.

Hamilton, Milton; Madison, James y Jay, John (1957) *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.

Held, David (1996) *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza.

Huntington, Samuel P. (1994) *La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX*, Barcelona, Paidós.

Justo López, Mario (1983) *Partidos Políticos: Teoría General y Régimen Legal*, Ediciones Depalma, Buenos Aires.

Kitschelt, Herbert (1993) "Social movements, political party, and democratic theory", the *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 528, pp. 13-29.

Klebes, Heiner (1988) "Las Instituciones Parlamentarias Internacionales", en *Revista General de Derecho Público Internacional*, Octubre-diciembre de, núm. 4, pp. 817-820.

Krauze, Enrique (2010) *El Poder y el Delirio*, México, Tusquets.

Kymlika, Will (1996) *Ciudadanía Multicultural*, Barcelona, Paidós.

LaPalombara, Joseph (1974) *Politics within Nations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, pp. 134-184.

Lahera P., E. (2000) "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas" *Reforma y Democracia*, No. 16 CLAD, 13.

Latinobarómetro 2009, Estudio de Opinión Pública, Santiago de Chile, www.latinobarometro.org

Lijphart, Arend (2000) *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona.

Linz, Juan (1975) "Totalitarian and Authoritarian Regimes" en Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby *Macro political Theory, Handbook of Political Science*, vol 3, London: Addison-Wesley Publishing Company.

Llobera, Joseph R. (1994) *El Dios de la Modernidad: El Desarrollo del Nacionalismo en Europa Occidental*, Barcelona, Anagrama.

- Locke, John (1989) *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Nuevaomar.
- López-Alves, Fernando (2000) *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*, Durham, London, Duke University.
- López, Sergio et al., (2007) *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*, México: UNAM-IFAI-CIDE.
- Trevelyan, George Macaulay (1984) *Historia Política de Inglaterra*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, Scott (1995) "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, abril-junio, pp. 115-144.
- Marquand, David (1994) "Civic Republics and Liberal Individualists: The Case of Britain" en *Citizenship. Critical Concepts*, Editado por Bryan S. Turner y Peter Hamilton. Vol. I, Londres, Routledge.
- Marshall, Thomas H. (1964) "Class, Citizenship and Social Development", en: *Citizenship and Social Class*, Doubleday and Company.
- Mena Mora, Amalia (1999) "Modernización de la vida parlamentaria", en *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, núm. 16.
- Merino, Mauricio (2002) *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México: F.C.E.
- Mezey, Michael L. (1995) "La legislatura, el poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", en Thurber James (coord.) *La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Heliasta, Argentina, pp. 138-139.
- Miller, David (1997) *Sobre la Nacionalidad. Autodeterminación y Pluralismo Cultural*, Barcelona, Paidós.
- Moreno Collado, José (1985) "El proceso y la práctica legislativos", en *Política y Procesos Legislativos*, México, Coloquio del Senado de la República/UNAM.
- Oakeshott, Michael (2001) *El Estado Europeo Moderno*, Barcelona, Paidós.
- Offe, Claus (1996) *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, ed. Sistema, Madrid.
- Packenham, Robert A. (1970) "Legislatures and Political Development", en A. Kornberg y L.D. Musolf (eds.) *Legislatures in Developmental Perspective*.
- Payne, Zovatto y Mateo (2006) *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*, BID/IDEA, Washington, D.C.
- Pérez Ledesma, Manuel (2000) "La Conquista de la Ciudadanía Política: El Continente Europeo", en *Ciudadanía y Democracia*, comp. Manuel Pérez Ledesma, Madrid, Pablo Iglesias.

- Pérez Luño, Antonio E. (1998) *Los Derechos Fundamentales*, Madrid, Tecnos.
- Peschard, Jacqueline (1997) *La Cultura Política Democrática*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política.
- Pitkin, Hanna F. (1985) *El Concepto de Representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Polsby, Nelson, W. (1975) "Legislatures", en Fred I. Greenstein y Nelson Polsby "Governmental Institutions and Processes", *Handbook of Political Science*, vol 5. London: Addison-Wesley Publishing Company.
- Raphael, Ricardo (2007) *Para Entender La Institución Ciudadana*, China, Nostra Ediciones.
- Riesenberg, Peter (1992) *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau*, USA, The University of North Carolina Press.
- Raynaud, Philippe (1997) "De la Libertad al Poder, Reflexiones sobre el Patriotismo Estadounidense", en: *Nación y Modernidad*, Marcel Gauchet, Pierre Manent y Pierre Rosanvallon (dir), Buenos Aires, Nueva Visión.
- Reniu Vilamala, Josep Ma. (2008) "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate", en *CIDOB*, núm. 25, junio, Barcelona.
- Roth Deubel, André-Noël (2006) *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia.
- Saiegh, Sebastián (2010) "Active players or rubber stamps? An evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures", en Scartascini, Stein y Tommasi, (editors) *How democracy Works. Political institution, actors, arenas in Latin American policy making*, New York: BID.
- Sánchez de Dios, Manuel (1995) "La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno", en *Política y Sociedad*, núm. 20, Madrid, pp. 35-52.
- Sartori, Giovanni (1994) *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México.
- Schnapper, Dominique (2001) *La Comunidad de los Ciudadanos. Acerca de la Idea Moderna de Nación*, Madrid, Alianza.
- Sieyès, Immanuel (1989) *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús (1999) *El Antiguo Régimen y la Transición en México*, México, Joaquín Mortiz.
- Tilly, Charles (1992) *Coerción, Capital y los Estados Europeos 990-1990*, Madrid, Alianza.
- Tivey, Leonard, (1987) *El Estado Nación*, Barcelona, Península.

Turner, Bryan S. y Hamilton, Peter, editores (1994) *Citizenship. Critical Concepts*, Vol I y Vol. II, Londres, Routledge.

Vacchino, Juan Mario (1990) *La Dimensión Parlamentaria de los Procesos de Integración Regional*, tomo I, Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina.

Valadés, Diego (2005) *El Gobierno de gabinete*, UNAM/IIJ, México.

Valdés, Leonardo (2010) *Sistemas electorales y de partidos*, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 7, IFE.

Vargas-Machuca, Ortega Ramón(1997) "Ideas de democracias y prácticas de partidos: el futuro incierto de la representación parlamentaria", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, número 9, pp. 92-105.

Woldenberg, José (2006) *Después de la Transición. Gobernabilidad, Espacio Público y Derechos*, México, Cal y Arena.



*El vínculo de la representación:
control y retroalimentación entre ciudadanos y legisladores*
COLECCIÓN SEDIA

Impreso y hecho en México
Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados
Palacio Legislativo de San Lázaro, Av. Congreso de la Unión 66,
edif. C, 2° piso, Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza,
Ciudad de México, CP 15960



