

TENDENCIAS Y RETOS DE LA REPRESENTACION POLITICA EN MEXICO

Homero VAZQUEZ RAMOS*

En memoria del ilustre doctor Don Jorge
Carpizo, maestro, amigo, ejemplo, el hom-
bre de México.

SUMARIO: I. *Antecedentes de la representación política en el siglo XX.* II. *Tendencias de la representación política.* III. *Los retos de la representación política en México.* IV. *Consideración final.*

I. ANTECEDENTES DE LA REPRESENTACION POLITICA EN EL SIGLO XX

La Constitución Política de 1917, en su artículo 30 estableció que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización en complemento con el artículo 31 que habla de las obligaciones de los mexicanos.

“Los ciudadanos mexicanos serán los varones y las mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos además tengan 18 años cumplidos, si son casados y 21 años si son solteros, así como un modo honesto de vivir. (Art. 34)”.

Las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos son las de votar y ser votado, así como la que menciona la fracción tercera del artículo 35 que dice: “Asociarse para tratar los asuntos políticos del país”. Con lo que se garantiza el nacimiento de los partidos políticos, conformados en asociaciones.

En esta Constitución el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, la primera de diputados y la segunda de senadores (art. 50). De representantes de la nación se compondrá la cámara

* Director de la Cátedra Nacional de Derecho “Jorge Carpizo” (México). Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Profesor en el Departamento de Sociedad y Economía del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara. homero.vazquez@cusur.udg.mx y homero_vr@hotmail.com

de diputados elegidos cada tres años por ciudadanos mexicanos (art. 51). Cada diputado propietario se elegirá por cada 70,000 habitantes o por una fracción que pase de 80,000, en ningún caso la representación de un Estado tendrá menos de dos diputados excepto los territorios que no tengan esta población, los cuales tendrán únicamente un diputado (art. 52).

La elección será directa (art. 54). Los requisitos para ser diputado los establecía el artículo 55 y preceptúa que deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento, de 25 años de edad, originario del Estado o territorio que lo elige, no pertenecer al ejército ni ser secretario o magistrado así como no ser ministro de cualquier culto religioso.

Los requisitos para los senadores son los mismos salvo la edad. Al efecto podemos aclarar que nunca más se preceptúa como requisito para ser representante la calidad de rico o pobre para ser o no elegido; esto para fortuna de nuestro pueblo.

Veamos ahora al Poder Ejecutivo y el funcionamiento que tienen las votaciones del Poder Legislativo en la conformación, interviniendo según el artículo 84 constitucional, donde menciona el mismo sistema de votación para elegir Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, “y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un Presidente interino...”. Aquí la votación es estrictamente definida con las dos terceras partes, el Congreso por mayoría absoluta decidirá.

Podemos resaltar que, las votaciones que haga el legislativo en cualquiera de sus casos y previa reunión de los miembros exigidos, será por mayoría absoluta, esto es, la representación nacional votará y decidirá en forma definitiva en las diversas actuaciones que le plantee la Constitución, sean decretos, leyes, ratificaciones y hasta la elección del Presidente.

Ahora y en complemento de las facultades del Congreso y la aprobación de las mismas conferidas por la Constitución, ésta preceptúa en su artículo 135 que:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y hará la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El Congreso no deja nada de su competencia constitucional, es el órgano con más responsabilidad que hay en el país, es a la vez el más privilegiado y demandante en el equilibrio de poderes, de ahí la importancia de las votaciones que se realicen en los casos que la propia Constitución contempla y, sobre todo, la importancia de ver qué tipo de personas tenemos en dicho órgano y algo que queda a nuestra conciencia: el saber elegir.

En pocas palabras, la representación nacional, que más bien debiera entenderse como representación del pueblo, tiene legalmente de fondo el poder sobre el país, el control y la directiva del mismo a través de las facultades conferidas, que es su participación en un justo equilibrio de poderes.

La representación política no cambió durante la etapa posterior a la Revolución, hasta la reforma de 1962, reformándose los artículos 54 y 63 entre otros; el primero de ellos materia exclusiva de la representación en la Cámara de Diputados, en la que los partidos políticos minoritarios tendrían acceso a una mayor participación que no habían gozado hasta el momento, aunque en realidad solamente les concedían el derecho de opinar, más no de decidir. Tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y votar, pero sólo las mayorías tienen derecho de decidir.

Esta reforma da nacimiento a otro tipo de Diputados distinto del mayoritario, llamados “Diputados de Partido”, que contemplaba en el sistema de mayoría una representación minoritaria lograda ésta del resultado porcentual de la votación total nacional.

Un partido, para que tuviera derecho a diputados de partido, debía obtener dos y medio por ciento de la votación total nacional, pudiendo alcanzar un máximo de veinte diputados de partido. Esto es, el partido que haya obtenido el 2.5% de la votación total tenía derecho a 5 diputados y por cada medio por ciento un diputado más hasta la cantidad de 20. Si el partido obtuviera más de 20 diputados por mayoría no tenía derecho a diputados de partido, y si obtuvo menos de 20 completaría en su caso, con diputados de partido. Más claramente:

Artículo 54.- La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52, se contemplará además, con diputados de partido, apegándose en ambos casos a lo que disponga la ley electoral y, en segundo, a las reglas siguientes:

I.- Todo partido político nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acredite, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

II.- Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en me-

nos número siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje.

El 22 de diciembre de 1969 se daba un paso más hacia nuestro perfeccionamiento democrático cuando se rebajaba de 21 a 18 años la edad requerida para alcanzar la ciudadanía mexicana, dando así, una base amplia para el ejercicio de los derechos cívicos pues se consideró y con razón, que dado el mundo más evolucionado que vivían ya las nuevas generaciones con respecto a las anteriores (mundo caracterizado, fundamentalmente, por el notabilísimo desarrollo de los medios masivos de comunicación o difusión), los jóvenes contemporáneos, a los 18 años, resultaban mejor preparados y capacitados para entender los fenómenos vitales de todo orden que los de generaciones anteriores cuando el requisito para alcanzar la ciudadanía era tener 21 años cumplidos.

Y en este mismo orden de ideas, pero un poco en sentido inverso, se hacían poco después, las reformas constitucionales necesarias para el franco acceso de esa juventud a los puestos de elección popular, al rebajar las respectivas edades mínimas requeridas para poder arribar al Congreso de la Unión: de 25 a 21 años para ser diputado y de 35 a 30 años para poder ser senador de la República.

Estas reformas a la Constitución marcaron inicio del sistema mixto de representación en México. El establecimiento admite la primera etapa de la representación proporcional, aún los límites impuestos a la misma representación minoritaria.

Al decir del año 1971 se reforma nuevamente el artículo antes mencionado, en especial el porcentaje para obtener diputados de partido, pasa de dos punto cinco por ciento de la reforma anterior al uno punto cinco por ciento, esto con el afán de dar mayor flexibilidad al sistema mixto y escuchar un mayor número de voces en el Congreso. Pero aún, a pesar de este se les sigue restringiendo por que se marca como máximo 25 diputados de mayoría o minoría, según sea el caso, marginando de la contienda política del país, pues se sigue sosteniendo la detentación del poder por la mayoría. En sí la reforma buscó mayor participación real solamente para que se escucharan un mayor número de opiniones.

La reforma constitucional de 1977 estableció que la cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se componga de 400 diputados en su totalidad, de los cuales 300 serían elegidos por votación mayoritaria y 100 diputados serían elegidos mediante el sistema de listas regionales que pre-

sentaren los partidos políticos en las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividió el país, dentro de los 300 distritos electorales de mayoría. La elección de los 100 diputados se ajustaba a que tendrían derecho los partidos políticos minoritarios para participar acreditando candidatos de mayoría en 100 distritos. Así mismo que no tendrían derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hubieran obtenido 60 o más diputados de mayoría y los que no alcanzaren el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

Al partido político se le asignaría el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente y para dicha asignación se seguía el orden que tuvieran los candidatos en las listas correspondientes.

Esta reforma estipulaba que si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales que no hayan obtenido 60 o más diputados de mayoría, alcanzan en su conjunto 90 o más diputados de mayoría cada uno, entonces únicamente se repartirían el 50% de las curules, que debieron asignarse por el principio de la representación proporcional.

Queda superado, así, además, aunque muy relativamente tan sólo, un problema constitucional; el hasta entonces vigente artículo 52 de nuestra Carta Magna, había tenido que venir siendo modificado continuamente, porque se concibió el nombramiento de los diputados de acuerdo a una base demográfica determinada; y así a partir del 5 de febrero de 1917, en que apareció con una proporción de uno por cada sesenta mil habitantes, siguió proporcionándose a medida que aumentaba la población, hasta llegar al texto vigente hasta antes de la reforma, de un diputado por cada doscientos cincuenta mil habitantes; y entre ambas fechas se pasó por toda la gama intermedia entre dichos mínimos y máximos, a través de no menos de cinco reformas, y haciéndonos pensar que una disposición de este tipo, sujeta a tan continua variable demográfica, cabría mejor en una ley ordinaria que en la propia Constitución.

Más, y he aquí superado el problema: aunque muy relativamente, los diputados ya no serán electos conforme a una base poblacional determinada, sino que lo harán en número fijo, correspondiéndoles, empero, la representación del número de ciudadanos que habiten el distrito correspondiente; pero a medida que aumente la población, habrá de representar a un mayor número de habitantes, y a la larga habría de ser modificado dicho número fijo, a riesgo que de no hacerlo así, los diputados fueran perdiendo su grado de representatividad popular.

La constitucionalización de los partidos políticos es otra de las grandes innovaciones que entraña la Reforma Política que nos ocupa. Hasta la aparición de las reformas últimas, en efecto, la única base constitucional que había tenido la existencia de los partidos políticos era la derivada del artículo noveno, de aquella Constitución, a través de los derechos de asociación y de reunión. Su constitucionalización era inminente, en tanto que son los verdaderos canalizadores de la opinión pública en materia electoral, e instrumentos necesarísimos para el libre juego democrático. La elevación a rango constitucional de los principios que informan su organización y desarrollo respondía, así mismo, a su contacto directo con el pueblo, y a la importancia y trascendencia que para la vida de la Nación tienen las actividades que realizan. Pero no sólo ello, sino que al serles reconocido su carácter de interés público, compete al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, a la vez que propiciar y suministrar a los propios partidos políticos el mínimo de elementos que requieran “en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana”. Es por ello, también, que les ha conferido, en forma permanente, su acceso a la radio, a la televisión y en fin, a todos los medios masivos de comunicación social; y aunque no poco ha sido rebatida aquella sección de esta reforma constitucional que propone hacerles contar, en forma equitativa, con el mínimo de elementos necesarios a la realización de sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular, pues si dichos elementos -se ha dicho- provienen del Estado significaría ello tanto como la mediatización de su soberanía y dignidad, no quiere tomarse en cuenta aquello precisamente: que uno de los efectos de su jerarquización constitucional sería la obligación que tiene Estado de subvenir a sus más elementales necesidades, a fin de fortalecerlos y contar con un efectivo juego democrático y no con pretendidos partidos fantasmales y volátiles que así como aparecen, desaparecen.

Más ello no es todo; se previó, también la reforma correspondiente al artículo 115 a fin de que las legislaturas locales pudieran integrarse con diputados de minoría, con el objeto, así mismo, de que hasta a los municipios pudiera llegar las ventajas de la representación proporcional combinadas, en un sistema mixto como el que se prevé a nivel federal, con nuestro tradicional sistema de mayorías; pues es de la esencia de la democracia, que siguieran siendo éstas las que decidan, dentro de un régimen en el que todos participen y se beneficiaran, para engrandecimiento de México.

La filosofía que perseguía es, en palabras del ilustre Dr. Don Jorge Carpizo: “el gobierno de la mayoría, evitando que las decisiones de ésta se vayan a ver obstaculizadas; pero la mayoría deberá oír y tomar en cuenta a las minorías antes de decidir”. El día 3 de noviembre de 1986, el Presidente

de la República presentó una iniciativa de reforma a los artículos 52, 53 párrafo segundo, 54 primer párrafo y fracción II, III y IV, 56, 60 y 77 fracción IV, misma que fue enviada a la Cámara de Diputados el día 4 del mismo mes y año.

Dicha iniciativa de reforma propuso el mantenimiento del sistema mixto que representara las corrientes políticas nacionales, sin que dispersara la voluntad popular o polarización de fuerzas, así mismo que no se produzca una distorsión extrema entre el porcentaje de votos sufragados y los curules obtenidos.

El objeto de la misma fue fortalecer el pluralismo político mexicano, ampliando la participación de los partidos minoritarios en la integración de la cámara de Diputados, manteniéndose el sistema mixto de integración, preservando el principio de mayoría relativa con 300 diputados, incrementando a 200 el número de diputados elegidos por el sistema proporcional, de esta manera crecería la Cámara en dimensión, pero también en representatividad.

Garantiza este incremento el artículo 54 que se propuso establecer que la mayoría no podía alcanzar 350 curules, el 70% del total, significando esto que los partidos minoritarios aumentarían su presencia cuando menos en 50 diputados, con lo que les correspondería, como mínimo el 30% de la integración de la cámara o sea 150 diputados.

El sistema que se proponía con estas reformas de 1986 consagró el carácter dominante de principio de mayoritario en la integración de la cámara de Diputados, asignando al principio de representación proporcional la función específica de disminuir la distorsión que pudiera inducir al principio mayoritario. El electorado conserva la facultad de designar a la mayoría, como ocurre en cualquier sistema democrático evitando la suplantación de su voluntad por acomodos o acuerdos destinados a generar mayorías ficticias.

El principio de mayoría actúa en los distritos uninominales, identificando el electorado del distrito a los candidatos y a las fórmulas, quedando los representantes elegidos, obligados a mantener una relación viva y directa con el electorado para conservar la posición mayoritaria.

El mecanismo práctico que buscaba esta reforma, consistía en hacer posible como resultado de que el electorado decidiera elegir y conservar a la mayoría o generar una nueva, esta mayoría obtiene mayoría en la cámara por la cuantía de los distritos ganados, sean o no uninominales, lográndose esto con la operación del mecanismo de autorregulación que se proponía y es la de que “el partido que obtenga la mayoría en el electorado, cual quiera que sea, obtendrá la mayoría en la cámara, al participar en la asignación de

representantes por representación proporcional hasta conformar la mayoría en cuestión”.

Según esta reforma se propuso el objetivo de garantizar la estabilidad y eficacia de la cámara, cualquiera que fuese la mayoría, absoluta o relativa, no teniendo que acudir a mecanismos de límites y condiciones que equivaldría en todo caso a disminuir la representación política de las mayorías.

Apenas un año después, la reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y en los procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, y les confirió la mayoría de los votos, además de ampliar las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital, lo que aumentó significativamente la confianza de la ciudadanía, tanto en el proceso electoral como en la resolución de los conflictos derivados de las elecciones.

Dos años más tarde, la reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y al reservar el voto dentro de los órganos de dirección exclusivamente a los consejeros ciudadanos. A esta reforma se le reconoce como la que otorgó justicia y equidad al sistema electoral mexicano.

Si tomamos en cuenta que desde 1977 se iniciaron las reformas electorales, tuvieron que pasar prácticamente dos décadas para que se consiguiera cambiar, en su totalidad, el régimen electoral: “La transformación del IFE fue muy relevante porque se le otorgó autonomía, y, al mismo tiempo se transformó el tribunal electoral en una instancia de pleno derecho y se le incorporó al Poder Judicial. Estas reformas permitieron que en 1997 las elecciones federales tuvieran una gran legitimidad de origen y estuvieran apegadas a la legalidad, por primera vez en el México moderno”.

Como parte de la reforma de 2005, el 23 de febrero de ese año, la Cámara de Diputados aprobó una modificación a la ley electoral para que los mexicanos que residen en el extranjero pudieran ejercer su derecho al sufragio; la medida se aplicó en las elecciones de 2006 con un costo económico elevado y no fue todo lo exitosa que se esperaba, debido a la situación migratoria irregular de muchos de nuestros connacionales y a la limitada difusión que se hizo sobre el asunto en su momento.

A pesar de todas estas reformas, que mediante un proceso incremental democratizaron y modernizaron el sistema electoral mexicano, al grado de volverlo uno de los más sofisticados del mundo, la elección presidencial de 2006 “mostró los límites del marco electoral para dirimir la lucha político-electoral”.

Por lo que respecta a la más reciente y tan cuestionada reforma de 2007, se establecieron ni más ni menos que 53 atribuciones para implementar un

nuevo modelo de comunicación política, con nuevas reglas, que tuvieron como objetivos declarados: fortalecer la confianza y la credibilidad; promover la participación ciudadana; asegurar condiciones de equidad y civilidad en la contienda; transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados en el proceso comicial 2009. Asimismo, se crearon la Contraloría General, cuyo titular es designado por la Cámara de Diputados; y la Unidad de Fiscalización, órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.

Para que funcione un sistema representativo se requiere que la sociedad tenga un mínimo de condiciones objetivas que hagan que todos los ciudadanos se encuentren en posibilidades reales de ser representantes de sus conciudadanos y que los representados escojan de forma racional, consciente y responsable, a sus representantes. En cualquier caso, es necesario que si la sociedad no tiene el mínimo de homogeneidad requerido para el funcionamiento del sistema en comento, todos los sectores del complejo social (sociedades multiculturales) se encuentren representados, por lo menos en alguna proporción.

En México, nuestra sociedad es total y rotundamente heterogénea, con diversidad de grupos, algunos de ellos extraordinariamente opuestos, y muchos de los cuales no tienen, hasta la fecha, representación política alguna. Por siglos han sido excluidos sin justificación alguna.

De hecho, en México, ni siquiera se aplica correctamente el principio de mayoría, esencial en toda democracia, pues no es una mayoría la que manda, sino por el contrario, tan sólo una pequeña parte de la población que, bajo un manto representativo, gobierna y conduce al país de acuerdo con intereses muy concretos y elitistas. La tendencia a que sea siempre una minoría quien decida los destinos de México tiene profundas raíces históricas que tienen que ver con la elaboración de proyectos nacionales excluyentes que han llevado al régimen a reprimir a aquellos que han pretendido formular un proyecto alternativo.

El sistema representativo como principio democrático fundamental, por un lado, es pauta para obtener reglas que permitan celebrar elecciones cada vez más limpias y competidas; y por otro, dicha reglamentación facilita la procuración de construir un régimen auténticamente pluralista (en donde sean escuchadas las opiniones, debatidas todas las ideologías y representadas las minorías) y donde exista un juego efectivo de todos los partidos y fuerzas políticas. De no ser así se contradice la idea de Stuart Mill, al decir que:

Una mayoría de electores deberá tener una mayoría de representantes, pero una minoría de electores deberá estar representada tan completamente como

la mayoría, pues de otra manera no hay igualdad en el gobierno sino desigualdad y privilegio: una parte del pueblo gobierna al resto, contra toda justicia social.

II. TENDENCIAS DE LA REPRESENTACION POLÍTICA

Después del desastroso resultado de las elecciones del 2009, el Presidente Felipe Calderón y el PAN intentaron elaborar una propuesta que le permitiera al partido todavía en el poder, recuperar el lugar que tuviera en el 2006. Para la propuesta se tomó en cuenta como primer dato la abstención nacional del 55.20% en las elecciones federal del 2009 y el sorprendente número de 1' 867,729 ciudadanos que votaron en blanco, es decir, que anularon su voto en la casilla, siendo el total de votos anulados apenas 400 mil votos menos que el PVEM. Esto para cualquier entendido significa que el electorado o no se identifica con la “democracia mexicana” o la ignora o de plano la repudia.

La reforma, cuya negociación se inició en 2009 fue aprobada en abril de 2012 por el Congreso, y ratificada por 17 congresos locales, más de la mitad de las legislaturas estatales.

El presidente Felipe Calderón firmó el miércoles 8 y publicó el día 9 de agosto de 2012 el decreto con el que se reforman 12 artículos y adicionan siete más las disposiciones a la Constitución política mexicana, tras la aprobación en el Congreso de la reforma política, con lo cual, los ciudadanos tendrán “una mayor injerencia” en la vida política del país.

En el mismo se contemplan instituciones muy importantes como la iniciativa popular; la consulta popular; las candidaturas independientes o al margen de los partidos políticos; la iniciativa preferente del Presidente de la República; los supuestos para cubrir las ausencias o separación del Ejecutivo Federal, así como diferentes alternativas para que éste rinda protesta cuando no lo pueda hacer ante el Congreso de la Unión; la ratificación en el Senado de funcionarios de los órganos reguladores en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; se cambiaron las fechas para la revisión de la Cuenta Pública, principalmente.

Sin duda que ésta nueva reforma institucional del estado mexicano, contribuye al desarrollo y consolidación del estado constitucional democrático que estamos construyendo los mexicanos; sin embargo se sigue quedando corta, para satisfacer las demandas y exigencias de nuestra realidad política contemporánea.

A las importantes reformas políticas de 1977-1978, de 1989-1990, 1994-1995, 1996, 2007-2008, principalmente, ahora agregamos la reciente

de 2012, que han venido marcando el perfil del México democrático de finales del siglo pasado y principios del XXI.

III. LOS RETOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

La democracia como sistema representativo obtiene, pues, su legitimidad de la creencia que en el pueblo está presente de alguna manera en los actos de gobierno, aunque sea a través de la elección de unos representantes que son los destinados a realizar dichas actividades. Como ha señalado B. Manin, este sistema incorpora un elemento potencialmente igualitario al ofrecer a todos esas posibilidad de participar en la elección de quiénes van a ser los representantes, pero también otro elemento esencialmente elitista por restringir a unos pocos la posibilidad de llegar a ser representante. Esta limitación surgiría de la naturaleza intrínsecamente desigual de la elección, pero el hecho de que coexista con el sufragio universal, en opinión de dicho autor, le proporciona una justificación: son los electores los que deciden que sólo determinado tipo de candidatos sean los elegidos. Esto, sin embargo, sólo resuelve parcialmente el problema ya que una de las principales creencias que contribuye a la legitimación del sistema democrático es que existe cierta similitud entre gobernantes y gobernados. La historia de la democracia ha sido la historia de la lucha por alcanzar la igualdad política, pero entendida no sólo como reivindicación de la ampliación progresiva del sufragio, sino también como intento de acercar y conseguir la mayor identificación posible entre gobernantes y gobernados. Por eso, aun cuando consideremos necesario e inevitable ese efecto elitista de la elección, han existido y existen claras diferencias a la hora de determinar cuál debe ser la distancia adecuada entre representantes y representados. Y, en este punto, la idea de correspondencia o reflejo resulta muy efectiva, porque, como señala acertadamente Manin, hace compatible la división del trabajo y el principio de igualdad democrática.

Los rasgos o características que debían constituir el contenido de esa correspondencia han variado a lo largo del tiempo. Esta exigencia era la que justificaba en el siglo XVIII las quejas de determinadas unidades geográficas a las que se consideraba “virtualmente” “representadas por candidatos que no habían elegido; también está detrás de la discusión entre los federalistas y anti federalistas acerca del ámbito de elección y función de los representantes; y nos permite entender el optimismo con el que en el siglo siguiente se recibió la aparición de partidos de masas que se esperaba faci-

litarían el acceso al poder de los trabajadores. Los criterios esgrimidos para decidir que rasgos determinaban ese acercamiento han variado en función de los colectivos que se consideraban excluidos, pero la exigencia de algún tipo de correspondencia ha estado presente desde un principio. Es por ello considerar que la concepción descriptiva de la representación no puede ignorarse, aun cuando resulte evidente que no puede acortar por sí misma todo el debate sobre la representación.

En la actualidad, asistimos a múltiples debates teóricos y políticos sobre cómo debe entenderse la representación que sitúan en primer plano una u otra dimensión: la cuestión de la responsabilidad de los representantes, la crisis de los partidos como intermediarios de la representación, etc.

La discusión concreta en la que los autores identificados con la concepción descriptiva, presentan sus demandas es la suscitada por la exigencia de reconocimiento, que ha dominado el discurso de la teoría política en los años noventa. Pero toda esta polémica arranca de un período anterior, los años sesenta, en los que la lucha por la igualdad centrada en el conflicto de clase fue poco a poco dejando hueco a reivindicaciones originadas por otro tipo de discriminación como el sexo, la raza, etnia, etc. En este proceso reivindicativo con el tiempo se fue insistiendo cada vez más en la necesidad de lograr el cambio cultural, antes que el económico-político, y en la obligación de tener en cuenta la diferencia, no de ignorarla. Ello supuso hacer hincapié en la necesidad de evitar el “asimilacionismo” y fomentar el respeto por la diferencia, lo que se reflejó en la aparición de movimientos sociales que permitían a los colectivos discriminados organizarse para defender por sí mismos sus intereses. Y lo característico de esta estrategia fue el desprecio por la política institucional y en énfasis en la participación en ámbitos como el lugar de trabajo y la sociedad civil. En los ochenta, sin embargo, la esperanza en la transformación total de la sociedad pareció esfumarse. Las identidades que exigían un tratamiento especial se multiplicaron y empezaron a competir entre sí, y se produjo, además, una recuperación del interés por la presencia en las instituciones, tendencias que se mantuvieron y acentuaron en los noventa.

Aun cuando son éstos antecedentes que comparten con otras posiciones y estrategias políticas, la política de la presencia se diferencia de otros desarrollos directos de esta evolución por su pragmatismo y la limitación de sus objetivos. Pero vayamos por parte. En primer lugar, como señala A. Phillips lo que todo ese proceso nos ha enseñado es que la diversidad ya no se puede percibir sólo o principalmente como diferencia de opiniones, creencias o ideas, sino como diferencia de experiencias e identidades que caracterizan a los diferentes colectivos que componen el cuerpo político. Por ello, una vez

demostrado que las desigualdades sociales y económicas determinan la participación y, por tanto, la influencia política, la presencia física los miembros de colectivos desfavorecidos en el proceso de toma de decisiones se convierte en un objetivo político fundamental.

Los defensores de la política de la presencia insisten en la relevancia de la política institucional y en la necesidad de que esos colectivos estén presentes sobre todo en las asambleas y gobiernos, pero también plantean la posibilidad de que la exigencia de su presencia se extienda a órganos. Este sería uno de los rasgos peculiares que separan esta postura de otro tipo de propuestas: no se trata de cambiar el modelo institucional para transformar las cosas, sino de penetrar en él. Nos encontramos, pues, con una reivindicación bastante pragmática que no exigiría el desarrollo previo de ningún modelo normativo de democracia, sino sólo algunos cambios concretos a corto plazo en la composición de las instituciones ya en funcionamiento.

Naturalmente, este tipo de planteamientos nos sitúa en la perspectiva proporcionada por la concepción descriptiva de la representación. Como señalaba Pitkin, la presuposición que subyace a esta concepción es que ofrecerá información sobre el punto de vista del representado, porque se entiende que las características de las personas son una indicación de las actividades que van a desarrollar. Una de las cuestiones clave será entonces precisar qué características son las que deben tenerse en cuenta para evaluar la existencia de esa correspondencia. No obstante, como ha destacado también esta autora, el problema añadido es que esa correspondencia no suele ser real y la mejor representación descriptiva no es necesariamente la mejor representación en cuanto a actividad.

Insistir exclusivamente en la dimensión descriptiva, por tanto, suscita objeciones importantes. Conscientes de ello, los defensores, marcando distancias con otros teóricos que abordan el tema desde una concepción más esencialista de las identidades que reivindican su reconocimiento, asumen un planteamiento muy práctico y limitado. No se trata de justificar que cada identidad diferenciada tenga necesariamente que estar presente en las instituciones políticas representando sus características particulares. Este enfoque utiliza un criterio negativo para representar argumentos a favor de esa presencia: el objetivo es acabar con la ilegitimidad, desvinculación y traición existentes, de años. La presencia de representantes que permanezcan realmente al pueblo o a los colectivos populares elegidos resultaría ser un criterio que complementaria al ya utilizado. Porque, como nos advierte Phillips, ningún sistema electoral es un mecanismo neutral y lo que está en juego en las exigencias de presencia igual y proporcional como miembros de determinado colectivo o portadores de determinada identidad no es la

representación de grupos en sentido estricto. De lo que se trata es de acabar con las exclusiones existentes y de ofrecer oportunidades para introducir nuevos temas en el debate político.

En México la construcción de la representación política, basada en la teoría clásica y por cierto tomada muy en serio a tal grado del extremismo radical (independencia entre el representante-representado y nula relación de ambos, aunque bien esta decirlo: México ya no sigue completamente los principios teóricos clásicos pues no solamente consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado, sino además aquellos de representación proporcional), convertidos en malignos personajes, desde luego contando con notables excepciones, nos ha mostrado el paradigma de que en el Estado liberal el Congreso se nutría de diputados que se consideraban representantes de la nación entera, encarnando la “voluntad general” y tomando sus decisiones con ilimitada libertad aparentemente, pero siempre subordinados a intereses y decisiones de su grupo, partido político, cúpula de poder y por qué no, personales. Aquellos representantes, nuestros representantes-legisladores, libres de toda disciplina (entendida como la relación, acercamiento, responsabilidad y obligación de enterar cuentas a sus electores) y consignas populares, podían formar la voluntad nacional sin estar sujetos a la condición de delegados, por así decirlo. En consecuencia, se suponía que a través de la capacidad de convicción y persuasión de la habilidad oratoria, en suma, deberían los legisladores o parlamentarios, mediante un libre intercambio de opiniones, producir el compromiso político que se expresaría en forma de mandato del legislador con carácter general y abstracto, en leyes de bienestar social general, en gestión para satisfacer las necesidades más urgentes de la población, haciendo posible cada día más que una construcción ideológica corresponda con la realidad.

La esencia clásica de la representación era buena: postular la presencia de diputados de carácter representativo originario que atendieran al “interés general” sin más condicionamiento que su personal prestigio y su propia “conciencia”, pero en nuestro caso poco funcional más aún a partir de 1977 en donde aparte de contraponerse al diputado elegido en las listas de un partido político, integrado en un organigrama reglamentado de un grupo parlamentario y comprometido imperativamente con el programa electoral (de partido político o cúpula de poder) sometido al voto de los ciudadanos, mejor dicho, sometido a la ratificación de los ciudadanos, se vició por completo la representación política mexicana. No dudo que el objetivo primordial fuera incluir minorías en la conformación de la representación política popular haciendo ser escuchadas y sopesadas sus opiniones en el

H. Congreso de la Unión, principalmente en la Cámara de Diputados, sin embargo no podemos negar el enorme vacío entre representantes y representados, aunado a la falta de prestigio y conciencia de los primeros y que los hizo convertirse en cínicos sacrificadores del pueblo mexicano.

En los últimos años, la exageración del partido político como instancia de intermediación puso al descubierto el mito del mandato representativo mutado en imperativo como consecuencia del ejercicio de la disciplina parlamentaria y las dificultades para que la Cámara ejercite la actividad de control. En consecuencia surge el sistema de producción de normas legales producto de la negociación y que pareciera en nuestros días indispensable o primordial para el tipo de legisladores que tenemos, una instancia de participación y entendimiento sucio (hasta cierto punto) muy por afuera de los muros del Congreso, y es aquí precisamente cuando se traiciona la voluntad general por determinados intereses personales. Por ello, uno de los graves problemas de la actual dinámica institucional consiste, entonces, en recuperar al Congreso como el recinto donde concurren los sujetos (representantes) para la composición no de sus intereses, sino de aquellos generales, viva expresión de sentimientos del pueblo en aras de bienestar socio-legal. Ante carencias más importantes, al legislador lo que menos le importa al momento legislativo es el rigor técnico, la depuración y mejoramiento del ordenamiento jurídico, en suma, lo que menos le interesa es hacer y cumplir con sus tareas como legislador y gestor social bien hechas, como las debe hacer, como el pueblo exige sean hechas. No, no se puede seguir permitiendo burla, pisoteo, insensatez, no podemos continuar indiferentes ante tal situación por ello, lo verdaderamente relevante para todos es la recuperación de la participación social, pueblerina (para referirme al pueblo), la materialización del pluralismo político, la legitimidad del producto resultante, el bienestar social y el progreso de nuestra Nación.

Por lo antes dicho, urge estructurar una nueva teoría de la representación política que permita no solamente corregir algunos tremendos vicios de la teoría clásica y agudizados en prácticas mexicanas, sino además, que ésta nueva teoría permita la inclusión de mecanismos sencillos, eficaces y verídicos de control, no con el ánimo de revivir el mandato imperativo pero sí con objeto de una mayor vinculación del binomio representante-representado; de mayor responsabilidad en el cumplimiento y ejercicio de funciones por pare de legisladores, anteponiendo intereses constitucionales que son al fin de todo los intereses del pueblo frente a los particulares, de grupo o cúpula de poder; en un eficaz quehacer legislativo y en el control de nuestros representantes.

Se dice que los partidos políticos son actualmente verdaderos motores de la vida política nacional (tengo mis dudas). En el terreno ideológico, son los partidos políticos quienes agrupan a los militantes atendiendo a las afinidades políticas; en el campo de la sociología electoral, ellos son también quienes tienen organización y recursos para afrontar con éxito una campaña electoral; por su parte, la legislación electoral es a ellos a quienes reconoce capacidad jurídica para presentar candidaturas, contribuir a la integración nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, según lo señala el artículo 41, fracción primera de nuestra Constitución; en la vertiente institucional, el líder del partido es el candidato para formar gobierno y la mayoría parlamentaria que le inviste tiene como principal función sostener y apoyar al gobierno.

Puesto que los diputados son hoy menos representantes del pueblo y mandatarios de los partidos, grupos o cúpulas de poder, el problema se desplaza a que el partido interprete correctamente la voluntad de los ciudadanos y sus demandas sociales, para que a través de éste, quien tome cuerpo y gobierne sea verdaderamente el pueblo, pero para que el partido político interprete correctamente la voluntad de los ciudadanos y sus demandas sociales en México a no dudarle es prácticamente imposible.

El partido ha quebrado la relación representativa del liberalismo burgués: el resultado final de esta fractura es la relación partido-diputado, de una parte, y, de otra, la relación partido-elector. El diputado, por tanto, ha dejado completamente (refiriéndome a México) de responder ante el elector para hacerlo ante el partido, que es, a fin de cuentas, a quien debe su acta y su posible reelección (presidente municipal-diputado local, diputado local-diputado federal, diputado federal-senador, senador-diputado federal o local). Quizás la auténtica relación representativa ha quedado circunscrita hoy a la relación partido-elector. Por ello se puede decir que nos encontramos ante una escandalosa contraposición entre realidad política y realidad jurídica, y es imperativa la necesidad de iniciar, desarrollar y fortalecer una representación desde el origen como ha quedado señalada en punto anterior.

En tal estado de cosas, el problema consiste en adaptar aquella clásica conceptualización del representante a una teorización democrática de la representación política. Por cuanto el pueblo —como titular de la soberanía como excelentemente lo establece la Constitución en su artículo 39— es real en su existencia y plural en su conformación, resulta necesario dotar de contenido democrático, responsable, gestor social y de estrecha relación con el pueblo a la relación representativa y encontrar los mecanismos jurídicos que garanticen su existencia. Ello nos llevaría a postular de manera inequí-

voca, la implantación de ciertos límites a la libertad exagerada del representante para mantener la congruencia de que, lejos de representar al todo, el grupo de diputados de un partido concreto representan a sus electores indiscutiblemente, en otras palabras, se quiera o no, opción cuya dificultad estriba en que debemos diseñar una nueva teoría, como ya se mencionó, de la representación política diseñándose sin violentar el texto constitucional pero teniendo como pilar fundamental el artículo 39 de la propia Constitución mexicana.

Por último, supuesto como válida la hipótesis de que cada representante o grupo de ellos, lo es de sus electores, congruente resulta que aquél actúe la voluntad de éstos, aunque la decisión final del órgano sea la resultante de la aplicación del principio de la mayoría.

Los retos inmediatos de la nueva representación política en México.

Dicho lo anterior, necesario es pensar en acciones reales, sencillas y eficaces que nos lleven a una adaptación mejor de la actual realidad con la teoría de la presentación política mexicana, la cual se ve inducida por los derechos humanos y tratados internacionales. Las acciones primordiales deben ser:

Primero.- Una nueva teoría de la representación política con mecanismos de control que sea ingresada al texto constitucional mexicano, que además permita, adaptarnos a las nuevas tendencias internacionales en materia de derechos humanos específicamente los derechos políticos de los presos, que sin duda, en México plantean ya gran debate, debiendo establecer condiciones, ésta nueva teoría, para que la sociedad asimile y adopte las tendencias internacionales bajo las cuales debe hoy vivir.

Con éste propósito, la expresión base debe ser en esta nueva redefinición “actuar por otro, de acuerdo con sus deseos, anhelos y necesidades generales de acuerdo a la axiología, teleología y principios generales del Derecho” y no como, los distintos autores y actores políticos han utilizado el término actuar “en nombre” de otros, actuar “en su lugar”, o “en lugar de” o “en vez de”, “ocupando su lugar”, actuar “en su nombre”, “con su autoridad”, “en su interés”, que sólo ha denotado intereses particulares, de cúpulas de poder, grupos, fracciones o de simples ideas perversas durante muchos años hasta la actualidad.

Cuando actuamos por alguien no podemos obrar movidos por un impulso; no podemos arriesgar lo que otros ponen en juego “sólo porque nos apetezca”. Se espera de nosotros que actuemos como si eventualmente tu-

viéramos que dar cuenta de nuestras acciones. Así, hemos de armarnos de razones para hacer lo que hacemos, y estar dispuestos a justificar nuestras acciones ante aquellos por los que actuamos, a pesar incluso de que esta rendición de cuentas o esta justificación nunca ocurran realmente. Esto es a juicio particular, responsabilidad formalista institucional o institucionalizada: una diferente teoría de la representación política

Segundo.- Que la nueva teoría de la presentación política tenga mecanismos de control como: Plan personal de trabajo legislativo, La pérdida del estatus parlamentario y la disminución efectiva salarial, La revocación del mandato representativo, y La reelección inmediata electoral formal no la reelección que se lleva a cabo dentro de la dinámica de la organización política.

De esta forma tendremos confianza y seguridad en que, los legisladores, desde el inicio de los periodos camarales, sea como Parlamento o como Órgano de Poder Estatal, dictará la leyes más justas, razonadas, progresistas, protectoras y benéficas para los individuos en comunidad, de igual forma, todo su actuar será realmente pensando en el bienestar y progreso del pueblo mexicano.

Tercero. Disminución de la representación proporcional.

Cuarto. Reforma constitucional a los artículos 51, 52, 53 párrafo II, 54, 56 y 59 de la Constitución política mexicana, especialmente el artículo 51 para quedar como sigue:

Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes del pueblo mexicano que a la vez lo son de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

VI. CONSIDERACION FINAL

Vivimos como testigos callados en una serie de cambios en el rumbo de la historia de notable envergadura. Consecuencia de la revolución tecnológica y de la mundialización de la economía, a un proceso de cosmopolitización inevitable de la vida política, cultural y social. Estas transformaciones, queramos o no, en la época de las autopistas de la comunicación, nos vemos forzados a convertirnos en ciudadanos de mundo. Leemos los mismos libros, gozamos de iguales espectáculos, participamos y sufrimos en idénticos acontecimientos. Los avatares económicos y financieros de Tokio repercuten inmediatamente en la Bolsa de América y Europa, y los conflictos bélicos de los Balcanes o de los países asiáticos se proyectan en Nueva York con similar intensidad que en Bonn, París o Londres.

Es preciso considerar la nueva teoría de la representación política, aquí expuesta, incluyente de las dimensiones representativas, que permite la existencia del binomio representante-representado, en un marco de gestión social y materialización de intereses general-nacionales, pero entendiendo como nación no la ficción jurídica sino el origen remoto de la ficción jurídica, o sea, el pueblo, quien es, a la fecha, receptor directo de consecuencias más negativas que positivas del actuar equívoco de los representantes, con mecanismos de control ya mencionados.

No es mi deseo, por supuesto, incurrir en esta exposición en la pretensión banal de ofrecer diagnósticos definitivos y soluciones de urgencia a una problemática de abigarrada complejidad. En el vasto campo de las ciencias sociales se genera con frecuencia el singular fenómeno de la simplificación arbitraria de lo complejo, para proceder luego, desde esa simplificación, que no pasa de ser una forma más de falsificar y enmascarar la realidad, a ofrecer remedios y soluciones falaces a los males que nos afligen. Por todas partes surgen periodistas, analistas y comentaristas políticos con vocación de redentores que, por ignorar la magnitud y el alcance de muchas de las cuestiones y problemas que discuten, encuentran infantil y fácilmente recetas milagrosas y fórmulas salvadoras.

Precisamente porque de lo que se trata no es de simplificar lo complejo ni de complicar arbitrariamente lo simple, nos limitamos a clarificar en la medida de lo posible la incidencia que el abigarrado conjunto de transformaciones históricas a las que estamos asistiendo, determina en los clásicos conceptos de representación y legitimidad democrática. Lo que dicho en otros términos equivale a indicar que nuestra pretensión se reduce a clarificar, con el rigor que mis conocimientos me permitieron, las causas, el sentido y el alcance de la crisis en el presente de las ideas de representación, cuya urgencia inmediata es, como ya se mencionó, una diferente teoría de la representación política con mecanismos de control.