

# **EL REDISEÑO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

**COLECCIÓN CAFÉ DE ALTURA**

HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES



---

# EL REDISEÑO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. RELECTURAS PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

---

KHEMVIRG PUENTE  
EFRÉN ARELLANO TREJO  
FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS

(COORDINADORES)



---

*F*ICTICIA  
MÉXICO  
2015

Esta investigación arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Los libros publicados en la Colección “Café de altura. Humanidades y Ciencias Sociales” han sido seleccionados por un Comité Editorial de acuerdo con criterios de pertinencia académica, y han sido aprobados por el mismo órgano con base en las evaluaciones de dictaminadores reconocidos como especialistas en el tema, de conformidad con el método de “doble ciego,” generalmente aceptado para asegurar la originalidad y la calidad de las publicaciones científicas.

REDISEÑO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.  
RELECTURAS PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA  
D.R.© los autores

D.R.© Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán,  
C.P. 04510, México, D.F.

D.R.© Ficticia, S. de R.L. de C.V.  
Por características tipográficas y de diseño editorial Editorial Ficticia, S. de R.L. de C.V.  
Magnolia 11, Col. San Angel Inn, C.P. 01060, México, D.F.  
www.ficticia.com                      libreria@ficticia.com  
Ficticia Editorial es miembro fundador de la AEMI

Primera edición: 30 de diciembre de 2014

FICTICIA EDITORIAL  
Editor: Marcial Fernández  
Diseño de la colección y portada: Armando Hartzacorsian  
Coordinación editorial: Mónica Villa  
Consejero editorial: Raúl José Santos Bernard y Humberto Schettino

Corrección de estilo: Javier Sanvicente Añorve

ISBN POR LA UNAM: 978-607-02-6352-1  
ISBN POR FICTICIA: 978-607-521-053-7

Queda prohibida la reproducción total o parcial, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa y por escrito del titular de los derechos patrimoniales, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

Impreso y hecho en México



---

**COLECCIÓN CAFÉ DE ALTURA • HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES**

**COMITÉ EDITORIAL**

Jorge Cadena-Roa

Fernando Castaños

Miguel Armando López Leyva

Cristina Puga

Universidad Nacional Autónoma de México

**CONSEJO CONSULTIVO**

Luis Aguilar Villanueva, *Universidad de Guadalajara*

Antonio Camou, *Universidad Nacional de La Plata*

Alfredo Hualde, *El Colegio de la Frontera Norte*

Juan Martín Sánchez, *Universidad de Sevilla*

René Millán, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Francisco Panizza, *London School of Economics and Political Science*

Juan Manuel Ramírez Sáiz, *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente*

Martín Tanaka, *Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú*

José Luis Velasco, *Universidad Nacional Autónoma de México*

DIRECTORIO  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

José Narro Robles  
*Rector*

Eduardo Bárzana García  
*Secretario General*

Leopoldo Silva Gutiérrez  
*Secretario Administrativo*

César Iván Astudillo Reyes  
*Abogado General*

Javier Martínez Ramírez  
*Director General de Publicaciones y Fomento Editorial*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Fernando Castañeda Sabido  
*Director*

Claudia Bodek Stavenhagen  
*Secretaria General*

José Luis Castañón Zurita  
*Secretario Administrativo*

María Eugenia Campos Cázares  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

---

## CONTENIDO

---

Estudio introductorio: repensar la representación política

KHEMVIRG PUENTE  
EFRÉN ARELLANO TREJO  
FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS

**9**

La representación parlamentaria:  
una propuesta teórica desde la democracia deliberativa

LUISA BÉJAR ALGAZI

**19**

La representación política en las democracias contemporáneas

KHEMVIRG PUENTE

**49**

¿Mandato en el vacío?

Los retos de la representación político-parlamentaria en México

SERGIO BÁRCENA JUÁREZ  
GABRIELA MAGDALENO DEL RÍO  
FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS

**71**

Nuevas formas de representación política:  
algunos criterios para su valoración

ROY GONZÁLEZ PADILLA  
ERIKA GARCÍA MÉNDEZ

**103**

Representación política  
y representación de las organizaciones de interés

ROBERTO EHRMAN

**127**

Redes de gobernanza y representación:  
una discusión conceptual

MATILDE LUNA

JOSÉ LUIS VELASCO CRUZ

**153**

Representación sindical en México:  
perspectivas y nudos institucionales

MARTA SUBIÑAS ABAD

**179**

Elecciones y rendición de cuentas  
en tres modelos de representación política

RAFAEL FUENTES CORTÉS

**209**

Eficacia, confrontación y estabilidad:  
el dilema del gobierno dividido en México

LUIS MENDOZA CRUZ

**233**

Configuración de la oposición y la representación parlamentaria  
a partir de los cambios en el régimen electoral mexicano

ALDO MUÑOZ ARMENTA

ALEJANDRA VIZCARRA RUIZ

**253**

Sobre los autores

**293**

---

**ESTUDIO INTRODUCTORIO:  
REPENSAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

---

KHEMVIRG PUENTE  
EFRÉN ARELLANO TREJO  
FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS

El destacado político e historiador británico del siglo XIX Lord Bryce afirmó que, en su época, se vivía el “declive de las legislaturas”; entonces hubo quienes pensaron que ése era un destino inevitable y fatal de la fórmula de la representación política como método para la resolución de los dilemas colectivos. Esto, sin embargo, no sucedió en el siglo siguiente; por el contrario: a principios del siglo XXI no se concibe un régimen político moderno sin órganos representativos, incluso los regímenes autoritarios cuentan con un órgano deliberativo que sanciona formalmente las leyes. En la actualidad, de 193 países que se reconocen oficialmente en el mundo, 190 cuentan con un parlamento representativo. Alrededor del mundo existen más de 46,000 diputados nacionales, sin contar con los representantes oficiales que existen en las legislaturas subnacionales u otro tipo de órganos como cabildos, consejos y asambleas de carácter representativo.

El siglo XXI parece ser el siglo de la democracia representativa. Sin embargo, tener un Parlamento o Congreso nacional no significa que se cuente, por esa razón, con un régimen democrático. México ha sido un buen ejemplo de ello, durante décadas enteras, no podría haberse considerado un régimen democrático, a pesar de lo establecido en su texto constitucional, pero casi nunca estuvo en riesgo la existencia de una legislatura (salvo intentos golpistas que poca efectividad duradera tuvieron). Así, representación o elecciones no significan democracia, ni debe

suponerse que las asambleas representativas únicamente existen en regímenes democráticos. Sin embargo, en toda democracia las elecciones sirven para elegir representantes que con legitimidad resuelvan por medios pacíficos y a nombre de la sociedad los dilemas colectivos que se presentan constantemente. Ésa es una de las más valiosas aportaciones de la técnica representativa.

Al inicio del siglo XXI se cuestiona la viabilidad de la representación política como el método para la resolución de las diferencias políticas en virtud de la evidente crisis de credibilidad en las instituciones políticas y sobre los liderazgos representativos. Por ello resulta necesario que las ciencias sociales contribuyan a responder las razones de las fragilidades de la representación y del éxito y viabilidad de la democracia representativa. Asimismo, en pleno siglo XXI, nuestra disciplina debería alcanzar a reconocer que las instituciones políticas se han transformado y que las legislaturas son una más de las formas de representación política contemporánea; así, la complejidad de la actualidad exige flexibilizar las fronteras conceptuales de “lo representativo” y discutir, desde la teoría política, cuáles son los alcances de las teorías clásicas de la representación y cómo pueden ser reformuladas.

En este sentido, este libro busca ofrecer una visión actualizada acerca de los problemas teóricos y prácticos inherentes a la representación política en la sociedad contemporánea, con la participación de especialistas en investigación en ciencias sociales y los estudios parlamentarios. La obra busca aportar elementos teóricos, conceptuales y metodológicos en torno al proceso representativo; algunos de los trabajos incluso ofrecen evidencia empírica sobre la crisis de la representación en el caso mexicano.

Los colaboradores del texto alcanzan a cubrir todas las aristas del problema de la representación en las sociedades contemporáneas todos sus trabajos son minuciosos, rigurosos, sistemáticos. La obra en su conjunto ha adquirido un cuerpo sólido que permitirá, tanto al lector especializado como al público interesado en las cuestiones políticas, comprender un fenómeno complejo, abordado de manera clara y sencilla pero producto de un profundo análisis.

Luisa Béjar propone un modelo de carácter teórico y reflexiona sobre los temas y problemas centrales de la representación política en el contexto de América Latina. La autora revela que los parámetros de observación clave sobre el fenómeno de la representación implican definir no sólo quiénes son representados y por quién, sino también el modo en que esto es garantizado como resultado del cambio político emprendido. Para Béjar, la representación política es un proceso discontinuo que se origina en el voto ciudadano, se extrapola al establecimiento de la agenda de los partidos en el Congreso, y dialoga en un contexto de opinión pública constante; es la democracia deliberativa misma. En este punto, el ensayo propone el enriquecimiento del modelo de la representación con aplicaciones de lo que la literatura ha llamado deliberación. La autora funda esta innovación en el hecho de que la región latinoamericana proviene de una tradición autoritaria y que, para una transición plena a la democracia, es imprescindible modificar las estancas estructuras congresionales y abrirlas tanto a una discusión abierta sobre la definición de la agenda pública, como a la generación de mecanismos de participación de la ciudadanía en el proceso de confección de leyes.

Khemvirg Puente presenta también una nota teórica sobre la representación política en las democracias contemporáneas y describe cómo el modelo representativo se ha transformado a lo largo de los siglos y ha pasado, de ser una fórmula que alejaba a la sociedad de los procesos decisivos, a hacerla partícipe y transformar al ciudadano en el actor crucial del siglo XXI. En este sentido, cobra relevancia el análisis del comportamiento de los representantes, pues un legislador racional, en tanto representante de la sociedad pero también como abanderado de un partido, opta por la lealtad al partido o grupo que lo postuló y exhibe altos índices de disciplina con su grupo, como resultado de un cálculo costo-beneficio con la expectativa de una inmediata transferencia de recursos políticos y un futuro rendimiento para la obtención de candidaturas o puestos públicos. Este proceso exhibe el alejamiento de los representantes de los representados, evidencia el desinterés del ciudadano por la cuestión política y confirma el desplazamiento que los legisladores hacen de los ciudadanos en la jerarquización de prioridades. Por otra parte,

el autor señala que los constreñimientos institucionales limitan la libertad del legislador para adoptar decisiones personales y, en consecuencia, no es la simple voluntad del político lo que prevalece en los procesos representativos. Dicha generalización simplifica la complejidad en que los legisladores se desenvuelven y los múltiples intereses que deben tomar en cuenta cuando toman una decisión, sea en la arena legislativa o bien en sus respectivos distritos o circunscripciones. Comentario aparte merece el señalamiento del contexto electoral de la representación política pues, según esta fuente, los sistemas de elección determinan el tipo de representación ejercida y la relación entre representante y representado. En sistemas de mayoría relativa, hay una relación cercana entre representante y representado con base en el interés territorial del votante, mientras que en los sistemas de representación proporcional se propicia la participación de grupos minoritarios o tradicionalmente excluidos del proceso decisorio a través de los representantes partidarios y con menor vinculación territorial entre representantes y representados.

Sergio Bárcena Juárez, Gabriela Magdalena del Río y Fermín Edgardo Rivas Prats hacen, en “¿Mandato en el vacío? Los retos de la representación político-parlamentaria en México”, una revisión teórica del concepto de representación política y un contraste con su aplicación práctica en el caso mexicano. Con base en una revisión de autores centrales para el tema de la representación como Dovi, Pitkin, Rehfeld y Mansbridge, los autores anclan una lectura de la representación política mexicana a través de los cambios institucionales contemporáneos. Este trabajo define el vacío de la representación como un “dejar fuera” el sentir ciudadano, tanto en los procesos, como en los resultados del ciclo gubernativo y muestra que el asunto de la “partidocracia” tiene un papel preponderante en el resultado. Ante el vacío de la representación, opone el término de “calidad de la representación”, que deconstruye la elitización de la representación política a favor de su horizontalización. Finalmente, establece cuatro propuestas de rediseño institucional para la inserción del factor ciudadano en el proceso legislativo, vinculadas con el rediseño de la noción de poder con base en la cual se basa el funcionamiento de la representación política: empoderando al ciudadano a tra-

vés de la clave del “participar” en el “representar”, el rediseño de la agenda legislativa, la inserción en el proceso dictaminador y finalmente, la creación de una administración parlamentaria transparente para facultar a alguna instancia a dos cosas: por una parte, numerar las iniciativas y puntos de acuerdo para tener un mayor y mejor control de la gestión parlamentaria y, por otra parte, a realizar evaluaciones de control de los objetivos iniciales de iniciativas y proposiciones, una vez aprobada la iniciativa o punto de acuerdo.

Roy González Padilla y Erika García Méndez proponen, en “Nuevas formas de representación política: algunos criterios para su valoración”, una visión para entender cómo y por qué el proceso representativo cada vez más se aleja de las formas tradicionales de “hacer presente algo que no lo está”. Su punto de partida es un tanto polémico al distinguir algunas características de la democracia ateniense que han permanecido intactas en la democracia representativa, tales como la elección periódica de los gobernantes por parte de los ciudadanos, un margen considerable de ejercicio del poder por parte de los primeros, la existencia de una opinión pública y libertades de expresión garantizadas, y el debate y la deliberación como pre-requisitos de la toma de decisiones. A través de una intensiva revisión de literatura, centran su análisis en la propuesta de Mansbridge respecto a las nuevas formas legítimas de representación política. Los autores concluyen que estos nuevos modelos de representación nos ofrecen un criterio normativo de evaluación quizá más importante que la rendición de cuentas en cualquiera de sus formas: la deliberación y que ésta no es suficiente para valorar estos nuevos sistemas representativos, sino que se requiere, en todo caso, de un criterio evaluativo adicional: la congruencia entendida como la capacidad transformativa de los intereses colectivos e individuales de los electores en respuestas distintas a las institucionales.

Por su parte, Roberto Ehrman analiza en “Representación política y representación de las organizaciones de interés”, lo que identifica como una crisis de representación política desde dos perspectivas: una de tipo conceptual y otra de tipo práctico. Desde la visión del autor, las formas más significativas de expresión de esta crisis son una profunda pérdida

de legitimidad por parte de los partidos políticos y el surgimiento de las organizaciones de interés que protagonizan una nueva forma de ejercer su influencia e incidencia en la esfera pública. Ello configura el surgimiento de una nueva forma de representación política no tradicional que, según este autor, está reemplazando las viejas jerarquías por una nueva estructura de redes políticas, económicas y sociales que operan al mismo tiempo en lo local, nacional y global. Todo ello, concluye Ehrman, se manifiesta hoy en día por medio de las organizaciones de interés que reclaman un nuevo lugar en el entramado jurídico e institucional que define la nueva articulación de los Estados contemporáneos con las instituciones locales e internacionales.

El texto de Matilde Luna y José Luis Velasco plantea una vertiente novedosa en el estudio de la representación política: la representación en redes de gobernanza. Los autores muestran en qué medida la representación en las redes de gobernanza puede enriquecer la representación política, pero también advierten de los retos que aún tienen tales mecanismos complementarios de la representación. Es decir, debido precisamente a su indeterminación, la representación en las redes de gobernanza puede resultar decepcionante. Desde esta óptica, la representatividad de los participantes puede ser fácilmente cuestionada, la deliberación entre ellos puede degenerar en una discusión desestructurada, sin resultados concretos; o puede ser relegada, hasta que se torne irrelevante y sea sustituida por la negociación o la imposición vertical; la diversidad de los representantes puede obstaculizar la comunicación o puede ser reemplazada por una unanimidad forzada y excluyente; la membresía abierta puede degenerar en un enclaustramiento corporativo, los representantes pueden ser cooptados o corrompidos por las estructuras tradicionales del poder y los representantes pueden adueñarse de los puestos de liderazgo y transformarse en una élite rígida. La autonomía de la red, una de sus propiedades básicas, puede resultar contraproducente, si no va acompañada de una apropiada conexión con los actores sociales y políticos decisivos para el tema en cuestión, en especial con el gobierno (quien, a pesar de todos los cambios, sigue siendo el principal encargado de tomar las decisiones públicas).

Marta Subiñas Abad estudia, en “Representación sindical en México: perspectivas y nudos institucionales”, cuál es y cuál debe ser el papel de los sindicatos en su calidad de actores sociales que representan los intereses de la clase trabajadora organizada. La autora asume que este análisis es particularmente necesario en México, donde los sindicatos han tenido que transitar, desde un régimen autoritario, a un sistema de democracia electoral pluralista; y desde una economía con una fuerte intervención del Estado, a una liberalización y apertura de la economía. En este sentido, su objetivo es analizar el tipo de representación pública y social que están llamados a ejercer los sindicatos y contextualizar cuáles son los nudos y límites en el diseño institucional en México. Es decir, que busca contrastar el ideal de representación sindical, con las condiciones institucionales que prevalecen hoy en día en México, a partir del legado del régimen posrevolucionario. El novedoso resultado es que, a partir de una revisión de literatura y centrada en autoras como Pitkin y Urbinati, la autora logra anclar siete propuestas al diseño de la representación sindical a partir de la inserción de la categoría deliberación en el concepto de representación. Así, la deliberación amplía el conocimiento, permite que las personas hagan un uso público de la razón y alienta a que la ciudadanía defienda sus vindicaciones a partir de una pugna amistosa. Este esquema de Urbinati interpretado por Subiñas permite considerar la deliberación como un componente que enriquece la representación sindical y las preguntas guía de esta novedosa aplicación son las siguientes: ¿en qué medida las bases sindicalizadas participan dando su opinión sobre los temas que les afectan? ¿Existen reglas al interior de los estatutos que busquen promover la deliberación y la discusión abierta, previamente a la toma de decisiones sobre determinados asuntos? ¿En qué medida la asamblea general es un mecanismo abierto a la discusión de sus miembros o se corresponde con una instancia para la emisión de votaciones?

En el capítulo “Elecciones y rendición de cuentas en tres modelos de representación política”, su autor Rafael Fuentes Cortés describe dichos modelos con base en una acuciosa lectura de la más influyente bibliografía de la teoría política contemporánea. Los modelos analizados son el promisorio de mandato, el anticipatorio de rendición de cuentas y el de-

liberativo. El autor se propone demostrar que cada uno de estos modelos no está separado del otro y que cada uno recupera bloques y se construyen a sí mismos a partir de las críticas y modificaciones que hacen sobre el anterior. Así, según se concluye en ese texto, la representación por mandato fue posible porque los votantes eran una clase pequeña y muy homogénea, todos eran propietarios y los que resultaban elegidos eran notables y reconocidos. En una clase así, era mucho más fácil mantener control sobre los representantes, y los mecanismos de rendición de cuentas no tenían que ser tan sofisticados como para incorporar otros elementos que no fueran el acto de la elección. Con la apertura del voto a las masas, la aparición de partidos políticos y los sindicatos, la naturaleza de la representación, y la rendición de cuentas cambiaron necesariamente. El control que las clases trabajadoras querían y tenían que exigir sobre los representantes se volvía más efectivo. Finalmente, con la separación de la esfera económica de la política y el paso de concebir el vínculo de las relaciones humanas como una comunidad, a concebirlas como una sociedad hizo que los factores que debían incluirse en la representación política se multiplicaran y por tanto, que las nociones tradicionales de elección y rendición de cuentas se tambalearan.

Por su parte, Luis Mendoza Cruz analiza un problema de la vida política actual en México relacionado directamente con las formas de representación parlamentaria. Su trabajo “Eficacia, confrontación y estabilidad: el dilema del gobierno dividido en México” reflexiona acerca de cuáles han sido los efectos del surgimiento de los gobiernos divididos y el impacto que tienen en la eficacia de la gestión gubernamental. Su análisis es actual pero no coyuntural, sino que se nutre de la revisión de los clásicos, del análisis comparativo entre América Latina y Estados Unidos y de la descripción de la realidad mexicana. Entre otras cosas concluye que, para el caso del país vecino del norte, no se ha observado una diferencia relevante entre la productividad legislativa bajo circunstancias unificadas o divididas, muy al estilo de David Mayhew en su ya clásico libro *Divided We Govern*. Lo que sí ocurre con los gobiernos divididos es que aumentan los vetos presidenciales sin que ello signifique parálisis legislativa. El autor afirma que no se cuenta con datos robustos para hacer

válida la relación entre gobierno dividido y crisis de la democracia representativa, ni tampoco para vincular estos gobiernos con la parálisis.

Finalmente, Aldo Muñoz Armenta y Alejandra Vizcarra Ruiz plantean en “Oposición y representación parlamentaria: ¿control frente al gobierno o alternativa programática?” los alcances institucionales de la representación política en el marco de la actividad parlamentaria. El eje analítico que guía este documento establece que la representación política desde la oposición es producto de la generación de cauces institucionales para asimilar la pluralidad política de las sociedades modernas, la demanda legítima de diferentes grupos a involucrarse en las decisiones de gobierno, así como un mecanismo de contrapeso y control del poder. Entre las conclusiones de este trabajo, se destaca que un factor que genera constricciones al principio de representación es que los legisladores, en el marco del régimen presidencial, tienen diversas dificultades institucionales para atender demandas particulares de las regiones o distritos donde pertenecen. La primera restricción es la naturaleza del sistema de partidos, en particular el número de los mismos. Este elemento establece una diferencia fundamental en el modo en que funcionan los sistemas presidenciales. El número de los partidos afecta a la compatibilidad general entre el Congreso y el presidente. Así, en un sistema multipartidista altamente fragmentado, ningún partido tiene la mayoría y esta situación puede ser problemática, porque el presidente tiene habitualmente dificultades para formar coaliciones de gobierno confiables y los propios diputados no pueden favorecer los intereses de sus electores, mucho menos actuar con responsabilidad.

La obra que usted tiene en sus manos, ha sido elaborada en pos del objetivo de “llamar a cuentas” las teorías, los conceptos y las estrategias metodológicas con que hoy en día interpretamos el fenómeno de la representación política. Evidentemente esto tiene una aplicación al caso mexicano, pero a partir de un diálogo con las concepciones que ha generado el diseño actual. Hacía falta, desde hace tiempo, una fuente en español que permitiera abonar preguntas y probables respuestas a los textos sobre el tema, un enfoque construido desde Latinoamérica en general y desde México en particular hacia un espacio vacío que esta obra busca cubrir en beneficio de la discusión futura sobre representaciones políticas.

---

**LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA:  
UNA PROPUESTA TEÓRICA  
DESDE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

---

LUISA BEJAR ALGAZI

*1. Introducción*

Sin duda la profunda transformación política que desde hace más de dos décadas han experimentado casi todos los países de América Latina ha alentado el estudio de los múltiples aspectos contemplados por este proceso. En la mayoría de los casos, el esfuerzo ha significado el paso de un orden autoritario a otro democrático, lo que supone asumir el reto de construir un nuevo sistema de representación acorde con los principios y prácticas de este arreglo político. El asunto —cabe advertir— muestra una importancia primordial por cuanto de ello depende la supervivencia del régimen democrático que pretende consolidar. Constituye ni más ni menos que la condición para asegurar que las preferencias de los ciudadanos sean atendidas durante el proceso de formulación de las políticas públicas, exigencia que anima la justificación de este ordenamiento de la política, tanto en la teoría como en la práctica.

Al contemplar en adelante la participación de una parte significativa de la sociedad, integrada por sujetos con perfil y proyecto más o menos diversos y eventualmente en conflicto, un aspecto clave en el logro de esta empresa es la sustitución de las fórmulas institucionales del pasado, opuestas por definición a la pluralidad política y la competencia democráticas. En el mismo sentido, el proceso observa la obligación de las elites políticas de ajustar su comportamiento a los nuevos preceptos que paulatinamente se abren paso. Ambos aspectos —casi no hay que decir-

lo— han ser atendidos en forma paralela y oportuna, a fin de conjurar el peligro de una posible reversión autoritaria, y asegurar el afianzamiento de la novel democracia.

El desafío implica, por tanto, no sólo definir *quiénes* son representados y *por quién*, sino también y sobre todo, el *modo* en que este requisito es garantizado como resultado del cambio político emprendido. Cabe recordar aquí que el sistema de instituciones que articula la democracia representativa contempla por igual el procedimiento de selección y la autorización de quienes aspiran a convertirse en gobernantes, como los formatos que deben guiar la elaboración y ejecución de las decisiones públicas a fin de hacerlas aceptables y obligatorias para sus destinatarios. La manera en que esta última incógnita quedará resuelta en los nuevos sistemas contempla dos problemas entrelazados y con igual orden de importancia: el primero, atañe a la eficacia de las instituciones representativas en proceso de creación; el segundo, al grado en que éstas permiten en efecto la expresión e integración de las demandas de la ciudadanía (O'Donnell, 1992: 46). Ambas cuestiones apuntan, pues, a la necesidad de apreciar la pertinencia del marco institucional en construcción, tanto en términos de su capacidad para lograr la consecución de los objetivos de gobierno, como de que éstos reflejen la voluntad general.

El interés por conocer el *modo* en que los representantes cumplen en la democracia el compromiso contraído con sus electores ha dado lugar a las más diversas apreciaciones. En este recuento están presentes las visiones convencidas de la incompetencia de la ciudadanía para expresar en forma articulada y realista sus preferencias, como aquellas que descartan cualquier posibilidad de acceder a acuerdos satisfactorios para todos. A ellas se suman además otras claramente escépticas con respecto a la eficacia de las instituciones democráticas para asimilar a la opinión pública en las decisiones de gobierno.<sup>1</sup> Influidas por una percepción pesimista de la política, en el razonamiento de cual-

1. Buena parte de la literatura desde la perspectiva de la teoría económica de la democracia, la elección social y la elección racional asume estas posturas. Al respecto puede verse Riker (1986). Una crítica a esta concepción puede leerse en Mackie (1998).

quiera de estas teorías apenas se disimula la inclinación de sus autores por favorecer la gobernabilidad a costa de la representación.<sup>2</sup>

Desde otras visiones preocupadas por remontar lo que se considera una deformación de la democracia moderna, la representación parlamentaria es apreciada como un proceso discontinuo. En el tramo inicial, correspondiente a la fase electoral, la ciudadanía domina los criterios de integración y tareas de la legislatura. Luego, su voluntad es sustituida por la de los partidos tanto en el diseño de la agenda, como en el contenido de las políticas públicas, una vez desarrollada su actividad a nombre del Estado.<sup>3</sup> Sin menoscabo de los problemas atribuibles a la emergencia de los partidos, en estas lecturas, empero, se ignora uno de los rasgos centrales de la democracia representativa, ajena desde su concepción a la aplicación de cualquier forma de mandato. A este hecho se suma además la dificultad de acceder a una determinación uniforme o concreta de la voluntad popular.

Ciertamente este diagnóstico, y quizás otros más, aciertan al apuntar la existencia de serias deficiencias en el proceso representativo. Por lo general, la reacción de los especialistas ante esta situación no ha sido tratar de comprender el fenómeno a cabalidad, y menos avanzar en el perfeccionamiento de los medios destacados desde la teoría para el cumplimiento de este fundamental compromiso de la democracia. Aunque objeto de creciente atención, el proceso deliberativo que antecede, en la legislatura, a la construcción de la voluntad política ilustra una clara muestra en este sentido. Este juicio, cabe aclarar, es válido tanto para los casos en que este tipo de regímenes ha logrado ya su consolidación, como para aquellos que aún aspiran a alcanzar tal condición. Si acaso, para estos últimos, el problema adquiere mayor calado por cuanto que lo que está en juego reclama mayor urgencia en las respuestas por los inconvenientes y los riesgos que amenazan el buen resultado de esta empresa.

El descuido con que se ha abordado el problema de la representación parlamentaria se aprecia más desde el análisis politológico, comprometido con el manejo de fenómenos por esencia complejos y dinámicos en

2. El caso más destacado en este sentido es el de Schumpeter y de muchos de sus seguidores. Ver Schumpeter (1976).

3. Ver por ejemplo, Garrorena (1991).

su desarrollo, que en el filosófico o en el jurídico. Ante este panorama, este escrito busca explorar el problema desde la teoría política, analiza sus bases en el orden democrático-liberal desde una perspectiva normativa y empírica, y revisa el proceso de institucionalización del modelo y sus transformaciones posteriores; a continuación, puntualiza la importancia del debate parlamentario en el funcionamiento de las democracias representativas; por último, el trabajo esboza algunos de los problemas enfrentados por muchos países de América Latina en la construcción de un sistema de representación democrático que incorpore los aportes de la deliberación a los escenarios legislativos.

## 2. Una aproximación normativa y empírica

Sin duda la democracia, entendida como procedimiento político dirigido al logro de la autodeterminación y la autorealización, está obligada a hacer diversos ajustes en sus cimientos a fin de incluir en su *corpus* de ideas el substrato representativo. Algo a lo que no podrá renunciar, sin embargo, es a la “igualdad intrínseca” de los miembros de la comunidad política de quienes, según los principios de la doctrina del consentimiento y la soberanía popular, deriva toda autoridad gubernamental.

De acuerdo con Robert Dahl, la premisa esencial de este planteamiento es que, en la decisión de asuntos de índole colectiva, todas las personas deben ser consideradas como iguales (Dahl, 1989); en consecuencia, nadie puede reclamar o ser objeto de privilegio alguno respecto a los demás, sin antes justificar esta pretensión de manera satisfactoria. Por su parte, tal supuesto fundamenta el derecho de cada sujeto a una igual consideración de sus intereses en el proceso de elaboración de las decisiones que le afectan, concepción que no se opone a que sus demandas puedan ser expresadas por medio de algún tipo de representante, siempre que éstas sean interpretadas y hechas públicas de acuerdo con las reglas establecidas con ese propósito.

A esta presunción se agrega también una de “autonomía personal”, lo que significa que todas las personas, vistas desde un plano general, se encuentran bien calificadas para gobernarse por sí mismas. Tal asevera-

ción implica reconocer que nadie puede ser mejor juez o gestor de sus necesidades que él mismo, y que el conocimiento que otro pueda tener al respecto difícilmente puede ser superior al propio. De esta suerte, el derecho de cada individuo a juzgar si una disposición o una política puesta en marcha son o no en su interés debe ser ejercido en forma personal; no obstante, como en el caso anterior, este requisito no excluye la posibilidad de admitir que la elección de los medios requeridos para alcanzar un fin personalmente determinado sea depositada en una figura intermediaria.

Desde esta perspectiva, la legitimidad de los regímenes democrático-representativos gira fundamentalmente en torno a su capacidad de ceñir sus decisiones a las expectativas e intereses de la ciudadanía. Con este propósito, se pone en marcha el proceso electoral, figura central en el arreglo, con base en dos vertientes: la primera, destinada a asegurar que en la competencia por los cargos de representación popular, el ganador deba su puesto al elector, constituido en árbitro de esta disputa en tanto que expresa su preferencia en las urnas a favor de una u otra opción. Los gobernantes así designados quedan comprometidos a rendir cuenta de sus acciones a los votantes por el poder que éstos les confieren.

A la vez que instrumento para la selección de personas, los comicios sirven también para mostrar las preferencias de la ciudadanía con relación a aquellos asuntos de interés público ofrecidos a consulta por los participantes en la contienda durante el desarrollo de sus campañas. Aunque la definición de este universo queda a cargo de los candidatos, quienes deciden qué problemas y soluciones pueden atraer más la atención de los votantes, el sufragio es, sin lugar a dudas, uno de los medios puestos a disposición del elector para participar en el diseño de la agenda y la toma de las decisiones públicas.

Pieza fundamental en el funcionamiento de este esquema es la existencia de una opinión pública libre; esto es, de una sociedad civil con acceso a la información y al proceso que preceden la elaboración de la ley, así como a la que corresponde a su posterior aplicación por el Ejecutivo. Cumplido este requisito, el ciudadano está en condiciones de supervisar, juzgar y refrendar, o bien, por el contrario, rechazar la actuación de las autoridades, llegado el momento electoral.

«EL REDISEÑO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA»

DE KHEM VIRG PUENTE, EFRÉN ARELLANO TREJO Y FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS (COORDINADORES) SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EL 30 DE ENERO DE 2015 EN LOS TALLERES DE EDICIONES MYM, S. DE R. L. DE C.V. CONRADO PELAYO NÚM.33 COL. TLÁHUAC, MÉXICO, D.F. C.P. 13200. LA EDICIÓN CONSTA DE 1000 EJEMPLARES EN OFFSET EN PAPEL BOND AHUESADO DE 75 GRs. EN SU COMPOSICIÓN SE USÓ EL TIPO QUADRAAT EN 12 PUNTOS. EL CUIDADO DE LA EDICIÓN ESTUVO A CARGO DEL DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES DE LA FCPYS Y FICTICIA EDITORIAL.