

EL MALESTAR CON LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

COLECCIÓN CAFÉ DE ALTURA

HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas

Nombres: Cadena Roa, Jorge, editor. | López Leyva, Miguel Armando, editor.

Título: El malestar con la representación en México / Jorge Cadena-Roa, Miguel Armando López Leyva (coordinadores).

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades : Ficticia, 2019. | Serie: Colección Café de altura. Humanidades y ciencias sociales.

Identificadores: LIBRUNAM 2051143 | ISBN 9786073020817 (UNAM) | ISBN 9786075211213 (Ficticia)

Temas: Gobierno representativo - México. | Democracia – México. | Partidos políticos – México. | Participación política – México.

Clasificación: LCC JF1051.M347 2019 | DDC 321.8—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto.

El Seminario y los resultados de la investigación que se presentan aquí recibieron apoyo del proyecto Desafíos Actuales a la Democracia Mexicana: Problemas de Representación, Fragmentación de las Izquierdas y los Retos de la Protesta Social, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM (IG300417).

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida su reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito del legítimo titular de los derechos.

EL MALESTAR CON LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

Primera edición: agosto, 2019

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Sociales

www.iis.unam.mx

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

www.ceiich.unam.mx

Ciudad Universitaria, c. p. 04510, Ciudad de México

D. R. © agosto de 2019

Por características tipográficas y diseño de Ficticia, S. de R.L. de C.V.

Magnolia 11, col. San Ángel Inn, c. p. 01060, Ciudad de México

www.ficticia.com ficticiaeditorial@ficticia.com

POR FICTICIA EDITORIAL

Editor: Marcial Fernández

Diseño de la colección: Armando Hartzacorsian

Diseño de la obra: Javier Ríos

Coordinación editorial: Mónica Villa

POR EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Jefa del Departamento de Publicaciones: Virginia Careaga Covarrubias

Lectura: David Monroy Gómez

ISBN de la UNAM: 978-607-30-2081-7

ISBN de Ficticia: 978-607-521-121-3

Impreso y hecho en México/Printed in Mexico

EL MALESTAR CON LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

JORGE CADENA-ROA
MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

(COORDINADORES)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS
EN CIENCIAS Y HUMANIDADES

*F*ICTICIA

MÉXICO
2019

CONSEJO EDITORIAL DEL IISUNAM

Presidente

Miguel Armando López Leyva • IISUNAM

Coordinador

Hubert Carton de Grammont • IISUNAM

Integrantes

Marina Emilia Ariza • IISUNAM

María Alejandra Armesto • FLACSO

Elena Azaola Garrido • CIESAS

José Gandarilla Salgado • CEIICH

Angela Giglia Ciotta • UAM-Iztapalapa

Marta Eugenia García Ugarte • IISUNAM

Fernando González González • IISUNAM

COMITÉ EDITORIAL DEL CEIICH

Presidenta

Guadalupe Valencia García

Secretario

Carlos Hernández Alcántara

Integrantes

Marina Garone Gravier

Lev Orlando Jardón Barbolla

Ricardo Lino Mansilla Corona

Octavio Reymundo Miramontes Vidal

María Elena Olivera Córdova

Mauricio Sánchez Menchero

Medley Aimée Vega Montiel

María del Consuelo Yerena Capistrán



COLECCIÓN CAFÉ DE ALTURA • HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

COMITÉ EDITORIAL

Jorge Cadena-Roa, *Universidad Nacional Autónoma de México*
Fernando Castaños, *Universidad Nacional Autónoma de México*
Alejandro Monsiváis Carrillo, *El Colegio de la Frontera Norte*
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*
Silvia Inclán Oseguera, *Universidad Nacional Autónoma de México*
Miguel Armando López Leyva, *Universidad Nacional Autónoma de México*
Juan Martín Sánchez, *Universidad de Sevilla*
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*
Guadalupe Valencia García, *Universidad Nacional Autónoma de México*
José Luis Velasco, *Universidad Nacional Autónoma de México*

CONTENIDO

Presentación

JORGE CADENA-ROA

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

15

Introducción: problemas actuales de la representación
social y política en la democracia mexicana

JORGE CADENA-ROA

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

21

I. ACERCAMIENTOS CONCEPTUALES A LA REPRESENTACIÓN

La representación democrática: una interacción
poliádica deliberativa

FERNANDO CASTAÑOS

55

Repensar la representación, reimaginar la democracia:
claves analíticas y reflexiones sobre México

ALEJANDRO MONSIVÁIS CARRILLO

93

II. EL MALESTAR CON LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

¿En qué momento se malogró la democratización de México?

JORGE CADENA-ROA

123

De “Si no pueden, renuncien” a “Estamos hasta la madre”:
los síntomas sociales de la desafección política en México

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

163

III. LAS INSTITUCIONES Y LA REPRESENTACIÓN

Representatividad y régimen político:
repensar el presidencialismo mexicano
FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE

193

Dispositivos institucionales para el control de
la representación parlamentaria en México

KHEMVIRG PUENTE

227

“De todas formas no pasa nada...” El diseño institucional contra las
violaciones graves a derechos humanos en México, 1995-2015

SILVIA INCLÁN OSEGUERA

257

Los alcances de la crisis de representación de
los partidos políticos en México
SOL CÁRDENAS ARGUEDAS Y FRANCISCO REVELES VÁZQUEZ

285

Participación democrática: los límites del diseño institucional

CRISTINA PUGA

317

Una radiografía de la poliarquía subnacional en México (2001-2012)

JOSÉ DEL TRONCO PAGANELLI

353

**IV. VICIOS PÚBLICOS E INTERESES PRIVADOS
EN LA REPRESENTACIÓN**

Los poderes fácticos mediáticos y la democracia mexicana

RICARDO TIRADO

379

Representantes ciudadanos e innovaciones institucionales
frente al déficit democrático en México.

El caso de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable

LAURA MONTES DE OCA BARRERA

ALBERTO ROJAS RUEDA

411

Controles democráticos no-electorales, poder y violencia en México

ERNESTO ISUNZA VERA

441

Conclusiones tentativas sobre el malestar con
la representación en la democracia mexicana

JORGE CADENA-ROA

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

465

Colaboradores

481

Este libro está dedicado a Julio Labastida Martín del Campo: amigo, maestro, colega, ex director del Instituto de Investigaciones Sociales, ex coordinador de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y ex miembro de su Junta de Gobierno. Inspirador, promotor y uno de los fundadores del Seminario Académico Institucional Perspectiva Democrática.

PRESENTACIÓN

Esta obra es la quinta del Seminario Académico Institucional Perspectiva Democrática que, desde 2002, tiene actividades en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM). En la primera (Castaños, Labastida y López Leyva, 2007) nuestro foco de atención fue México y su intención, diagnosticar la situación de la democracia utilizando el marco explicativo de la consolidación democrática; en la segunda (Labastida, López Leyva y Castaños, 2008) nos concentramos en una evaluación teórica y empírica de la democracia, explorando temas comunes a ella y apuntando hacia otros, poco analizados en la literatura especializada; en la tercera (López Leyva, Castaños y Labastida, 2012) adoptamos una perspectiva comparada, mediante la cual nos propusimos estudiar la democracia en México y América Latina (sus problemas, retos y algunas experiencias particulares en la región); finalmente, en la cuarta (López Leyva, Castaños y Labastida, 2013), problematizamos algunas de las tensiones y desafíos presentes en las democracias de América Latina, teniendo como preocupación central los déficits y desajustes que se podían observar en el funcionamiento del régimen en su conjunto.

A diferencia de los libros anteriores, en éste hay una perspectiva original, quizás innovadora. El resultado habría sido muy diferente si hubiéramos anclado los trabajos que ahora presentamos en la literatura

sobre la democratización, y nos hubiéramos propuesto estudiar la democracia mexicana, su consolidación, calidad, reversión o algo semejante en ese nivel agregado de análisis. Las sesiones que sostuvimos para definir el abordaje temático que desarrollaríamos en el Seminario del que resultó este libro nos permitieron afinar una perspectiva que, paulatinamente, migró de la elaboración de un diagnóstico de lo que ocurría en el país a finales de 2014, hacia lo que por un momento nos pareció una crisis política más acotada, que finalmente se asentó en una consideración detallada de uno de los elementos fundamentales de cualquier democracia: *la representación*.

Pero nuestra perspectiva no quedó circunscrita al análisis de la representación política, la cual es, sin duda, clave para comprender muchos de nuestros déficits actuales y sobre la que recientemente se han publicado varios trabajos significativos (Guillén y Monsiváis Carrillo, 2014; Puente, Arellano Trejo y Rivas Prats, 2015, entre otros). Nos pareció que, si no considerábamos en el análisis otras formas y vías de representación adicionales a las que se forman y expresan en la política institucional, y analizábamos sus relaciones e influencias recíprocas, acabaríamos con una perspectiva limitada y parcial que no nos permitiría comprender cabalmente la condición reciente de la democracia mexicana. En ese sentido, creímos relevante pensar en la representación social, además de la política, como una forma complementaria de evaluar el régimen.

Los capítulos que componen en este volumen fueron discutidos durante aproximadamente dos años, en sesiones mensuales en las que presentamos los avances de nuestros trabajos a fin de considerar cada uno a detalle, pero también para analizar su articulación entre sí y la composición final del libro en su conjunto. Además, sostuvimos algunos eventos académicos en los que discutimos dichos avances ante un público más amplio: el 30 de octubre de 2015 celebramos el coloquio *Los claroscuros de la democracia mexicana: problemas actuales de la representación social y política*, en Tijuana, Baja California, en las instalaciones de El Colegio de la Frontera Norte; los días 17 y 18 de junio de 2016 tuvimos otro, *Representación y democracia en México*, en la Universidad de Guanajuato; los días 20 y 21 de octubre del mismo año tuvo lugar un colo-

quiu más, *Problemas de la representación política y social en México*, en la Casa de El Colegio de la Frontera Norte (Casa Colef), en la Ciudad de México; y, finalmente, el 3 de noviembre de 2016 tuvimos unas mesas redondas intituladas *Problemas de representación política y social en la democracia mexicana*, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Tenemos muchos colegas y amigos a quienes agradecer por las facilidades que nos dieron para que estas actividades académicas fueran posibles. Especial mención merecen Alejandro Monsiváis Carrillo, Fernando Barrientos del Monte, Khemvirg Puente Martínez y Francisco Reveles Vázquez. Agradecemos también a Michael Saward, de la Universidad de Warwick, su disposición y tiempo para discutir con los miembros del Seminario las versiones finales de los capítulos. El profesor Saward estuvo en la UNAM invitado por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y el IIS-UNAM. Además de impartir una conferencia pública en nuestro Instituto, participó en una reunión de trabajo con los coautores de este libro el 9 de marzo de 2016 en la Casa Colef en la Ciudad de México. También agradecemos a Astrid Gutiérrez, quien se encargó de integrar el original completo de este libro para su publicación, leer las pruebas y de darle seguimiento a la colaboración entre los departamentos de publicaciones del IIS y el CEIICH, y Ficticia Editorial.

Finalmente, nuestro agradecimiento al IIS-UNAM por el apoyo brindado para la realización de las sesiones del Seminario y la publicación de este libro. De igual manera, extendemos nuestra gratitud al Instituto y al Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH-UNAM) por participar como coeditores de este libro. Tanto el Instituto como el Centro solicitaron dictámenes a doble ciego que ayudaron a mejorar el resultado que ahora el lector tiene en sus manos. El Seminario y los resultados de investigación que se presentan aquí recibieron apoyo del proyecto *Desafíos actuales a la democracia mexicana: problemas de representación, fragmentación de las izquierdas y los retos de la protesta social*, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM (IG300417).

Aprendimos mucho a lo largo de las sesiones del Seminario en las que se presentaron y discutieron los avances de este libro colectivo. No

sería retórico decir que en *El malestar con la representación en México* dejamos registrado no lo que sabíamos, sino lo que aprendimos. Las experiencias de comunidades académicas plurales dispuestas a discutir libre y abiertamente permiten la contrastación de datos, hipótesis, pero también de argumentos sobre la validez de nuestras generalizaciones, de análisis detallados de aspectos parciales y su articulación en síntesis que buscan comprender conjuntos más amplios dejando, al fin, perspectivas enriquecidas. De alguna forma, el camino por el que transitamos durante la elaboración de este libro colectivo permitió apoyarnos unos en otros para ver aspectos de la problemática que no veíamos, para entender de manera fresca e integral momentos y trayectorias, para reinterpretar lo que dábamos por comprendido. En fin, fue una tarea colectiva de mutuo aprendizaje. Que lo hayamos logrado y consigamos transmitirlo queda a juicio del lector.

En 2019 nuestro Seminario cumplirá 17 años de vida. Por vez primera en su trayectoria, decidimos analizar no sólo las conocidas costas del continente de la representación política, sino adentrarnos en las aguas menos conocidas de la representación social que se expresa por vías distintas a los partidos políticos, las elecciones y las instancias formales de representación política. La democracia es un campo de estudio muy fértil, con enfoques definidos, métodos de abordaje precisos y conceptualizaciones (hasta cierto punto) comunes. Hasta ahora, habíamos realizado nuestros análisis y planteado nuestras reflexiones en ese campo. Pero la identificación de la representación social y sus relaciones con la representación política nos implicaba un desafío mayor, pues se trataba de comprender un fenómeno complejo, difuso, cambiante, con significados y expectativas variadas tanto para los actores como para la ciencia y la sociología políticas. Esperamos haber expuesto con claridad nuestras preocupaciones y ofrecido una mirada más abarcadora de un problema de la mayor importancia para nuestra vida colectiva.

Jorge Cadena-Roa y
Miguel Armando López Leyva

BIBLIOGRAFÍA

- Castaños, Fernando, Julio Labastida y Miguel Armando López Leyva, coords. (2007). *El estado actual de la democracia en México: avances y retrocesos*. México: IIS-UNAM.
- Guillén, Diana y Alejandro Monsiváis Carrillo, coords. (2014). *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Labastida, Julio, Miguel Armando López Leyva y Fernando Castaños, coords. (2008). *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*. México: IIS-UNAM.
- López Leyva, Miguel Armando, Fernando Castaños y Julio Labastida, coords. (2012). *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*. México: IIS-UNAM / Ficticia Editorial.
- . (2013). *Tensiones y desafíos de la democracia*. México: Ficticia Editorial.
- Puente, Khemvirg, Efrén Arellano Trejo y Fermín Edgardo Rivas Prats, coords. (2015). *El rediseño de la representación política. Relecturas para la gobernanza democrática*. México: Ficticia Editorial.

**INTRODUCCIÓN:
PROBLEMAS ACTUALES DE LA
REPRESENTACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA
EN LA DEMOCRACIA MEXICANA**

JORGE CADENA-ROA
MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

La representación política y social está enfrentando severas limitaciones que ponen en entredicho los avances institucionales que la democratización ha traído a nuestro país. La transición del autoritarismo a la democracia no estuvo marcada por una ruptura clara con el régimen anterior, por lo que los avances se encuentran intercalados con lastres que no han sido removidos. Esta situación se explica porque dicha transición fue un proceso gradual y prolongado (Labastida y López Leyva, 2008), centrado en la modificación de los procedimientos para acceder al poder, sin cambiar las reglas para ejercerlo. La falta de una ruptura tajante con el pasado autoritario y de voluntad o capacidad de los gobiernos de la alternancia¹ para desmontar las bases del antiguo régimen y poner coto a la corrupción, la impunidad, la violación de los derechos humanos, dejaron prácticamente intactos algunos requerimientos institucionales básicos para la existencia de una democracia de calidad, que funcione en favor y en dirección de las preferencias ciudadanas.

1. Los dos gobiernos de la primera alternancia fueron del Partido Acción Nacional, encabezados por Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012); el gobierno que corresponde a la segunda alternancia fue del Partido Revolucionario Institucional (PRI), encabezado por Enrique Peña Nieto (2012-2018). La llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) representa la tercera alternancia, esta vez hacia la izquierda.

Si bien el régimen político mexicano es democrático, se trata de una democracia con serias deficiencias. Entre ellas, que no se han erradicado las violaciones a los derechos humanos, sus violadores no reciben el castigo que marca la ley, no existe reparación del daño ni se previene su repetición; en algunas zonas del país el ejercicio de otros derechos, como los de asociación, prensa, acceso a la justicia, a contratos válidos, entre otros, son muy limitados y los ciudadanos se encuentran indefensos frente a las amenazas y el fuego cruzado entre criminales, policías, fuerzas armadas y, en algunos lugares de manera intermitente, grupos insurgentes. Es de destacar la alta incidencia de asesinatos de periodistas (cfr. Freedom House). Ante ese panorama, cabe entonces preguntarse por los avances, límites y retrocesos que registra el proceso de democratización en México y por la calidad de la democracia que hemos construido.

Una manera de elaborar un diagnóstico de la situación actual es considerar las evaluaciones cuantitativas de la democracia mexicana. A este respecto destaca que, a pesar de que dichas mediciones parten de modelos analíticos distintos, coinciden en colocar a nuestro país alrededor de la mitad de las escalas. Dos ejemplos ilustran esto. Para Emmerich *et al.* (2009), de una escala de 1 (mucho) a 5 (poco), la democracia mexicana obtiene entre 3.14 y 3.26, según si se le evalúa por las áreas o preguntas en las que se divide el estudio. Según esa calificación, México se encuentra “ligeramente arriba del punto medio entre el mínimo aceptable y el óptimo deseable”. Por su parte, en la evaluación que hace Morlino (2014) de 15 países de América Latina, México se encuentra a la mitad de la tabla en la calidad de su régimen, en la posición 8, junto con Paraguay; la democracia mexicana califica con un promedio de 3.14 de todas sus dimensiones, lo que la coloca como una democracia de calidad media.

Aunque esos datos ayudan a ubicar a nuestro país comparativamente y dan pistas sobre su evolución y desempeño, no agotan la variedad de problemas que lo cruzan y que definen la orientación de su proceso de cambio. Por ello, debemos considerar otros síntomas que aquejan a la democracia mexicana para completar el diagnóstico, llegar a una prescripción, pensar en formas de intervención que permitan la recuperación y eviten la recaída. En todo caso, de lo que se trata es de que,

Introducción

considerando la democracia realmente existente que tenemos, la mejoramos, la ampliamos incorporando nuevos grupos sociales, la extendamos a espacios a donde no ha llegado hasta ahora. La profundicemos, en sentido estricto. Por eso, entre los remedios que se deben aplicar se encuentra la participación del *demos*, que debe ser en mayor número y calidad, si se puede, en tanto es el soberano en las democracias. Esa participación de ninguna manera puede limitarse a la emisión periódica del voto secreto en elecciones libres, limpias e imparciales. Este acto es de la mayor importancia, sin duda, pero insuficiente si se piensa en términos más amplios. Deben incorporarse al análisis los cambios que se dan (o no) en la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control de la actuación de los poderes públicos; en la protección del ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos, particularmente en la protección de los derechos de las minorías; en el grado de igualdad social que permite la inclusión de diferentes grupos sociales en los procesos antes descritos; en los efectos vinculantes que logran las demandas ciudadanas expresadas por distintos medios (electorales y no electorales).

LOS ACTORES Y LA REPRESENTACIÓN

Antes de continuar debemos precisar a qué nos referimos cuando hablamos de representación (ver en este volumen los capítulos de Castañón y Monsiváis). De entrada, consideramos dos formas de participación, representación e incidencia políticas en las decisiones vinculantes características de los Estados democráticos. Por un lado, está la *política institucional*, la que transcurre a través de las elecciones, los partidos y la formación de los poderes públicos (Ejecutivos, Legislativos y Judiciales). Por otro lado, está la *política no institucional*, la que transcurre a través de acciones colectivas, protestas, movimientos sociales que, en sus interacciones con oponentes y aliados, suelen entrar en ciclos de presión-movilización-negociación (Cadena-Roa y Hernández Santiago, 2013). Existen otras formas de participación e intervención política que com-

binan acciones de grupos de presión estables y consolidados y que se encuentran a caballo entre la política institucional y la no institucional, como las que pasan por lo gremial (como los sindicatos), lo sectorial (organizaciones no gubernamentales), lo local (organizaciones que defienden el territorio y los recursos naturales) y lo identitario (los *demoi* a los que se refiere Monsiváis en este volumen). Se trata de diversas formas de organización y representación social orientadas no necesariamente a la conquista o el ejercicio del poder político, sino a influir en la toma de decisiones vinculantes y a la solución de problemas que aquejan a los grupos organizados.

Ambos polos están conectados. Lo que ocurre en el campo de la política institucional influye, junto con otras variables, en lo que ocurre en el de la política no-institucional y viceversa. Los actores que operan en ellos tienen una gama variada de intereses, valores, recursos, preferencias y proyectos. Están compuestos por organizaciones e instituciones que operan a partir de reglas conocidas que encauzan sus acciones. Así como se presentan problemas de representación (déficits de representación de algunos grupos y de sobrerrepresentación de otros) cuando se proscriben la participación de algún partido político (como ocurría con el Partido Comunista Mexicano antes de la reforma política de 1977), lo mismo sucede cuando se trastoca el carácter de organizaciones que deberían representar a grupos sociales significativos (trabajadores, campesinos, indígenas, mujeres y más) para convertirlos en instrumentos de control en manos de elites e intermediarios políticos. Eso es precisamente lo que sucede cuando se subvierte el carácter de las organizaciones gremiales y los sindicatos que, en lugar de representar y promover los intereses de sus miembros, sirven para proteger los intereses de los patrones (sindicalismo “blanco” y de protección), cuando operan para controlar a los trabajadores y subordinarlos a las decisiones del gobierno en turno (sindicalismo corporativo o “charro”), o bien cuando son debilitados o anulados ante la fuerza de procesos combinados de globalización, automatización y robotización de procesos productivos, cuando se registran procesos de desregulación del mercado de trabajo y las autoridades renuncian a hacer valer la legislación laboral.

Introducción

Ahora bien, no porque los sindicatos sirvan a los intereses de los patrones, de las autoridades gubernamentales, de sus líderes, o hayan sido debilitados por varios procesos, los trabajadores dejan de ser un conjunto social cuantitativa y cualitativamente significativo, dejan de tener intereses diferentes a los de sus patrones y otros grupos, dejan de padecer agravios comunes y presentar demandas. Lo que sucede es que su capacidad de representar a los trabajadores se pierde sin que los problemas que padecen como clase social se ventilen, sean incluidos en la agenda del debate nacional, se promuevan y defiendan. Que el malestar que padecen no llegue a expresarse no significa que no exista. El paralelo es con algunas enfermedades silenciosas que no manifiestan síntomas hasta que su tratamiento es más difícil y el pronóstico menos promisorio. Que los sindicatos no sirvan para lo que fueron pensados, es decir, promover y proteger los intereses de sus afiliados, sino que sirvan a los patrones, a las autoridades o se encuentren sometidos por las fuerzas del mercado, coloca a los trabajadores, sus representados, en condiciones de riesgo y precariedad que contribuyen a la reproducción de la desigualdad, la explotación, la opresión, la discriminación y la exclusión, las cuales limitan la participación y la representación, en suma, la calidad de la democracia.

Existen numerosos estudios sobre la política institucional en nuestro país. Comparativamente los hay menos sobre los cambios registrados en la sociedad y en las formas de representación de grupos sociales significativos cuantitativa y cualitativamente, de grupos que comparten condiciones socioeconómicas que abren el potencial para la creación de una identidad porque tienen intereses comunes y se enfrentan a oponentes con intereses contrapuestos a los suyos.

LA POLÍTICA INSTITUCIONAL

Los primeros trabajos al respecto tomaban como unidad de análisis al sistema político mexicano (González Casanova, 1979 [1965]; González Casanova, 1988; López Villafañe, 1986; Meyer y Reyna, 1989). Para una

reseña sobre las diferentes escuelas de interpretación del sistema político mexicano, véase Molinar Horcasitas (1993).

Con la apertura del sistema de partidos, con la creciente competitividad de las elecciones y la creación de institutos electorales, los comicios empezaron a atraer interés de los especialistas (González Casanova, 1985; Molinar Horcasitas, 1991). Como resultado de ello, se han publicado una gran cantidad de trabajos sobre los partidos políticos, los cambios en el sistema electoral y sobre prácticamente cada una de las elecciones federales de 1979 en adelante, así como de un número considerable de elecciones de los estados y municipios. Sin embargo, en la medida en que la posibilidad de alternancia se abrió a todos los niveles, disminuyó también el interés en el estudio de la representación social.

La expectativa era que con la democracia empezaría a operar la puerta revolviente que llevaría periódicamente de la oposición al gobierno y de éste a la oposición, sin quedar ningún partido excluido en algún momento por completo, pues conservarían presencia en algún nivel de los gobiernos o de los legislativos federal o local, evitando volver a ser opositores marginados del ejercicio del poder político y de los presupuestos públicos. Pero la pluralidad no hizo que los reflejos del partido hegemónico, el Revolucionario Institucional (PRI), desaparecieran. La reforma electoral de 1986 introdujo una cláusula de gobernabilidad que permitiría sobrerrepresentar a la minoría más grande en la Cámara de Diputados, para facilitar así el control del Legislativo ante la presencia cada vez mayor de la oposición política.²

Se recordará que una de las motivaciones de la reforma política de 1977 fue atraer a la oposición a una arena electoral controlada por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Federal Electoral que presidía el Secretario de Gobernación, un funcionario nombrado unilateralmente por el Presidente de la República, quien tenía la facultad no escrita de ser también el líder del PRI, el cual tenía el monopolio del acceso a todos los cargos de elección popular. Se pensaba que la oposición creaba más problemas en

2. No obstante, dicha cláusula fue eliminada en la reforma electoral de 1993, aunque su fantasma reapareció en el sexenio de Peña Nieto, como se comenta en seguida.

Introducción

las calles de los que podría dar si se le reservaba un espacio minoritario en la Cámara de Diputados de un Poder Legislativo bicameral.

El principio, según el artífice de aquella reforma, Jesús Reyes Heróles, se resumía en la frase: “lo que resiste, apoya”. Si la oposición resistía podría ser un soporte de la estabilidad del régimen. Sin embargo, con el regreso del PRI al Ejecutivo Federal en 2012, llegamos a una situación en la que se consideraba que la oposición es un estorbo, que sería mejor prescindir de ella o bien anularla adoptando alguna cláusula de gobernabilidad o incorporándola a un esquema de pacto. Se recordará que Enrique Peña Nieto (2012-2018) propuso la reintroducción de una cláusula de gobernabilidad durante su campaña presidencial y, ya en el Ejecutivo Federal, promovió el *Pacto por México*. De lo que se trató fue de gobernar integrando a la oposición, de manera subordinada, en un esquema de toma de decisiones.

LA POLÍTICA NO INSTITUCIONAL

Ahora bien, comparativamente hay menos estudios sobre los cambios registrados en la sociedad y en las formas de autorrepresentación de grupos sociales significativos que comparten condiciones socioeconómicas, intereses, proyectos e identidades no sólo diferenciados, sino contrapuestos a los de ciertos oponentes que disfrutaban de otras condiciones y tienen intereses e identidades divergentes a las suyas. Sobre esas bases es posible construir organizaciones propias, representativas, para lanzar oleadas sucesivas de acción colectiva.

Los estudios sobre la sociedad mexicana y los movimientos sociales siguieron el formato corporativo con el que operaba el PRI. Se estudiaba por un lado al movimiento obrero, por otro al campesino, más allá al indígena y al popular, luego al integrado por pobladores, vecinos y colonos. La literatura sobre la formación de organizaciones independientes siguió un formato semejante: las del movimiento sindical y campesino por un lado, las del movimiento urbano —popular por otro. Los problemas de representación social se estudiaban de manera frag-

mentada. Sin embargo, como se señaló antes, con la transición desde el autoritarismo a la democracia, la atención académica se volcó, a partir de los años noventa del siglo pasado, hacia la política institucional y disminuyó considerablemente el interés en las diferentes formas de organización social de base gremial, territorial, identitaria. Una excepción fue el estudio de las organizaciones de la sociedad civil, que empezó a registrar cada vez más analistas y publicaciones.

Los movimientos sociales más recientes, por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJyD), #YoSoy132, el formado a raíz de la desaparición forzada de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, todos ellos demandaron que se imponga el estado de derecho, que se haga valer la Constitución y se cumpla con las obligaciones del Estado, que los funcionarios hagan el trabajo por el que se les paga y se combata la corrupción y la impunidad. Si estas son las demandas que los movimientos han presentado en los años recientes, se debe reparar en que hay un vicio muy arraigado en México que dificulta el cumplimiento de la ley. La Constitución no ha sido considerada como un conjunto de postulados de observancia obligatoria aquí y ahora, sino que ha sido vista como un conjunto de decisiones políticas que no se pueden realizar en lo inmediato, que tienen un carácter orientador de las decisiones públicas, que son proyecto, aspiración, no derecho positivo.

Por si eso fuera poco, la Constitución ha sido sometida a centenares de reformas, lo cual indica que numerosas decisiones políticas que en algún momento recogió cambiaron antes de que fueran realidad, antes de que se materializara el espíritu de la ley. Además, en no pocos casos la legislación secundaria se ha encargado de trastocar y revertir la letra de la Constitución. Eso ha sucedido con el derecho de asociación, con el derecho a votar y ser votado, y otros derechos civiles y políticos que están en la base del funcionamiento de las democracias de calidad. La Constitución y la legislación secundaria están plagadas de inconsistencias y contradicciones que llevan a su inaplicabilidad o a la arbitrariedad en su aplicación.

El Poder Ejecutivo ha fallado por mucho en su tarea de imponer la ley, y el Judicial en la de impartir justicia. En consecuencia, los ciudada-

Introducción

nos no cuentan con tribunales de justicia en los que puedan denunciar la violación de sus derechos y recibir una resolución apegada a la ley, expedita e imparcial, así como la reparación del daño y garantías de no repetición. Si los ciudadanos no cuentan con tribunales con capacidad de hacer valer los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y la legislación secundaria les reconocen, ni para reparar violaciones a ellos, entonces no hay manera de imponer su vigencia y no pasan de ser aspiración, no llegan a ser exigibles aquí y ahora. Con ello la impunidad, la corrupción y la violación de derechos no conocen cota.

La situación actual de los sindicatos es una consecuencia de la democratización mexicana, de cambio sin ruptura, en la que continúan prácticamente intactos algunos de los pilares sobre los que descansaba el régimen autoritario. Los sindicatos no impulsaron la democratización del país y han permanecido herméticos a ella. Se han resistido con éxito a implementar prácticas democráticas en su seno, en lo particular en lo relacionado a la transparencia en la toma de decisiones, de sus vínculos con otros actores y de uso de los recursos colectivos y, estrechamente relacionado con lo anterior, la elección de sus dirigentes, porque son cargos que permiten el enriquecimiento rápido y el ascenso en las élites políticas. Como los recursos sindicales son privados y el control sobre los trabajadores es férreo, son prácticamente inmunes a denuncias de corrupción. Eso incentiva su lealtad al gobierno en turno, el único que podría limitar la impunidad y la continuidad en los cargos. Pero eso ocurre no sólo con los sindicatos, se repite en otras formas de organización y representación social, gremial, territorial e identitaria.

Cabe decir que, como sector obrero del PRI, los sindicatos se convirtieron en mecanismos de control de los trabajadores desde el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), quien propició su integración en grandes centrales que se aliaron de manera subordinada con los gobiernos de la posrevolución. Los sindicatos leales recibían trato preferencial; sus líderes, curules y oportunidades de enriquecimiento, mientras que los sindicatos disidentes no eran reconocidos, sino hostigados y criminalizados. A falta de legitimidad electoral, en momentos críticos el régimen recordaba su origen revolucionario, agitaba el proyecto de-

rivado de él y convocaba a la movilización de las organizaciones corporativas. Lo que ocurrió con los sindicatos se repitió con algunas variantes en otros grupos sociales significativos, como los campesinos y el llamado sector popular.

Por lo que hace a la representación partidaria, es de destacar que el general presidente de la República, Plutarco Elías Calles, en su último informe al Congreso el 1 de septiembre de 1928, anunció que no buscaría continuar en la presidencia de la República. El asesinato del Presidente Electo, el general Álvaro Obregón, el 17 de julio anterior, y su declinación a continuar en la presidencia, presentaba la oportunidad de “pasar de la condición histórica de país de un hombre a la de nación de instituciones y leyes” (Garrido, 1982: 67). El instrumento para conseguirlo sería la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Fue fundado para mantener la unidad de la familia posrevolucionaria asegurando la transmisión pacífica del poder entre sus miembros y para que posteriormente el voto popular sancionara el resultado. Esos institutos políticos —PNR, PRM, PRI— fueron contruidos desde el Estado para conservar el poder en manos del mismo grupo político, no para que la ciudadanía decidiera quién ocuparía las posiciones clave en el Estado en competencia con los candidatos de otras fuerzas políticas. Con la democratización, se han formado, obtenido registro y participado en procesos electorales competitivos partidos políticos independientes que no fueron fundados desde el estado, sino desde la sociedad, para representar grupos opositores y disidentes de las elites posrevolucionarias.

Por lo que toca a las relaciones con los sindicatos obreros, el Estado posrevolucionario continuó la disposición que ya había mostrado desde 1877 el régimen del general Porfirio Díaz, de arbitrar y mediar entre las clases (Guerra, 1982, II: 57). Tanto Obregón como Calles “compartían la misma concepción del Estado según la cual el papel predominante debía ser el del presidente de la República, en tanto que árbitro de todos los conflictos sociales y mediador entre las masas populares y las clases poseedoras.” Por ello, “se esforzaron por integrar los diri-

gentes locales al endeble aparato estatal posrevolucionario y combatieron por las armas a los irreductibles” (Garrido, 1982: 60-61). Esta concepción se mantuvo durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), el cual propició la integración de los sindicatos en grandes centrales que se aliaron de manera subordinada con los gobiernos de la posrevolución y, llegado el momento, purgaron a los trabajadores y líderes disidentes con inclinaciones socialistas y comunistas. El arbitraje y mediación se convirtieron en cooptación y control al grado que los trabajadores sindicalizados perdieron la capacidad de autorrepresentación y sus líderes se integraron en posición subordinada a las elites posrevolucionarias.

La paradoja fue que, cuando se dio la alternancia en el ejecutivo federal, en el año 2000, esos sindicatos y organizaciones corporativas negociaron con los gobiernos presuntamente liberales entrantes un pacto de impunidad y canonjías a cambio de que no desafiaran al gobierno ni desestabilizaran al país. Así, a los sindicatos más grandes de los sectores estratégicos les fue mejor que nunca, mejor que cuando gobernaba el PRI, todo a cambio de no oponerse a los gobiernos provenientes del Partido Acción Nacional (PAN).

PROBLEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

Desde el principio de su gestión, el gobierno de Enrique Peña Nieto tuvo bajo respaldo y bajas calificaciones por su desempeño como titular del Ejecutivo. Sin embargo, en septiembre de 2014, resbaló en un tobogán de desgaste y desprestigio del que no logró sobreponerse, según demuestran diferentes evaluaciones, así como el resultado de la elección presidencial del 2018.³ En un breve periodo, antes de cumplir los dos años de

3. De acuerdo con la serie trimestral de Consulta Mitofsky (www.consulta.mx) sobre la evaluación de la gestión presidencial, la aprobación ciudadana a la labor del presidente Enrique Peña Nieto disminuyó sostenidamente desde que tomó posesión, cuando tenía 54%, hasta llegar al 24% con la que terminó su sexenio (su punto más alto se registró en mayo de 2013, con 57%). Dicho de otra manera, 3 de cada 4 entrevistados desapruueba la gestión presidencial

su gestión, tres sucesos revirtieron definitivamente la imagen modernizadora que el gobierno se había empeñado en construir mediante las reformas negociadas en el marco del *Pacto por México*: las ejecuciones extrajudiciales de 22 personas en Tlatlaya, estado de México;⁴ la desaparición forzada por parte de las policías locales y la entrega de 43 estudiantes de la escuela Normal Rural de Ayotzinapa, en Guerrero, a un grupo criminal del que recibía órdenes; y la revelación de un posible conflicto de interés por la compra de una casa de la esposa del titular del Ejecutivo (la “Casa blanca”, como se le llamó) a una empresa constructora a la que habían sido otorgados importantes contratos desde que Peña Nieto era gobernador del Estado de México (2005-2011).

Estos hechos revelaban graves violaciones a los derechos humanos⁵, por un lado, y la probable corrupción desde la cúspide de la administración federal, por el otro. Implicaban, además, contubernio entre autoridades gubernamentales y grupos criminales (de ahí la detonadora y resonante expresión *#FueElEstado*), en el primer caso, y condiciones de impunidad en las altas esferas del poder, en el segundo. Estos y otros casos que se ventilarían posteriormente, como el del financiamiento de la compañía brasileña Odebrecht a la campaña presidencial del presidente Peña, no se esclarecieron satisfactoriamente porque las investigaciones estuvieron a cargo de funcionarios designados unilateralmente por el presidente mismo, es decir, care-

al final de su periodo. En sentido similar se orienta la última encuesta de *Reforma* (29/11/18), en la que es aprobado por un 28% de los entrevistados contra un 68% de desaprobación. Peña Nieto es el presidente, desde que se hacen estas mediciones, con la más baja popularidad al fin de su mandato: Ernesto Zedillo era aprobado por 69% contra 21% que lo desaprobaba, Vicente Fox tenía 61% contra 28% y Felipe Calderón, 61% contra 31%. Empero, la continua evaluación a la baja del presidente contrasta con el logro de una serie de reformas “estructurales” o “transformadoras”, algunas de ellas (como la energética) recibieron el reconocimiento en círculos de opinión y negocios internacionales (véase López Leyva, 2015).

4. Aunque ese evento ocurrió en junio del 2014, apenas en septiembre se supo que esas personas habían sido ejecutadas por el Ejército cuando ya se habían rendido y estaban desarmadas.

5. El delito de desaparición forzada es considerado como un delito de lesa humanidad que no prescribe porque mientras las personas no aparezcan vivas o muertas la desaparición no cesa y por consiguiente el delito continúa.

cieron de la más mínima independencia e imparcialidad para investigar y resolver el caso.

Lamentablemente, la violación de derechos humanos, la corrupción y la impunidad son viejos conocidos en el país. Justo por ello, asombra que esos casos hayan tenido un efecto tan grande en ese momento. Su persistencia en una fase en la que la democratización ha avanzado significativamente revela no sólo la inercia de problemas añejos, sino la resistencia de actores interesados en que continúen. Pero su continuación e intensificación en un contexto en el que las expectativas han cambiado por la misma democratización hace que la ciudadanía agraviada demande la vigencia plena e inmediata del Estado de derecho, sin excepciones ni demora, y que los actores que medran de esa situación sean identificados y sometidos al imperio de la ley. De ahí que no sea ocioso preguntarnos: ¿a dónde nos condujo la transición desde el autoritarismo?, es decir, ¿a qué tipo de democracia? Dicho de otro modo, tras la larga travesía de la transición, ¿en las costas de qué continente desembarcamos? En materia de democracia nos parecemos a los viajeros del siglo XV que creyeron que habían llegado a las Indias Orientales, sin darse cuenta que habían arribado a territorios habitados y desconocidos para ellos.

El deslizamiento por el tobogán a partir de septiembre de 2014 reveló que los reflejos del gobierno eran lentos, que no reaccionaba de acuerdo con la gravedad de los hechos. El presidente Peña Nieto daba la impresión no sólo de “no entender” lo que pasaba, sino de “no entender que no entendía”, al grado de mantener en sus cargos a los funcionarios que evidentemente incumplían con sus obligaciones legales. En consecuencia, el presidente asumía el costo y la responsabilidad políticos por el manejo de la situación, de espaldas a las críticas y la censura de la opinión pública. En sentido estricto, iniciamos una “crisis gubernamental”, mal manejada por el Ejecutivo y su equipo, que dejó muchas preguntas abiertas e insatisfacción que se expresó de múltiples maneras. Pero la situación del país no es responsabilidad sólo del presidente y su equipo. La oposición partidaria fue omisa, agravando el distanciamiento entre gobierno y partidos políticos con respecto de los ciudadanos,

alejamiento que ha sido imposible de justificar de manera convincente y que ha ahondado la distancia entre representantes y representados.

Desde una perspectiva estructural, no cabe duda de que hay asuntos que siguen sin solución en la agenda de la democracia mexicana: la insuficiencia de los canales de representación política, la carencia de mecanismos efectivos de comunicación e intermediación de distintos grupos sociales, la corrupción e impunidad en amplias esferas de la vida social, el deficiente desempeño de nuestras instituciones, la escasa rendición de cuentas de altos funcionarios, el crecimiento del crimen organizado, y la violencia de éste y de las policías y fuerzas armadas, entre otros. Para decirlo de otra manera, vivimos en una democracia porque algunos derechos ciudadanos se respetan y son ejercidos en vastas zonas de la sociedad: los ciudadanos votan cada tres años sin obstáculos de consideración y sus votos se cuentan cada vez mejor; los partidos operan en un régimen competitivo con posibilidades de alternancia (incluida la “de regreso”, como ocurrió en 2012) en todos los niveles; los poderes del Estado funcionan regularmente y existe división entre el Ejecutivo y el Legislativo que obliga a la negociación y al acuerdo entre partidos con representación parlamentaria; la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha convertido en un jugador independiente que cobra cada vez más relevancia para dirimir controversias.

Sin embargo, el archipiélago mexicano de la política institucional funciona con limitaciones evidentes. Los principales partidos políticos, PRI, PAN y PRD, han perdido sus raíces en la sociedad, carecen de bases sociales propias, se han convertido en aparatos orientados a captar votos y postular al candidato con más posibilidades de ganar la elección sin consideración de sus antecedentes o de su compromiso para implementar el paquete de políticas públicas enarbolado por el partido que lo llevó al cargo. Más aún, hay partidos que no tienen inconveniente en violar la ley y pagar multas (cuando tienen la mala suerte de ser descubiertos en el ambiente de impunidad que priva en el país) porque las ven como una inversión que puede traducirse en más votos, más cargos, más prerrogativas, más influencia, es decir, no como un costo o como un descrédito que afecte sus credenciales democráticas o el fi-

nanciamiento público que recibirán, sino como una inversión que puede dejar importantes réditos. Si hacen eso para llegar al poder, ¿qué harán cuando lo tengan? ¿Qué están dispuestos a hacer para conservarlo? Así, los partidos se encuentran sumidos en el descrédito (desde hace varios años, por cierto), los gobernantes no rinden cuentas suficientemente, gozan de amplios márgenes de arbitrariedad, de uso discrecional de recursos, de asignación de compras gubernamentales y contratos públicos.

En el conocido estilo de los gobiernos del PRI, que crearon pactos de solidaridad y acuerdos entre diversas fuerzas políticas y grupos sociales, al inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto se firmó el *Pacto por México*, como lo hemos comentado previamente. En él participaron los partidos de oposición más importantes (PAN y Partido de la Revolución Democrática, PRD). El *Pacto* funcionó bien para negociar y acordar en los dos primeros años del gobierno reformas sobre temas de enorme trascendencia que gobiernos anteriores, del PRI y del PAN, habían intentado sin éxito. El *Pacto* fue eficaz y eficiente, pero mermó significativamente la capacidad de representación y deliberación políticas del Congreso de la Unión, pues en los hechos lo sustituyó por acuerdos entre el gobierno, el PRI y los partidos de oposición mencionados.

El papel trascendente del Constituyente permanente (artículo 135 constitucional) se redujo a operar como una “oficialía de partes” que recibía iniciativas y les daba trámite sin considerar la sustancia, el fondo de lo que se le presenta. Algunas reformas fueron aprobadas en tiempo récord (López Leyva, 2015). El *Pacto* se presentó como un esfuerzo de colaboración de las principales fuerzas del país que dejaban de lado sus diferencias políticas en nombre de un interés superior. Sin embargo, se tradujo en la anulación de la oposición partidaria y parlamentaria, en la restauración de la presidencia que avasallaba al Legislativo.

Eso por lo que toca a la representación política. Si volteamos hacia el campo de la representación social, la que no pasa por los partidos políticos, también mostró enormes deficiencias y limitaciones. Los sindicatos y las organizaciones gremiales han sido debilitadas o anuladas en la práctica. El clientelismo, la inducción y la coacción del voto no han

desaparecido, sino que se han diversificado, pues son de uso habitual de todos los partidos políticos y los gobiernos que usufructúan con las carencias de la población.

Vistas en conjunto, las carencias de la representación política se complementan con las de la representación social. En ambos polos, la representación es limitada porque no alcanza a agregar y expresar preferencias de los ciudadanos. De ahí que sea aconsejable considerar la situación de la democracia mexicana no sólo desde el punto de vista de los problemas de la representación política, sino de sus relaciones con la representación social y con el pulso de la deliberación pública.

Antes de las elecciones intermedias del 2015, había dudas fundadas sobre la capacidad del sistema electoral y sistema de partidos para expresar preferencias sociales y transmitir el malestar ciudadano. Antes de esas elecciones, parecía que había un foso infranqueable entre la ciudadanía y los partidos e instituciones de representación política. Las movilizaciones se sucedieron en demanda de la presentación con vida de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa, principalmente, pero también hubo numerosas voces que exigían la investigación de los casos de corrupción y conflicto de interés por la Casa Blanca y otras semejantes. Sin embargo, estas demandas que se sucedían con inusitada frecuencia por todo el país no tuvieron eco en los partidos políticos. En ningún momento propusieron formar alguna comisión independiente para investigar los hechos o contribuir a la satisfacción de esas demandas cuya fundamentación (en los hechos y en los derechos consagrados por la Constitución) estaba fuera de duda: que se deslindaran responsabilidades por la desaparición forzada de los estudiantes de Ayotzinapa, que las conclusiones se basaran en evidencias y hechos comprobados, que se investigaran los presuntos delitos de los que se acusaba al Presidente y a varios de sus más cercanos colaboradores y a gobernadores de varios estados de la República. Había muchas protestas y justificada insatisfacción en las calles; pocos creían que las protestas tuvieran algún impacto en las instituciones de representación política.

El descrédito del gobierno federal, de las instituciones de impartición y procuración de justicia, y de los partidos políticos, por un lado, y

Introducción

el aumento de las protestas ciudadanas, de los llamados a no votar en las elecciones intermedias de 2015, y aun de boicotearlas en algunos estados, como Guerrero y Oaxaca, por el otro, fueron motivo de preocupación porque parecía que el país se estaba des-democratizando (Tilly, 2007), que estaba retrocediendo a la situación anterior a 1988, cuando la vía electoral era cuestionada como un camino eficaz para desmontar el autoritarismo, para ensanchar las libertades y proteger los derechos ciudadanos.

Paulatinamente, el foso entre ciudadanía y gobierno federal se ampliaba conforme crecía el descontento. En poco tiempo, las consignas en las calles y en las redes acusaban #FueElEstado y demandaban #Fuera-Peña.⁶ Es decir, las instituciones centrales del poder político eran identificadas como responsables de la situación. Esas consignas mostraban, adicionalmente, cómo se reducía la capacidad de liderazgo y de maniobra del presidente, quien aparecía como el responsable directo, o como el protector de los responsables directos, de situaciones ilegales, injustificables e indefendibles. Pero la situación fue costosa no sólo para él. Las protestas impactaron al principal partido de la izquierda mexicana, el PRD: el gobernador del estado de Guerrero y el alcalde de Iguala llegaron al cargo con las siglas de ese partido. En protesta por las posturas tardías y desatinadas de los dirigentes del partido, varias figuras importantes renunciaron a él.

Parecía que en el mundo de la representación política y social no salía el sol. Sin embargo, las elecciones de 2015 mostraron varios aspectos positivos: la participación electoral fue ligeramente superior a las elecciones intermedias anteriores; los votos nulos fueron menores a las elecciones del 2009, año en el que también se presentaron llamados anulistas; pese a los candados que los partidos pusieron para evitar que

6. Al margen de los diagnósticos que encerraban esas consignas y de considerar si fue el Estado o personas de carne y hueso, si la salida del presidente Peña Nieto del Ejecutivo mejoraría el estado de cosas, es decir, si eran diagnósticos y remedios adecuados para enfrentar la situación, tan sólo queremos señalar que la adopción y difusión rápida que tuvieron revela la ausencia de mediaciones entre la ciudadanía, las instituciones políticas y el jefe del Estado. Como en el periodo autoritario, la responsabilidad se atribuyó al sistema y al Jefe del Ejecutivo.

las candidaturas independientes prosperaran, 7 de quienes usaron esa figura ganaron la elección (destaca, además, el triunfo del candidato independiente a gobernador por Nuevo León); los tres partidos más grandes (PRI, PAN y PRD) disminuyeron el número absoluto de sus votos; y dos partidos, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Humanista (PH), perdieron su registro por no alcanzar los porcentajes mínimos que marca la ley.⁷

Estos signos positivos mostraban que, pese a todo, el malestar de los ciudadanos comunes alcanzaba a expresarse en el ámbito institucional. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue castigado por su participación en el caso de la desaparición forzada de los estudiantes de Ayotzinapa: su votación cayó a la mitad. El Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), una escisión del PRD, fue el gran ganador en su primera aparición en la arena electoral y de hecho colocó en la carrera por la Presidencia de la República, a su líder, Andrés Manuel López Obrador, quien ganaría el cargo en 2018 con amplia ventaja. Siendo la primera vez que candidatos independientes compitieron en las elecciones, su triunfo representó una victoria real y simbólica sobre el monopolio del sistema de partidos para integrar los poderes públicos, sobre la influencia de los medios de comunicación como *king-makers*, y del dinero para asegurar el triunfo mediante costosas campañas, con sumas no reportadas destinadas al clientelismo y a la compra y coacción del voto.

Este fue sin duda un signo alentador de la democracia mexicana: los resultados electorales no fueron indiferentes al malestar ciudadano que se expresaba por diferentes vías, en las calles y en los medios de comunicación. Pero ciertamente no fueron contundentes: el partido del presidente apenas perdió un par de puntos en comparación con la elección anterior; uno de los partidos más tramposos de los que se tenga memoria, el Verde (PVEM), obtuvo el 6% de la votación; el Partido Nueva

7. La dirigencia del PT interpuso un recurso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual ordenó realizar una elección extraordinaria en el distrito 1 de Aguascalientes en diciembre del 2015. Los votos que obtuvo en esta elección fueron suficientes para que conservara el registro. Díaz Sandoval (en prensa).

Alianza (Panal) conservó su registro y el PT recuperó el suyo luego de una elección extraordinaria ordenada por el TEPJF. Los dos primeros colaboraron con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para alcanzar mayorías en el Congreso al estilo de los partidos “paraestatales” del periodo autoritario.⁸

La desatinada y desaseada administración del presidente Peña Nieto fue una pesada carga para el PRI en el 2018, a tal grado que por vez primera en su historia el partido postuló a un candidato que no era parte de sus filas (fue asumido como un “ciudadano” más). En estas condiciones, el sexenio de Enrique Peña Nieto pasará a la historia no como el sexenio del “gran reformador” de México, sino como el de la continuación incrementada de la violencia, de la desaparición forzada de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, de la violación creciente a los derechos humanos, de la extensión de la corrupción y del imperio de la impunidad.

Del mismo modo que lo ocurrido en los comicios intermedios de 2015, en los presidenciales de 2018 el malestar ciudadano tuvo expresión institucional. El candidato de Morena, coaligado con el PT y el Partido Encuentro Social (PES), López Obrador, ganó la elección para la presidencia de la República con el 53% de la votación, una cifra impensable en los tiempos de la democracia (desde 2000). Además, Morena obtuvo el mayor número de legisladores en ambas cámaras del Congreso de la Unión, con lo que cerraron el ciclo de gobierno dividido que venía desde 1997 y desplazaron a la anterior coalición gobernante (PRI, PVEM y Panal). Este trascendental cambio en la correlación de fuerzas en el país es notable por lo siguiente: es la tercera alternancia que se experimenta y ocurre en favor de una formación y liderazgos políticos que se asumen e identifican como de izquierda, a la par que el partido que representaba esa posición ideológica, el PRD, cayó a un lejano lugar de las preferencias electorales.

En conclusión: el malestar ciudadano sí tuvo impacto en 2015 y 2018 en la formación de la representación política. Se comprobó que el foso

8. Partidos que no representaban una oposición real al PRI, sino que lo eran nominalmente. Su existencia daba la impresión de pluralidad y legitimaba al autoritarismo.

alrededor del castillo donde se asientan los poderes no es infranqueable; que tiene sentido combinar las protestas con la participación electoral, por más limitada que parezca. También se demostró que la democracia en su aspecto electoral se consolidó. No es un asunto menor la ausencia de una descalificación global a los procesos electorales federales recientes, como sucedió en 2006 y 2012 (este último año, con menor intensidad), aunque persiste en algunos actores políticos la costumbre de cuestionar los resultados cuando les son adversos. Sin embargo, las impugnaciones a dichos procesos han sido puntuales y todas ellas se han resuelto por la vía jurisdiccional, en el marco institucional, sin presiones ni descalificaciones a las autoridades electorales; el dilema que se presentó en las elecciones intermedias de 2015, “protestar o votar”, se resolvió con claridad en “protestar y votar”.

Aunque los canales de representación política y social no están rotos, sino que se comunican e influyen recíprocamente, es innegable que esa comunicación e influencia son insuficientes y se encuentran desfasadas. Lo anterior pone de relieve dos temas: las limitaciones del sistema de partidos para representar adecuadamente los intereses y los cambios en las preferencias de los ciudadanos, así como la ausencia de agentes y mediaciones que puedan procesar y canalizar los conflictos sociales en el campo político-institucional y articulen con efectividad lo social con lo político. Para decirlo en breve: hay una carencia de agentes de intermediación entre las instituciones y la ciudadanía, agregada en múltiples organizaciones con diferente grado de representatividad, y otra en organizaciones secuestradas por intereses diferentes a los de sus representados. Este es quizás uno de los desafíos más importantes que afectan la democratización del país: deshacerse de representantes ilegítimos que usurpan la voz y los intereses de los representados que son afiliados de manera forzosa a organizaciones que no les pertenecen.

No es que los otros problemas que enunciemos sean de menor calibre o importen menos. Pero si no se restaura el vínculo y la comunicación fluida y en ambas direcciones, entre representantes y representados, entre ciudadanos organizados y autoridades democráticamente electas, disminuyen las posibilidades de solución de conflictos, de hacer

valer la ley, de castigar la corrupción y reducir la impunidad, de tomar decisiones vinculantes que sean benéficas para la generalidad de la población o al menos para la mayoría. En esas condiciones, cada parte seguirá por su cuenta: buen número de ciudadanos en las calles protestando, tratando de influir en los partidos; las autoridades en una “burbuja” decisional, sin tomar en cuenta a los actores sociales y, como consecuencia, aumentando su desprestigio, disminuyendo su legitimidad y capacidad de acción. El alejamiento entre los intereses de los representantes y las demandas de los ciudadanos es uno de los mayores daños que puede hacerse a una democracia, porque deja de funcionar como un “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, como dijera Lincoln en su célebre discurso en Gettysburg el 19 de noviembre de 1863, y se transforma en un gobierno de los partidos, por los políticos y para ellos y sus socios, y el sistema económico en un capitalismo de cuates y tráfico de influencias (*crony capitalism*). Las condiciones que permiten esa situación son la corrupción y la impunidad, que no dejan de erosionar las bases de la democracia y animan el surgimiento de discursos anti-democráticos y antipolítica, de populismos de izquierda o de derecha.

Recuérdese que, en nuestro pasado reciente, durante la transición desde el autoritarismo a la democracia realmente existente en México, las expectativas de triunfo de los partidos de oposición hacían creíbles las ofertas de cambio y representación de amplias franjas del electorado. La oposición gozaba de credibilidad y, en la medida en que se democratizó el régimen, su acceso a distintas responsabilidades de gobierno generaba confianza en que sus propuestas programáticas tendrían efectos positivos. Instaurada la democracia, fundamentalmente a partir de 2000, con la primera alternancia en el poder ejecutivo federal, se agotó el beneficio de la duda del que gozó la oposición. La oposición ha gobernado y gobierna en distintos niveles nacionales y locales, en muchas ocasiones con resultados que oscilan entre malos y pésimos, y conductas públicas reprobables y sancionables por la ley, pero que quedan protegidas por un ambiente generalizado de corrupción e impunidad.

De este modo, el desencanto ciudadano con los partidos políticos ha crecido, lo mismo que la desconfianza social, y la distancia entre go-

bernantes y gobernados. El marcado repunte que ha tenido la política contenciosa en todo el país, al grado de que por primera vez en la historia se registraron protestas en las capitales de todos los estados de la República, por el mismo tema, como ocurrió durante las Jornadas Globales por Ayotzinapa, revela con toda claridad las limitaciones y deficiencias de la política institucional. El aumento de las protestas con demandas puntuales por el respeto a los derechos civiles y políticos es correlativo al deficiente funcionamiento de los canales formales de representación política.

En suma, la representación política y social está enfrentando severas limitaciones que ponen en entredicho los avances institucionales que la democratización ha traído a nuestro país. Si bien el régimen político mexicano es democrático, presenta serias deficiencias. En este volumen nos concentramos en las correspondientes a la *política institucional* y a la *política no institucional*, a sus relaciones e interacciones, así como al papel que juegan formas de participación, representación e incidencia políticas que combinan acciones de grupos de presión estables y consolidados que se encuentran a caballo entre la política institucional y la no institucional.

Los resultados de los trabajos realizados en el marco del seminario se presentan en este volumen en cinco partes. En la primera, *Acercamientos conceptuales a la representación*, se presenta una rigurosa y detallada discusión teórica y analítica sobre el concepto de representación. En *La representación democrática: una interacción poliádica deliberativa*, Fernando Castaños propone enriquecer nuestro entendimiento de la representación mediante la superación de una concepción diádica (representante-representado) en favor de una poliádica que considere que un representante mantiene relaciones no sólo con sus representados, sino también con otros representantes, que éstos forman un conjunto, que los representantes están sujetos al escrutinio de terceros facultados para juzgar sus actos sin ser ellos mismos representados, y que en su entorno operan una multitud de agentes, los interesados directos, público indiferente y terceros imparciales. Plantea que la representación constituye al representante y al representado, no existe el uno sin el otro, ni el uno

antes que el otro. Son simultáneos y co-constituyentes. Ese vínculo hace que los representados queden agrupados y que el representante que interactúa con representantes de otros grupos forme otro conjunto. De ahí que la representación específica y la general sean consustanciales. De esta manera, la representación no debe entenderse como la acción de un representante, sino como la estructura global y el funcionamiento del sistema cuyos patrones emergen de las actividades de personas y grupos que son co-constituyentes de las relaciones poliádicas que establecen. Castaños pone especial atención en que los representantes actúan por medio de la palabra, por lo que el proceder discursivo es una dimensión de la representación y el contenido deliberativo de esa dimensión es un rasgo de la democracia.

Repensar la representación, reimaginar la democracia: claves analíticas y reflexiones sobre México, de Alejandro Monsiváis, tiene como objetivo contribuir a repensar la representación política como una forma de analizar críticamente los procesos de democratización toda vez que, dice, reflexionar acerca de los sentidos y posibilidades de la representación política es una forma de repensar y reimaginar la democracia. El argumento central de Monsiváis es que la representación política no puede limitarse a la elección de representantes, sino que debe pensarse como un mecanismo permanente que hace posible que la conducción del poder público esté sujeto a las demandas e intereses de la ciudadanía. En ese sentido, existen numerosas relaciones representativas que cuentan con formas de autorización no electoral, a partir de la definición de campos sociales en marcos contextuales y situacionales determinados, y que incluso pueden tener una dimensión internacional y des-territorializada. De ahí que sea importante identificar los campos sociales en los que se constituyen relaciones representativas que no pasan por la autorización electoral pero que contribuyen a que los gobernantes respondan a los intereses y demandas de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, la representación no se circunscribe a las relaciones entre votantes, representantes electos y procesos de toma de decisiones, sino que incorpora otras formas de representación de grupos, valores, intereses e identidades que se forman en distintos contextos y escalas.

En la segunda parte del libro se presentan trabajos orientados a analizar diferentes formas de acción colectiva y participación ciudadana en condiciones democráticas que dieron origen a los problemas de representación que se discuten en los siguientes capítulos. En el capítulo *¿En qué momento se malogró la democratización de México?*, Jorge Cadena-Roa plantea que la transición a la democracia en México fue gradual y prolongada, que fue un proceso desigual y combinado en el que se registraron avances importantes a nivel nacional y subnacional, pero que en ambos niveles se conservaron lastres del pasado autoritario y han aparecido nuevos desafíos como consecuencia imprevista de la democratización y la globalización. No obstante que en varios momentos parecía que estaba bien encaminada, en algún punto del camino la democratización se malogró y aunque el resultado tiene rasgos sin duda democráticos, muestra carencias y dolencias incompatibles con una democracia digna de ese nombre. La democratización parece haber beneficiado sobre todo a los partidos políticos que se han alejado de las demandas ciudadanas, que no agregan sus preferencias para convertirlas en políticas públicas, que compiten entre sí por puestos y presupuestos, que con frecuencia se descubre que son usadas para beneficio personal y de grupo. Para contestar la pregunta que motiva este capítulo se presenta un análisis de trayectoria que permite reconstruir desde una perspectiva procesual y relacional a los actores que promovieron la democratización y a los que la resistieron, se opusieron a ella o han tratado de revertirla. La pregunta enunciada tiene fines heurísticos. No se sostiene que la democratización se malogró en un momento determinado, sino que es considerada como un proceso continuo que avanza en algunos aspectos, mientras que en otros no hay cambios y en otros más se registran procesos de des-democratización.

Miguel Armando López Leyva expone, en *De “Si no pueden, renuncien” a “Estamos hasta la madre”: los síntomas sociales de la desafección política en México*, algunas pistas de la insatisfacción con la democracia mexicana manifiesta en los últimos años en varios sectores sociales y que se expresa en desafección política, la cual concentra tanto la creciente falta de interés en este ámbito, en su imagen y ejercicio, como la desconfian-

za hacia las instituciones de la democracia. En algunos círculos de opinión se considera que la democracia mexicana se encuentra estancada o resulta insuficiente porque no genera resultados para los ciudadanos. En esa dirección, este capítulo presenta algunas pistas sobre la desafección mediante la observación de tres protestas: la “otra campaña” zapatista, en el contexto de los comicios presidenciales de 2006; el movimiento en pro del voto nulo, en el proceso electoral intermedio de 2009, y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, en 2011. No es coincidencia que al menos dos de estas protestas hayan quedado enmarcadas en ciclos electorales; quizás su relevancia sea precisamente su aparición en esa coyuntura, es decir, que aprovecharon el mecanismo más convencional que posee la democracia para hacer notar las carencias que la aquejan. A partir de estas protestas se considera en qué momento de nuestra democracia estamos. ¿Cuál ha sido el alcance de estas formas de acción colectiva? ¿Qué nos dicen de la trayectoria de desafección política? Más allá de las percepciones, en nuestra democracia ha habido episodios de acción colectiva que, con distintos agravios y formas organizativas, han coincidido en un reclamo directo hacia los actores de la política institucional: los partidos y los gobiernos. Este capítulo propone una interpretación de los desafíos colectivos generados en la democracia mexicana como síntomas de desafección política.

La tercera sección, *Las instituciones y la representación*, analiza las tensiones entre las prácticas, y los actores y sistemas de representación. Fernando Barrientos se pregunta: ¿qué tan representativo es el sistema presidencial mexicano? ¿En qué medida las reformas a dicho sistema en el siglo XX fortalecieron la representación? *Representatividad y régimen político: repensar el presidencialismo mexicano* plantea que el proceso de democratización modificó aspectos formales del sistema presidencial y que la transición de un sistema de partido hegemónico a uno de partidos de pluralismo moderado transformó su lógica de funcionamiento, sin que haya mejorado la representatividad. El presidencialismo como forma de gobierno se orienta a la gobernabilidad, privilegia mecanismos de equilibrio del sistema sobre los de integración social y los mecanismos de representación se trasladan a instituciones que mantienen

lógicas mayoritarias, dejando sin representación a grupos minoritarios. Las reformas políticas de la transición abrieron la brecha entre representantes y representados porque continúa el sistema mayoritario en la formación del poder ejecutivo y se mantiene la supremacía de este poder sobre los otros dos. El presidencialismo en México trató de suplir esta debilidad de la representación con controles autoritarios y paternalistas que no han evitado la desafección de los ciudadanos hacia el sistema en su conjunto.

Khemvirg Puente describe cómo la transición a la democracia en México generó mayores niveles de competitividad electoral entre los partidos políticos, dando como resultado congresos plurales y en ocasiones sin mayorías absolutas de ningún partido. En *Dispositivos institucionales para el control de la representación parlamentaria en México*, señala que las cámaras del Congreso han pasado de una integración de mayoría absoluta del entonces partido hegemónico a una integración plural y multipartidista, sin mayorías dominantes. Esto ha representado un reto para ambas cámaras, cuyo diseño, organización y procedimientos respondían a una lógica mayoritaria y casi unipartidista. A partir de 1999 se modificaron el marco normativo y las reglas informales para el procesamiento de las decisiones legislativas, así como la organización interna del Congreso. Los nuevos reglamentos de ambas cámaras de 2010 y la aprobación de múltiples disposiciones normativas han construido un entramado institucional que por un lado busca institucionalizar la actividad parlamentaria, pero al mismo tiempo obstaculiza que los legisladores, en tanto representantes populares, tengan capacidad de influir en la agenda legislativa. De esta manera, los partidos políticos son los actores relevantes del proceso representativo y los legisladores son marginales, acotando la posibilidad de representar a sus electores.

En *“De todas formas no pasa nada...” El diseño institucional contra las violaciones graves a derechos humanos en México, 1995-2015*, Silvia Inclán nos recuerda que en este periodo se presentaron en México once casos de violaciones graves (por la participación del estado) a los derechos humanos: Aguas Blancas, el caso de Lydia Cacho, Atenco, la APPO, la guardería ABC, Ayotzinapa, Ocoyucan, Apatzingán, Iguala, Tanhuato y Tlatlaya.

Introducción

Los primeros de ellos fueron atendidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que tuvo la facultad constitucional de investigación en violaciones graves de derechos humanos entre 1995-2011. Los siguientes lo fueron por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a la que fue transferida dicha facultad en 2011. En ninguno de los casos en los que dichas instituciones investigaron y presentaron resultados se hizo justicia. Ambas instituciones cuentan con elementos de autorización propios de la representación democrática, pero carecen de mecanismos para que los resultados de sus investigaciones tengan efectos judiciales y de impartición de justicia. Asimismo, la facultad constitucional de investigación en violaciones graves de derechos humanos no prevé mecanismos de control ni de rendición de cuentas respecto del ejercicio de interés público en la protección y defensa de los derechos humanos. Ello contribuye a la sensación, ampliamente compartida en el país, de que en México las violaciones graves de derechos humanos, aunque estén plenamente comprobadas, quedan sin castigo, abonando a que la corrupción y la impunidad continúen sin cambios.

En el texto *Los alcances de la crisis de representación de los partidos políticos en México*, Sol Cárdenas y Francisco Reveles sostienen que, a pesar de que se insiste en hablar de la crisis de representación de los partidos políticos, de que no disfrutan de la confianza ciudadana y de que los movimientos sociales los estarían rebasando, siguen siendo los actores políticos fundamentales de la democracia. No hay democracia sin partidos, tampoco partidos sin ciudadanos. Sólo si se considera esa relación de ida y vuelta, los partidos volverán a acreditarse en las democracias de nuestro tiempo, no sólo en la mexicana. Sin embargo, en México los partidos han colonizado otras áreas de la representación, por lo que se debe fomentar la representación de intereses por vías diferentes a los partidos y formas de autorización distintas a las electorales. De lo que se trata es de retraer a los partidos y ampliar la representación por vías no partidarias. Para lo primero, sugieren transparentar los ingresos de los partidos, aumentar su responsividad, facilitar y apoyar las candidaturas independientes en condiciones de equidad, erradicar el clientelismo; para lo segundo, proponen fortalecer a los organismos autónomos con

facultades de control, fiscalización, regulación y evaluación de los poderes constitucionales, fomentar mecanismos de democracia directa, como las consultas populares con carácter vinculante, entre otras medidas. En cualquier caso, señalan, se debe reconocer que los partidos políticos no son los únicos ni los mejores representantes de los intereses de diversos grupos, por lo que se debe abrir espacio a formas de representación social no partidaria con autorización no electoral.

En su capítulo, Cristina Puga señala que la participación ciudadana no electoral es aceptada cada vez más como elemento imprescindible del ejercicio de la democracia. La autora dice, en *Participación democrática: los límites del diseño institucional*, que en documentos y pronunciamientos oficiales se ofrece impulsarla, sin precisar a qué se refiere el término y cómo se le dará cauce. En algunos casos parece que la participación se limita al ejercicio del voto y la canalización de demandas a través de los partidos políticos; en otras, se alude a formas de activismo político y a diversos mecanismos de participación que dan cauce a las demandas de una parte de la sociedad crecientemente interesada en incidir en los procesos de decisión y en la formulación de políticas: consultas e iniciativas ciudadanas, cabildeo, mecanismos de contraloría social, formatos de gobernanza, entre otras. El capítulo examina varios de esos mecanismos de participación ciudadana que tendrían el propósito de acercar a representantes y representados y enriquecer los procesos de decisión pública.

José del Tronco sostiene que la literatura especializada coincide en que los regímenes democráticos latinoamericanos han alcanzado cierta madurez institucional, especialmente en las dimensiones electorales. Sin embargo, existe menos investigación en torno al funcionamiento de los regímenes políticos a nivel subnacional: poco sabemos acerca de la calidad de los procedimientos y condiciones por medio de los cuales se accede a los puestos de representación popular. *Una radiografía de la poliarquía subnacional en México (2001-2012)* presenta un análisis que tiene como trasfondo el proceso de democratización a nivel federal. El autor sostiene que, en el caso mexicano, la alternancia en el poder fue un proceso desde la periferia hacia el centro, por lo que cabría esperar

Introducción

que los niveles de democracia subnacional fueran significativamente mayores que en países federales como Argentina y Brasil, donde el proceso fue del centro a la periferia. Sin embargo, no es así. En México, los regímenes políticos subnacionales se ubican en una situación intermedia entre las hegemonías participativas y las oligarquías competitivas, con pocos casos cercanos a la poliarquía.

La cuarta parte de este volumen, *Vicios públicos e intereses privados en la representación*, está dedicada al análisis de las relaciones entre representación política y social, y los poderes fácticos. En *Los poderes fácticos mediáticos y la democracia mexicana*, Ricardo Tirado muestra cómo, junto a la actividad legítima de actores que válidamente participan e inciden en los asuntos públicos, operan poderes fácticos que desafían por la vía de los hechos a las legítimas instituciones jurídico-políticas del Estado, e incluso las doblegan, trastocando principios fundamentales de la democracia. Luego de una discusión conceptual, el capítulo se centra en el análisis de los grupos de poder mediático que han contribuido a la precariedad del espacio público y distorsionado la competencia electoral a fin de favorecer sus intereses y preferencias particulares, produciendo externalidades negativas para otros actores: les impiden crecer, les hacen sombra, los apabullan o los eliminan hasta convertirse en enormes obstáculos para la constitución de un espacio público democrático. Plantea que es necesaria la disponibilidad de fuentes de información alternativas e independientes para ejercer el derecho a intervenir en los asuntos públicos, pero que los poderes fácticos mediáticos no han permitido el desarrollo de diálogos informados, argumentados, para que con ellos se produzcan reflexiones, se fomente la deliberación pública y se mejore la representación social.

Laura Montes de Oca y Alberto Rojas analizan, en *Representantes ciudadanos e innovaciones institucionales frente al déficit democrático en México*. El caso de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable, el establecimiento de dichos Consejos, que son espacios de participación-representación ciudadana en el que sus integrantes son auto-propuestos y autorizados como representantes ciudadanos. Con los Consejos se busca democratizar los procesos de toma de decisiones y corregir fallas de un sistema

político basado exclusiva o primordialmente en mecanismos de representación electoral. Empero, los autores encuentran que el funcionamiento de esos consejos dista mucho de corregir el déficit democrático porque emula, de manera ficticia, la composición de los cuerpos representativos elegidos por procedimientos electorales, sub-representa a algunos sectores y sobre-representa a otros, no garantiza la rendición de cuentas, propicia que se representen intereses particularistas, que haya negociaciones entre consejeros y funcionarios, además de que se mantienen prácticas como el clientelismo, la jerarquización y la concentración de poder. Para que la participación de ciudadanos con funciones representativas en esos consejos reduzca el déficit democrático tendría que revisarse su diseño institucional y evitar que los representantes ciudadanos reproduzcan las prácticas que critican a la autoridad.

Finalmente, *Controles democráticos no-electorales, poder y violencia en México* plantea que las formas de entender el poder público y los posibles controles democráticos del mismo deben considerar la existencia de poderes fácticos y criminales que no sólo colonizan ciertos espacios, actividades o instituciones acotados, de manera circunstancial y episódica, sino que la violencia se ha convertido en la forma cotidiana de resolver los conflictos en amplios campos sociales y espacios geográficos. Para Ernesto Isunza, el crimen organizado y los actores que ejercen poder fáctico se engarzan con el Estado y la sociedad y se superponen a prácticas y estructuras de organización previas (étnicas, familiares, barriales, productivas). Este capítulo analiza las relaciones entre los dispositivos del gobierno representativo y de participación ciudadana, y organizaciones del poder fáctico y criminal a fin de comprender cómo se ha naturalizado la violencia y cómo es confrontada localmente. El autor concluye que la innovación democrática en esos campos sociales se convierte en una necesidad de sobrevivencia y deja de ser sólo un proyecto político-cultural que reivindica el Estado de derecho, la generalización de mecanismos de control democrático no electorales y la resignificación de lo público como valor civilizatorio central.

Los coordinadores cierran el volumen con unas *Conclusiones tentativas sobre el malestar con la democracia mexicana*. Se destacan algunos puntos

Introducción

que ameritan mayor análisis, investigación empírica, debate y elaboración de propuestas y que podrían abrir vetas para indagar con mayor profundidad ciertas dimensiones y problemas de la representación, tanto política como social, de pensar ambas en su vínculo e interrelación, la manera como se articulan con otras dimensiones de las democracias realmente existentes y cómo se puede preservar la democracia y mejorar su calidad.

Desde la perspectiva que hemos privilegiado aquí, que desde luego no es la única posible, el malestar con la representación social y política en México hace vulnerables y pone en riesgo los alcances de la democracia misma. Pero esa situación no es de ninguna manera un “excepcionalismo” mexicano, sino que la vemos en diferente grado en otros países del mundo. La bifurcación que se abre, si no se mejora la representación social y política en el marco de la democracia mexicana, distribuye el devenir hacia ese par de variantes del autoritarismo: la *antipolítica*, que desacredita la política institucional, o el *populismo*, que polariza y tensa a nombre del “pueblo”. Los demócratas deberían ocuparse de mejorar y ampliar la representación social y política para evitar esa bifurcación y acercar las condiciones en las que los representantes sean obligados a rendir cuentas (a que sean responsables de sus acciones y omisiones) y atender las demandas ciudadanas (a que sean responsivos). Si logramos transmitir esta sola idea y mostrar la importancia de preservar y fortalecer las condiciones democráticas alcanzadas y, desde ahí, avanzar en la ampliación, profundización y mejora de la calidad de la democracia mexicana, nos sentiremos satisfechos. Esperemos que así sea.

BIBLIOGRAFÍA

- Cadena-Roa, Jorge y Miguel A. López Leyva (en dictamen). “La situación de la democracia mexicana: diagnósticos y explicaciones a 18 años de la primera alternancia.”
- Cadena-Roa, Jorge y Javier Hernández Santiago (2013). “Oaxaca: clientelismo, protesta y elecciones.” Pp. 99-121 en *Redes y jerarquías. Participación, representación y conflicto local en América Latina*, editado por Gisela Zaremberg y María Antonia Muñoz. México: FLACSO-México e International Development Research Centre.
- Díaz Sandoval, Mariela (en prensa). “Aprendizaje estratégico y sobrevivencia,” en Cadena-Roa, Jorge y Miguel Armando López Leyva, (en prensa). *Las izquierdas mexicanas hoy. Las vertientes de las izquierdas*. México: IIS-CEIICH-UNAM.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (ed.) (2009). *Situación de la democracia en México*. México: UAM-I-Freedom House. <http://www.freedomhouse.org>.
- Garrido, Luis Javier (1982). *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. México: Siglo XXI.
- Gilley, Bruce (2010). “¿Es posible la democracia?” *Journal of Democracy* 2: 106-22.
- González Casanova, Pablo (1979 [1965]). *La democracia en México*. México: Era.
- . (ed.) (1985). *Las elecciones en México*. México: Siglo XXI.
- . (1988). “El partido del Estado y el sistema político.” pp. 95-157 en *El Estado y los partidos políticos en México*, editado por Pablo González Casanova. México: Era.
- Guerra, François-Xavier (1988). *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*. México: FCE.
- Labastida, Julio, y Miguel A. López Leyva (2008). “México: una transición prolongada (1988-1996/1997).” Pp. 301-56 en *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, editado por Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera Adame. México: FCE.
- López Leyva, Miguel Armando (2015). “El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia.” *Estudios Políticos* 35: 11-38.
- López Villafañe, Víctor (1986). *La formación del sistema político mexicano*. México: Siglo XXI.
- Meyer, Lorenzo, y José Luis Reyna (1989). “México. El sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia.” Pp. 305-27 en *Los sistemas políticos en América Latina*, editado por Lorenzo Meyer y José Luis Reyna. México: Siglo XXI.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- . (1993). “Escuelas de interpretación del sistema político mexicano.” *Revista Mexicana de Sociología* 2: 3-56.
- Morlino, Leonardo (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. San José: IDEA Internacional.
- Schmitter, Philippe C. (2015). “Crisis and Transition, but not Decline.” *Journal of Democracy* 26(1): 32-44.
- Tilly, Charles (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

|

ACERCAMIENTOS CONCEPTUALES A LA REPRESENTACIÓN

LA REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA: UNA INTERACCIÓN POLIÁDICA DELIBERATIVA

FERNANDO CASTAÑOS

El desarrollo político y social de México dependerá mucho de cómo se ejerza la representación política.
Juan Martín Sánchez, *Lo que el brillo electoral oculta* (2007).

Es común ver a la representación como un vínculo entre dos partes, una representada y una representante. De este tipo de relaciones, quizá la más repetidamente invocada sea una de similitud: el representante es como el representado. Pero también se recurre con frecuencia a una de intercesión: el primero defiende los intereses del segundo.

En el mundo de la política, la importancia de esas relaciones diádicas es mayúscula. Generalmente, un candidato a ocupar un cargo de representación aduce, de una manera u otra, que ya se parece o que ya aboga por los votantes, y que los comicios habrían de reconocerlo formalmente.

Sin embargo, la representación puede verse también como una relación poliádica, entre un representante y otros representantes, u otros actores, como lo muestro en un estudio breve de cuatro mensajes de protesta emitidos en México entre 2008 y 2016¹, que incluyen dos cuyo contenido analiza Miguel Armando López Leyva (en este volumen). Por

1. Los mensajes están citados en el anexo I de este capítulo y el estudio se encuentra en www.discurso.info (también www.discoursecience.info).

COLABORADORES

FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Profesor Titular en el Departamento de Estudios Políticos en la Universidad de Guanajuato. Editor de la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Autor de *La segunda vuelta electoral: orígenes, tipología y efectos* (en prensa, 2019); *Buscando una identidad. Breve historia de la ciencia política en América Latina* (2014); *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina* (2011); editor de *Historia y balance de la ciencia política en México* (2017). Sus áreas de investigación son política comparada, política y elecciones en América Latina, desarrollo de la ciencia política en América Latina y teoría política moderna.

JORGE CADENA-ROA. Doctor en Sociología por la Universidad de Wisconsin-Madison; Becario Fulbright-García Robles; Graduate Student Fellow del Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, de la Stanford University; investigador titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH-UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Secretario Ejecutivo del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales; coordinador del Laboratorio de Análisis de Organizaciones y Movimientos Sociales del CEIICH. Algunas de sus publicaciones se encuentran en: www.researchgate.net/profile/Jorge_Cadena-Roa y unam.academia.edu/JorgeCadenaRoa.

SOL CÁRDENAS ARGUEDAS. Estudiante de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, con especialidad en Ciencia Política, por la UNAM. Profesora de Asignatura en el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación son sistemas electorales y sus efectos mecánicos y psicológicos. Es autora de “Candidaturas independientes en México: conceptos, evolución, contexto y el proceso electoral de 2015”, con Francisco Reveles, en Molina Piñeiro, Luis J., et al. (coords.). *Monitor democrático 2016: democracia electoral rijosa y litigiosa en México. Un caso, la paridad de género* (México: UNAM).

FERNANDO CASTAÑOS. Doctor por la Universidad de Londres, investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Estudioso del discurso y de la democracia, entre sus campos temáticos se encuentra el de los horizontes de la deliberación. Ha dictado conferencias, impartido cursos y conducido investigaciones en varias universidades del continente americano, Europa y Asia. Es fundador del seminario *Perspectiva Democrática* del IIS-UNAM. Durante el año académico 2007-2008 fue titular de la Cátedra de Estudios sobre México contemporáneo de la Universidad de Montreal. Coordinó con Miguel Armando López Leyva y Julio Labastida Martín del Campo el volumen *La democracia en México y América Latina*, de la colección *Café de Altura* (México: UNAM-Ficticia Editorial, 2012).

JOSÉ DEL TRONCO PAGANELLI. Doctor con Mención de Honor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. Ha sido docente en universidades de Colombia, Ecuador, España, México y Argentina, donde también se desempeñó como investigador y redactor del Informe Argentino de Competitividad del Foro Económico Mundial entre 2000 y 2002. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Sus temas de investigación se centran en po-

líticas públicas y representación política; negociación y deliberación de las reformas estructurales en México 2012-2014, así como democracia y patrimonialismo a nivel subnacional en México y Argentina. Entre sus últimas publicaciones destacan el artículo “La participación política en México. ¿Qué condiciones la favorecen?” *Revista Gestión Pública*, Santiago de Chile, 2019, y el libro *La negociación efectiva y el proceso representativo. Apuntes para mejorar la formulación de políticas en democracia*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México y UNAM, 2018.

SILVIA INCLÁN OSEGUERA. Doctora en Ciencia Política por Boston University. Investigadora Asociada C, en el IIS-UNAM. Es profesora del Posgrado en Estudios Políticos y Sociales de la UNAM. Ha impartido cursos en la Universidad de Boston y en la Universidad Técnica de Dresden en Alemania. Su trabajo en torno a los procesos de formación de instituciones democráticas se ha enfocado en los temas de política comparada, poder judicial, reforma del estado y rendición de cuentas. Entre sus publicaciones recientes destacan: “Aprendizaje democrático del uso de la facultad de investigación en violaciones graves a derechos humanos: México 1995-2011”, en *Vida pública en México ¿didáctica para la democracia?* (México: UNAM, 2014); “Una mirada conjunta sobre los primeros gobiernos perredistas”: en *El PRD: orígenes, itinerarios, retos*, en Cadena-Roa, Jorge, y Miguel Armando López Leyva, coords. (México: CEIICH-IIS-Ficticia Editorial, 2013); “La reforma mexicana a la luz de la experiencia regional”, en *La democracia en México y América Latina: Claves de Lectura* (México: Ficticia Editorial-IIS, 2012).

ERNESTO ISUNZA VERA. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, posdoctorado en Ciencia Política en la Universidad Estatal de Campinas, São Paulo. Profesor investigador del CIESAS, donde ha sido director académico, director regional y director del programa especial “Ciudadano. Construcción y articulación de lo público”. Es miembro del Sistema Nacional de

Investigadores, Nivel III. Ha sido profesor invitado en la Universidad Veracruzana, El Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de los Andes (Colombia), la Universidad Estatal de Campinas, Sciences-Po, Francia, y el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de Barcelona. Es investigador asociado del Centro de Estudios de la Metrópoli/Centro Brasileño de Análisis y Planeación. Sus intereses principales son las relaciones sociedad/Estado, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el control democrático del poder público y las formas cotidianas de violencia.

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA. Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. Investigador titular “A” en el IIS-UNAM. Es miembro del Consejo Mexicano de Investigación en Ciencia Política, de la Latin American Studies Association, de la Red de Investigadores de la Calidad de la Democracia en América Latina y de la Red Mexicana de Estudios sobre los Movimientos Sociales. Co-coordinador del Seminario Académico Institucional *Perspectiva Democrática* en el IIS-UNAM. Co-coordinador del Seminario Académico Institucional *Movimientos e Instituciones* en el IIS-UNAM. Es profesor y tutor del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente es director del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

ALEJANDRO MONSIVÁIS CARRILLO. Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de la Frontera Norte. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios de Administración Pública del Colef. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Sus líneas de investigación combinan el interés por la teoría política con el estudio de la gobernanza democrática, el cambio institucional, la rendición de cuentas y la cultura política. Autor de *La democracia insuficiente: expectativas, deficiencias y descontento político en México* (México: El Colef, 2017); *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México* (México: Instituto Mora, 2009); y *Vislumbra* ciu-

Colaboradores

dadanía: jóvenes y cultura política en la frontera noroeste de México (México: Colef, 2004). Con Diana Guillén, es coeditor de *La representación política de cara al futuro* (México: Colef, 2014).

LAURA MONTES DE OCA BARRERA. Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por el Colegio de México. Investigadora asociada C en el IIS-UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Sus líneas de investigación son gobernanza, incidencia pública y toma de decisiones. Entre 2011 y 2013 realizó una estancia posdoctoral en el IIS-UNAM, en la que estudió la influencia extra gubernamental en la toma de decisión pública en México, analizando el caso del Consejo Consultivo de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Ha participado en investigaciones colectivas sobre el impacto de las elites en la toma de decisiones en los países socios del TLCAN, así como sobre la evaluación del desempeño asociativo de organizaciones civiles y entidades asociativas complejas. Asimismo, formó parte de un equipo de investigación que desarrolló un estudio sobre la relación del movimiento indígena con el Estado en México, Ecuador y Bolivia.

KHEMVIRG PUENTE. Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México. Profesor titular y coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son los estudios parlamentarios comparados, transparencia y rendición de cuentas. Su libro más reciente es *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización* (México: UNAM, 2017); también coordinó el libro *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*, con Issa Luna Pla e Imer Flores (México: UNAM, 2018).

CRISTINA PUGA. Doctora en Ciencia Política por la UNAM. Profesora titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y

de la Academia Mexicana de Ciencias. Recibió en 2009 la distinción Sor Juana Inés de la Cruz que otorga la UNAM. Entre sus temas de investigación figuran las formas de participación política empresarial, el desempeño organizativo y político de las asociaciones civiles y el ejercicio académico de las ciencias sociales. Coordinó *Un panorama de las Ciencias Sociales en México* (México: COMECSO-FCPyS, UNAM 2017) y, en colaboración con Óscar Contreras, *Las ciencias sociales y el Estado nacional en México* (México: FCE, 2018).

FRANCISCO REVELES VÁZQUEZ. Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Profesor del Centro de Estudios Políticos de la FCPyS-UNAM. Responsable del proyecto de investigación *Gobiernos y democracia en América Latina: en busca de la equidad social y la participación ciudadana* (DGAPA-UNAM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Sus libros más recientes son: *Saldos de la democracia: los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal*; *Ejercicio de gobierno en las delegaciones de la Ciudad de México: democracia e igualdad social*; y *Gobiernos y democracia en América Latina: problemas del ejercicio del poder en las democracias realmente existentes*.

ALBERTO ROJAS RUEDA. Maestro en Políticas Públicas Comparadas por la FLACSO-México, y en Gestión Ambiental (Universidad Politécnica de Catalunya). Asesor de gobiernos estatales, el Congreso mexicano y el Banco Mundial en medio ambiente y cambio climático, responsable del proyecto “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad” del PNUD en México. Ha coordinado varios libros sobre consejos consultivos, entre ellos: *Comité Consultivo Nacional para la Gestión Integral de Sustancias Químicas, Compuestos Orgánicos Persistentes y Residuos Peligrosos sujetos a convenios internacionales en materia ambiental: una revisión desde la perspectiva de la participación ciudadana* (2019); *Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre: una revisión desde la perspectiva de la participación ciudadana* (2019).

Colaboradores

RICARDO TIRADO. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Investigador titular del IIS-UNAM; profesor del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Sus principales líneas de investigación son: empresarios, política y sociedad; acción colectiva; acción política de las elites. Entre sus últimos trabajos figuran “Javier Sicilia como celebridad trágica y los *performances* del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad” (en dictamen) y “La política del sacrificio: símbolos y mitos en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad de Javier Sicilia” (en prensa).

«EL MALESTAR CON LA REPRESENTACIÓN EN MÉXICO»
JORGE CADENA-ROA / MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA (COORDINADORES)
SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EL 09 DE AGOSTO DE 2019
EN LOS TALLERES DE EL ERRANTE EDITOR S.A DE C.V.
PRIVADA EMILIANO ZAPATA NÚM. 5947, COL. SAN BALTAZAR CAMPECHE,
PUEBLA, PUEBLA, CP. 72550.
SE TIRARON 1000 EJEMPLARES.