

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE CARA AL FUTURO

Desafíos para la participación
e inclusión democráticas en México



LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE CARA AL FUTURO

Desafíos para la participación
e inclusión democráticas en México

Diana Guillén
Alejandro Monsiváis Carrillo
(coordinadores)



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

2014

La representación política de cara al futuro : desafíos para la participación e inclusión democráticas en México / Diana Guillén, Alejandro Monsiváis Carrillo, coordinadores. – 1a ed. –Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte, 2014.

518 pp. : 14 x 21.5 cm.

ISBN: 978-607-479-126-6

1. Democracia – México. 2. Gobierno representativo y representación – México. 3. Participación ciudadana – Aspectos políticos – México. 4. México – Política y gobierno. I. Guillén, Diana. II. Monsiváis Carrillo, Alejandro. III. Colegio de la Frontera Norte (Tijuana, Baja California).

JL 1281 R4 2014

Primera edición, 2014

D.R. © 2014, El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, B. C., México
www.colef.mx

ISBN: 978-607-479-126-6

Coordinación editorial: Óscar Manuel Tienda Reyes
Corrección y formación: Claudia Algara
Diseño de portada: Larissa Posada del Real

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

INTRODUCCIÓN	11
Representación e inclusión democrática: Cuestiones emergentes y renovados desafíos políticos	
<i>Diana Guillén / Alejandro Monsiváis Carrillo</i>	13
Las tensiones en la democracia representativa	16
Transformaciones y metáforas	21
De las reflexiones analíticas a las consideraciones políticas	28
En torno al caso de México	31
Para concluir	37
Bibliografía	40
PRIMERA PARTE. REPRESENTACIÓN, PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA: CONCEPTOS EN DISPUTA	45
Controles democráticos, participación y representación	
<i>Ernesto Isunza Vera / Adrián Gurza Lavalle</i>	47
Introducción	47
Representación y rendición de cuentas pluralizadas	48
Participación y representación en el contexto de nuevas prácticas	53
Controles democráticos en la red de dispositivos para la rendición de cuentas	57
Conclusiones: Transformación del régimen en México	64
Bibliografía	67
Para repensar la representación democrática: Consideraciones normativas y conceptuales	
<i>Alejandro Monsiváis Carrillo</i>	75
El concepto de representación política	76
Reconstruyendo la relación entre representación y democracia	82
Repensando el rol de la representación en la gobernanza democrática	86

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE CARA AL FUTURO

El carácter democrático de las relaciones representativas . .	90
La función representativa	93
Conclusiones	97
Bibliografía	99
¿A quién representan los intermediarios? Reflexiones acerca del campo clientelar y sus efectos sobre representantes y representados	
<i>Martín Paladino</i>	103
Los dos clientelismos	103
Las dos democracias	107
El clientelismo y la democracia	108
Patrones y clientes, intermediarios y operadores	113
El intermediario como representante o la autonomía del campo clientelar	119
A manera de conclusión: ¿A quién representan los intermediarios?	122
Bibliografía	125

SEGUNDA PARTE. REPRESENTACIÓN PARTIDARIA Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA 129

Mecanismos de participación político-electoral: La Sociedad

Propagadora del Sufragio Popular. México, 1884

<i>Fausta Gantús</i>	131
Introducción	131
La Sociedad Propagadora del Sufragio Popular, los fines .	135
La organización, el funcionamiento, los miembros	143
La Sociedad Propagadora y la prensa	149
Las juntas locales o corresponsalías	151
Epílogo	155
Bibliografía	158

Partidos y representación política en México

<i>Juan Francisco Reyes del Campillo Lona</i>	163
Enfoques de la representación política	166
Los cambios en la representación de los partidos políticos en México	170

A manera de conclusión	183
Bibliografía	186
Los resultados electorales de 2012 y el futuro inmediato de México	
<i>Rosa María Mirón Lince</i>	191
Las elecciones y sus protagonistas	194
Hacia el futuro inmediato	221
Bibliografía	223
Democracia representativa y democratización de las políticas públicas	
<i>Laura Valencia Escamilla</i>	227
Introducción	227
La representación institucional	230
Decisiones legislativas, participación ciudadana y políticas públicas	237
De la centralidad a la autonomía del poder legislativo . .	240
Cambio institucional del poder legislativo	242
La eficacia del trabajo legislativo	248
El papel de los ciudadanos en la eficacia del trabajo legislativo	253
Consulta ciudadana para la reforma del Estado	254
Conclusiones	260
Bibliografía	262
Ciudadanía y representación política. Dilemas y retos de la democracia	
<i>Victor Alejandro Espinoza Valle / Ana Claudia Coutigno Ramírez</i>	267
Presentación	267
Procesos de cambio y reforma institucional	268
Una mirada hacia la ciudadanía y de la ciudadanía	278
Reflexión final	290
Nota metodológica	292
Bibliografía	293
Desafíos de la representación de las mujeres en los partidos políticos en el estado de Chihuahua	
<i>Cecilia Sarabia Ríos</i>	297
Introducción.	297

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE CARA AL FUTURO

La representación política de las mujeres en los partidos políticos	300
Acciones afirmativas para la representación política de las mujeres	301
Apreciaciones de la representación de las mujeres	311
Los desafíos de la representación política de las mujeres .	317
Reflexiones finales	318
Bibliografía	320

TERCERA PARTE. INERCIAS POLÍTICAS, ACTORES EMERGENTES
Y NUEVOS ESPACIOS DE INCLUSIÓN 325

¿Inclusión política indígena?

<i>Martha Singer Sochet</i>	327
¿Incentivos para la participación indígena en elecciones?	331
La participación por la vía de los partidos	336
Sobre la experiencia electoral	341
El reconocimiento de los sistemas electorales indígenas .	343
Bibliografía	350

El derecho a la diferencia: Entre las aspiraciones democráticas
y el derecho a la diversidad

<i>Jorge Hernández Díaz</i>	361
Introducción	361
Gobernanza y gobernabilidad en territorios indígenas . .	362
Gobernabilidad y políticas del reconocimiento	366
Gobernabilidad local en municipios indígenas	369
Los dilemas de las normas consuetudinarias:	
Las constricciones internas	372
La justicia electoral y los derechos indígenas:	
Las protecciones externas	378
Conclusiones	383
Bibliografía	386

Cuestionamientos hacia la representación política
y la gobernabilidad: El caso de la Asamblea Popular
de los Pueblos de Oaxaca

<i>Berenice Ortega Bayona</i>	389
---	-----

Contextualización: Exclusión política, criminalización de la protesta social y los fallidos procesos de negociación e impartición de justicia	391
Oaxaca en la encrucijada nacional: Relaciones clientelares y política desvirtuada	395
Las muchas APPO: Representatividad, legitimidad y unidad en disputa	398
Reflexiones finales	411
Bibliografía	413
La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El limbo jurídico	
<i>Angélica Cuéllar Vázquez</i>	421
Introducción	421
El campo y el campo jurídico	423
El <i>habitus</i> y las disposiciones	426
La metodología	428
A manera de conclusión	445
Bibliografía	448
¿Participación versus representación? Viejos debates, nuevas realidades: Apuntes a propósito del #YoSoy132	
<i>Diana Guillén</i>	451
¿Participación versus representación?: Notas a propósito de una falsa disyuntiva	451
De transiciones políticas inconclusas y emergencias sociales	460
Redes sociales y participación política: ¿A quién representa el #YoSoy132?	465
A manera de epílogo	470
Bibliografía	472
Representación y participación en la ciudad de México	
<i>Héctor Tejera Gaona / Emanuel Rodríguez Domínguez</i>	477
Los imaginarios sobre la participación ciudadana y democrática: De los comités vecinales a las consultas ciudadanas	480
Las asambleas ciudadanas y audiencias públicas	487
Una vez más, ciudadanos, a elegir comités	493

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE CARA AL FUTURO

Organizaciones ciudadanas e instancias participativas . . .	497
Los dilemas de la representación ciudadana	499
Bibliografía	501
ACERCA DE LOS AUTORES	505

INTRODUCCIÓN



Representación e inclusión democrática: Cuestiones emergentes y renovados desafíos políticos

*Diana Guillén
Alejandro Monsiváis Carrillo*

El objetivo del presente volumen es recuperar el concepto de representación política y contrastarlo con los desafíos que de cara al futuro enfrenta para ejercerse en términos de una participación y una inclusión democráticas. Partimos de la evidencia que ofrecen diversos estudios empíricos sobre cómo de más en más los ciudadanos tienden a mantener relaciones de desapego y/o distanciamiento crítico hacia las instituciones de la democracia representativa, cuando no de abierta desconfianza y desafección. Paralelamente a ello, se extienden y diversifican reivindicaciones sociales de justicia, inclusión y mejora de las políticas públicas y parece difundirse la impresión de que las formas convencionales de agregación de intereses y representación política resultan insuficientes para asegurar el carácter democrático de gobiernos y legitimidades cuestionadas.

Los nuevos esquemas de gobernanza refuerzan esta percepción. El modelo de un gobierno centralizado y jerárquico ha dado paso a modelos que ponen el énfasis en los mecanismos de coordinación y cogestión entre diversos actores (Kooiman, 2012). Los ciudadanos, al parecer, ya no tendrían que esperar a que los políticos actuaran en su nombre, puesto que disponen cada vez más de formas directas de participación e incidencia pública.

Por nuestra parte proponemos que aun en un contexto de renovadas y acentuadas exigencias públicas y de constante inno-

vación en los modelos de gestión gubernamental, las cuestiones relacionadas con la representación política siguen siendo constitutivas de la acción democrática. Asumimos que las instituciones representativas lejos de ser una suerte de entramado burocrático que se interpone entre las preferencias de los ciudadanos y la acción gubernamental, constituyen mecanismos que inciden de manera determinante en la configuración y la efectividad de las políticas públicas (Scartascini *et al.*, 2010). Por este motivo resulta ineludible avanzar en la discusión de los desafíos democráticos que enfrentan las instancias implicadas en el proceso de formulación de dicha agenda y de las políticas que resultan de ella.

Proponemos también que la representación democrática no se restringe a las elecciones, los partidos políticos o las legislaturas, por lo que desde la academia es necesario ampliar la mirada analítica hacia otros objetos (Urbinati y Warren, 2008). Un ejemplo de ello son las modalidades de cogestión y colaboración públicas que han dado lugar al surgimiento de dinámicas representativas producidas a partir de demandas interpuestas por organizaciones sociales, redes o individuos en distintos foros. En el mismo sentido, las reivindicaciones de líderes y movimientos sociales constituyen modalidades de representación pública o cívica (Saward, 2006) que aún cuando no están mediadas por la autorización electoral, ante la debilidad de los canales y espacios institucionales, contribuyen a posicionar demandas colectivas en la agenda pública y abren la puerta a la construcción de ciudadanías caracterizadas como autónomas (Cheresky, 2006).

En otras palabras, existe la necesidad de dar cuenta del rol que tienen diversos tipos de relaciones representativas en las dinámicas democráticas. Para hacerlo es necesario revisar la manera en que se ha concebido a la representación y explorar los alcances de formulaciones emergentes que, sin desechar a la esfera electoral como ámbito privilegiado de intercambio político, reconocen nuevas formas de autorrepresentación ciudadana. Nuestro pro-

pósito es contribuir al debate que se ha abierto alrededor de estos puntos recuperando propuestas construidas a partir de distintas miradas disciplinarias y desde posicionamientos teóricos y acercamientos empíricos también diferenciados.

Con esa idea en mente, en el presente volumen se podrán encontrar tanto reflexiones eminentemente conceptuales, como estudios acotados a realidades históricas específicas. Si bien cada una de las contribuciones responde a interpretaciones particulares que no necesariamente son coincidentes entre sí, el hilo conductor de todos los trabajos fueron preocupaciones compartidas que podrían sintetizarse en dos grandes interrogantes:

1. ¿Cuáles son los desafíos que enfrentan los partidos políticos, los sistemas electorales y los parlamentos en materia de inclusión política, de representación y de rendición de cuentas?
2. ¿De qué manera los movimientos sociales, las dinámicas asociativas y las prácticas participativas han fungido como mecanismos de inclusión política, de representación y de control democráticamente relevantes?

En función de las líneas de investigación que se abren alrededor de estas preguntas se plantearon cuatro objetivos generales que, atendiendo a las particularidades de cada contribución, se recuperaron e hicieron visibles de manera diferenciada por capítulo, incorporando dos dimensiones comunicadas entre sí: la conceptual y la histórico-empírica:

1. Identificar factores y procesos que determinan el cambio institucional en los sistemas electorales, incluyendo las estructuras internas de los partidos políticos y las formas de organización de las legislaturas nacionales y subnacionales.
2. Evaluar la calidad de la representación democrática a partir de las pautas de participación electoral, de identificación parti-

- dista y de confianza y control ciudadanos hacia las instituciones políticas.
3. Analizar las formas de representación pública de las dinámicas asociativas y de las movilizaciones sociales y su contribución al establecimiento e incidencia en la formulación de políticas y en la toma de decisiones.
 4. Identificar la influencia que ejerce la representación de determinados intereses, discursos o identidades en el diseño, implementación y resultados de políticas públicas concretas.

Desde tal perspectiva el lector encontrará un abanico no exhaustivo de temáticas que dan cuenta de las transformaciones a las que, en el umbral del siglo XXI, se enfrenta el análisis político y que a manera de encuadre general sintetizaremos en las cuatro secciones siguientes. Comenzaremos rastreando las tensiones que a nuestro juicio enfrenta la democracia representativa para luego discutir maneras alternativas de entender dichas problemáticas y, con el apoyo de una tipología que sintetiza las diversas aristas del tema, recuperar en un tercer momento la mirada de conjunto que ofrece el libro para entender las múltiples formas de relación entre representación y democracia que coexisten en México y que producen saldos como los que desde una mirada regional incluimos en la última parte a manera de ejemplo.

Las tensiones en la democracia representativa

La democracia representativa es un modelo político que se ha traducido en formas de gobierno cuyos orígenes pueden rastrearse en el siglo XVIII. Está vinculada con procesos históricos derivados del surgimiento de los estados nacionales modernos, del industrialismo y de la economía capitalista, y en sus instituciones cristalizan las ideas de pensadores que pretendían edificar arreglos, o adaptar los ya existentes, para garantizar la estabilidad política, el

gobierno efectivo y la protección de las libertades. Es heredera de la filosofía política liberal, y aunque no sin tensiones, sobre todo cuando se pasa del plano normativo a la aplicación del mismo, ha sido capaz de articularse productivamente con otros modelos participativos y deliberativos de la democracia (Habermas, 1998; Held, 2006:246-255).

La columna vertebral de la democracia representativa son los ordenamientos constitucionales, los cuales establecen a la legalidad como principio rector de la organización administrativa estatal y de la acción gubernamental. La legalidad protege derechos y libertades al prescribir límites a la intervención estatal y al dividir a los poderes del Estado en términos funcionales y territoriales. El atributo propiamente democrático de este modelo reside en el supuesto de que el orden constitucional y las leyes ordinarias deben su legitimidad al principio de soberanía popular, supuesto que, por lo demás, corresponde a un plano filosófico que no siempre logra aterrizar en sociedades históricamente acotadas (Rosanvallon, 2010). El sufragio universal y la elección regular y periódica de representantes populares para las tareas legislativas son los responsables de dotar de legitimidad democrática al sistema. Los representantes compiten por el voto popular y actúan para promover intereses que en función de las mayorías y minorías obtenidas en las urnas se construyen como comunes. Esto implica la existencia de un espacio público en el que se debaten ideas, se evalúan candidatos y se discuten las políticas del gobierno. Desde sus orígenes y a lo largo de su desarrollo, como muestra Manin (1997:6), los modelos de gobiernos representativos han estado ligados a la acción de asociaciones independientes y al ejercicio de una opinión pública libre que transforma a la discusión en un mecanismo fundamental para tomar decisiones públicas y para someterlas al escrutinio y evaluación populares, condicionantes todas ellas que, conviene precisar, no siempre aparecen cuando el modelo se lleva a la práctica.

Las transformaciones institucionales encaminadas a fortalecer este tipo de gobiernos han sido constantes (Dahl, 1989:213-310; Przeworski, 2010:44-65) y si en un inicio los marcos respectivos se crearon para conciliar los intereses de las distintas élites terratenientes, comerciales e industriales, con la práctica, las elecciones periódicas y la organización especializada del trabajo legislativo trajeron consigo el surgimiento de los partidos políticos, al tiempo que diversas circunstancias y luchas sociales fueron removiendo las restricciones en el derecho al sufragio. La consecuente extensión del electorado transformó radicalmente el modelo parlamentario de gobierno y fue el detonante para la aparición de los partidos de masas.

En los inicios del siglo xx el sufragio universal masculino se había generalizado al tiempo que se incrementaban las reivindicaciones del derecho al voto de las mujeres. Después de la Segunda Guerra Mundial se consolidó el derecho universal al sufragio y a finales del siglo xx ya se había reconocido el pluralismo y la diversidad sociopolíticas, implementándose sistemas de cuotas para promover la inclusión de mujeres y minorías étnicas y nacionales en las instituciones legislativas.

Actualmente una extensa proporción de países en el mundo son considerados democráticos, en la medida en la que han construido regímenes representativos, en los que las respectivas constituciones y/o marcos normativos garantizan libertades de expresión y asociación políticas, la existencia de medios de comunicación independientes y elecciones regulares y competitivas (sobre la medición de la democracia, véase: Dahl, 1971; Munck, 2009).

Existen estudios que muestran cómo se ha incrementado el número de países donde se han instaurado regímenes democráticos y aun cuando en muchos de ellos los criterios para afirmar que dicho tránsito tuvo lugar se limitan al plano procedimental, es innegable que en términos de modelo político la democracia

representativa ha hegemonizado el escenario. Hacer un seguimiento sistemático de las características históricas que ha asumido dicha tendencia se dificulta porque los criterios de medición no siempre son los mismos; *Freedom House* (2012:29) consigna por ejemplo que 60 por ciento o 117 de los 195 países independientes en el mundo en 2011 eran democracias, mientras que los datos de Polity IV muestran que el número de democracias pasó de 48 en 1989 a 77 en 1994, hasta llegar a 95 en 2011 (Marshall y Cole, 2011). En todo caso lo que aquí interesa resaltar es el camino seguido más que las particularidades del mismo y sus posibles puntos de inflexión (Huntington, 1994).

El incremento global del número de democracias formalmente establecidas no significa que las instituciones representativas hayan triunfado por completo. En el mundo contemporáneo siguen existiendo adversarios de este modelo de gobierno y/o grupos gobernantes que pretenden recoger los frutos de la legitimidad democrática realizando elecciones, aunque cuidándose de no poner en riesgo su continuidad en el poder. Son los casos de autoritarismo competitivo. Estos regímenes utilizan a las elecciones como instrumentos de control y cooptación política, sin permitir una auténtica competencia por los puestos de representación popular (Levitsky y Way, 2010).

Además de las resistencias y desviaciones que históricamente han marcado la adopción de la democracia representativa como modelo de organización política, los regímenes que han emergido al amparo del mismo enfrentan tensiones internas que no son menores y que han llevado a plantear la necesidad de construir modelos alternativos capaces de disputarle su actual hegemonía (Sousa Santos, 2004). Al menos tres tipos de problemáticas invitan a repensar el papel que deben, que pueden y que en los hechos desempeñan los espacios representativos, entendiendo a los mismos como una conjunción de normas y prácticas, para promover la inclusión y la legitimidad democráticas.

En primer lugar, entre la amplia variedad de fenómenos que generan interrogantes acerca de la capacidad de las instituciones representativas para adaptarse a la velocidad, intensidad y alcance de los cambios en la política, destacaríamos el incremento en la interdependencia económica global, el papel que desempeñan agencias e instancias supranacionales o internacionales en la política doméstica de un país sin estar sometidas al control de los votantes, la globalización de las telecomunicaciones, la transformación de las sociedades al interior de los estados nacionales y, en síntesis, el papel que juega todo ello en el funcionamiento de las instituciones representativas. La enorme influencia que han adquirido los grandes consorcios económicos y mediáticos en la formulación de leyes y políticas públicas, ha propiciado ya contribuciones teóricas que expresan un abierto escepticismo acerca de la posibilidad de que las instituciones políticas puedan continuar siendo auténticamente democráticas y representativas (Pitkin, 2004; Wolin, 2004).

En segundo término llamaríamos la atención sobre lo que definiríamos como un desplazamiento del sentido de la acción democrática, la cual, parece ir a contramano de la representación política. Al mismo tiempo que en las democracias contemporáneas se observa una tendencia descendente en la confianza hacia los partidos políticos y los órganos representativos, hay evidencia de la expansión de una ciudadanía activa y dispuesta a participar en acciones de demostración o movilización política. Así como disminuye la afiliación en los partidos políticos, así también han adquirido importancia las redes sociales y las organizaciones domésticas y transnacionales que promueven agendas políticas concretas o buscan influir en las políticas públicas.

Por último, a las problemáticas mencionadas añadiríamos otras de carácter estructural que, en las democracias emergentes, ponen de manifiesto las dificultades para asegurar la efectividad de instituciones representativas construidas en sociedades marca-

das por una inequidad crónica y donde amplias capas de la población viven en la marginalidad. En estos regímenes, los alcances y calidad de la representación política se ven perjudicados por sistemas de partido débiles y fragmentados, prácticas clientelares, parlamentos poco institucionalizados, legisladores improvisados, liderazgos personalistas y presidencias que acostumbran hacer su voluntad en nombre del pueblo. Tales condiciones tienden a presentarse en regímenes políticos que adolecen de debilidad estatal y donde la efectividad gubernamental es deficiente, además de que existen pronunciadas desigualdades económicas y sociales, situación esta última que obstaculiza la concreción de esferas públicas y/o ciudadanas capaces de asegurar la reproducción de modelos democráticos anclados en el buen funcionamiento de ambas esferas.

Transformaciones y metáforas

Las dificultades que hoy en día afectan a la democracia representativa se han interpretado de diversas maneras. Se han tomado por ejemplo, como señales de que la distancia que establecen los mecanismos representativos entre las preferencias de los ciudadanos y las soluciones a los problemas públicos debería ser reducida. Ese sería el papel que desempeñarían los instrumentos participativos y en general los mecanismos de democracia directa: cerrar la brecha entre las decisiones y acciones ciudadanas y el diseño e implementación de las políticas que afectan al conjunto de la sociedad. Si bien se trata de una interpretación consistente con el sentido participativo de la democracia que en principio compartimos, consideramos que conviene afinar el análisis.

Las tensiones en la democracia representativa subsumen, en primer lugar, los desafíos que cualquier gobierno democrático tiene que enfrentar. De un lado se encuentra la construcción de instituciones estatales sólidas y efectivas y del otro están los re-

tos de impulsar la eficacia y eficiencia de las políticas, al mismo tiempo que se fortalecen la rendición de cuentas pública y la legitimidad democrática. Dicha tarea va más allá de la desaparición de las mediaciones partidarias que conectan a la sociedad política con la sociedad civil y obviar su esencia centrando la atención en el tipo de puentes más que en el puerto al que conducen, resulta a nuestro juicio contraproducente.

Por otra parte, asumimos que los desafíos democráticos actuales requieren robustecer los atributos participativos y deliberativos de la política, pero esto no significa dejar de lado a los mecanismos representativos. Antes bien, es necesario contar con herramientas conceptuales que permitan repensar la manera en que se articulan distintas formas de acción y participación política en los regímenes contemporáneos. La imaginación política tiene en ese sentido una función heurística y es por ello que recurrimos al planteamiento formulado por John Keane (2011), quien propone una metáfora que suscribimos: para este autor, la concepción que se tiene actualmente de la democracia representativa está vinculada a una idea en la que la política gira en torno a las instituciones representativas del Estado nacional. Esta idea es imprecisa, afirma, pues a partir de la Segunda Guerra Mundial se ha desarrollado un sistema de organización política multipolar y con forma reticular. Se trata de un sistema al que denomina “democracia de monitoreo”, en el que las instituciones representativas convencionales constituyen una modalidad de control y acción públicos, como lo son también diversas agencias nacionales e internacionales de supervisión, consulta, planeación o ejecución de programas. Keane señala que en este régimen las instituciones representativas nacionales han perdido el lugar primordial que se les ha atribuido, pero eso no significa que se vuelvan intrascendentes o que cedan su lugar a modelos de gobernanza participativos en un sentido literal. El objetivo de Keane es resaltar que en este sistema la representación es clave.

No solamente la representación legislativa, a la que se accede a través de elecciones, sino también formas diversas y emergentes de representación pública. La representación es el vehículo que conecta a diferentes públicos con las funciones que cumplen las agencias estatales y sociales que intervienen en las dinámicas de gobierno o “monitoreo”.

La noción de la “democracia de monitoreo” puede resultar polémica, pero más allá de las controversias que suscita, recuperamos la invitación que hace a repensar el rol y las funciones que la representación política desempeña en la democracia contemporánea. Aunado a ello, nos interesa estudiar el funcionamiento de la representación política tomando como punto de partida la tesis de Plotke (1997), quien afirma que la representación es una forma de inclusión. Para este autor, lo opuesto a la representación democrática no es la participación, sino la exclusión y desde tal perspectiva participar es lo contrario de *abstenerse*. Se trata de una modalidad de inclusión especial, pues implica que no son directamente los ciudadanos o los interesados en un asunto en particular los que intervienen en los procesos de debate y decisión públicos, sino *sus representantes*. La representación se ejerce en la medida en que los representantes actúan promoviendo los intereses de aquellos a los que representan (Pitkin, 1967).

Una relación de representación política se produce cuando un agente actúa para promover o realizar los intereses o preferencias de un “principal” con respecto a un tema u objeto dado. El “agente” puede ser individual o colectivo –un legislador o una legislatura–. El “principal” está conformado por el conjunto de individuos que, bajo ciertas condiciones, tiene la facultad para autorizar a una o varias personas para que lo represente en las instancias apropiadas. Según las reglas y las formas de operar del sistema, el “principal” puede estar conformado por todo el electorado, por un segmento de los votantes o por un grupo en concreto. El objeto de la representación puede ser temáticas ge-

nerales –la inseguridad pública, la contaminación ambiental–, un atributo social –la etnicidad–, una orientación ideológica –la economía de mercado–, o cualquier otra cuestión relevante en la arena pública.

Las relaciones de representación política se integran por procesos de autorización y rendición de cuentas (*accountability*). En las democracias constitucionales, las elecciones son el engranaje central de la representación política: funcionan como instrumentos de autorización y, al mismo tiempo, deberían servir como mecanismos de control. La literatura ha mostrado, sin embargo, que en el día a día la relación entre elecciones y representación es compleja. Por un lado, las elecciones constituyen instrumentos insuficientes para inducir a los políticos a que actúen promoviendo el interés del electorado (Manin *et al.*, 1999), mientras que por otro lado el diseño constitucional resulta decisivo para determinar la manera en que se ejerce la representación democrática (Powell, 2000; Lijphart, 2000), incluso si por fuera de él se construyen intercambios políticos procesados a través de instituciones ubicadas en un segundo nivel (Chalmers, 2001).

El reto consiste, entonces, en indagar de qué manera las diversas formas de representación contribuyen a la inclusión democrática (Urbinati y Warren, 2008). La elección periódica de los gobernantes en procesos abiertos y competitivos es una forma de inclusión democrática, como lo son también otras formas de dar voz e influencia a la ciudadanía en la conducción de los asuntos públicos. Por ello, y para avanzar en la conceptualización de procesos históricos que escapan a modelos donde la representación política y la participación e inclusión democráticas se asumen como biunívocas, proponemos distinguir tres tipos de relaciones de representación que son relevantes para el funcionamiento de un gobierno democrático y que independientemente de los debates teóricos, se están ejerciendo en las sociedades contemporáneas.

En primer lugar se encuentran las formas de representación definidas por las instituciones de la democracia representativa. Son las que se configuran en torno a la organización del proceso legislativo y a la delegación de facultades para el ejercicio del poder ejecutivo. Se trata de formas de representación reguladas por el sistema electoral y que tienen como productos las leyes y políticas públicas que rigen en el régimen político.

En segundo lugar destacamos la existencia de modalidades de representación no electoral que tienen como finalidad contribuir a los procesos de conducción gubernamental y a la implementación de políticas públicas. Aquí cabe agrupar a los consejos consultivos, comités ciudadanos, contralorías sociales, entre otras formas de organización social. Son instancias en las que participa una amplia variedad de actores representando intereses, visiones e identidades concretos y es necesario identificar cómo funcionan los procesos de autorización y rendición de cuentas y de qué manera las deliberaciones y negociaciones que se producen en su interior inciden en las políticas públicas.

Finalmente, en tercer lugar están las formas de representación política ligadas a las dinámicas asociativas y a los movimientos sociales. La representación puede ejercerse en foros públicos, al interior de una red de organizaciones o dentro de los propios movimientos y los mecanismos de autorización y rendición de cuentas son diversos, pues dependen de la situación y del contexto en los que operen. Las movilizaciones sociales pueden incidir en la adopción de políticas concretas dentro de los planos local, estatal o nacional, pero también pueden tener consecuencias significativas en una esfera pública que trasciende la dimensión territorial, contribuyendo a la transformación de discursos y prácticas políticas.

CUADRO 1. Dinámicas políticas y relaciones representativas

<i>Espacios de manifestación de las relaciones representativas</i>	<i>Mecanismos de autorización y control políticos</i>	<i>Criterios de demarcación de los agentes facultados para representar y ser representados</i>	<i>Funciones de los representantes</i>	<i>Ejemplos de instituciones y espacios</i>
Instituciones de la democracia representativa	<ul style="list-style-type: none"> -Elecciones generales -Sistemas electorales -Debates públicos -Audencias legislativas 	<ul style="list-style-type: none"> -Derechos democráticos de alcance universal sancionados constitucionalmente -Reconocimiento constitucional de derechos diferenciados -Acciones afirmativas 	<ul style="list-style-type: none"> -Participación en el proceso de formulación de la agenda y las políticas públicas -Elaboración de leyes y normas de aplicación general y con carácter vinculante -Vigilancia y control de los otros poderes del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> -Poderes ejecutivos y legislativos nacionales y subnacionales
Espacios institucionales ligados a la conducción gubernamental y la gestión de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> -Elecciones -Designaciones y nombramientos -Consultas -Autoselección -Procedimientos formales y simbólicos de rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> -Convocatorias abiertas en función de perfiles ad hoc -Convocatorias cerradas en función de perfiles ad hoc -Procesos de autoselección 	<ul style="list-style-type: none"> -Participación en la configuración de la agenda pública -Participación en la toma de decisiones que se traducen en acciones públicas 	<ul style="list-style-type: none"> -Consejos consultivos -Comités ciudadanos -Contralorías sociales

(continúa)

(concluye)

<i>Espacios de manifestación de las relaciones representativas</i>	<i>Mecanismos de autorización y control políticos</i>	<i>Criterios de demarcación de los agentes facultados para representar y ser representados</i>	<i>Funciones de los representantes</i>	<i>Ejemplos de instituciones y espacios</i>
Movilizaciones sociales y debates públicos	-Elecciones -Designaciones sin consultar a los representados -Nombramientos consultados a los representados -Procedimientos formales y/o simbólicos de rendición de cuentas	-Autoselección -Adscripción identitaria	-Elaboración discursiva y programática -Implementación de estrategias de acción -Presión para el diseño de la agenda pública -Presión para la implementación de las políticas públicas	-Dentro de una organización o una red de organizaciones -Dentro de un movimiento social -Controversias en la esfera pública -En el intercambio discursivo y público entre los poderes del Estado: por ejemplo, en las controversias entre órganos autónomos y la administración estatal centralizada o en las justificaciones normativas de las sentencias de las cortes supremas

Fuente: Elaboración propia.

Las relaciones representativas que pueden tener un rol decisivo en las dinámicas democráticas pueden verse en el cuadro 1. Más que propósitos normativos cercanos a los que se desprenden de los tipos ideales weberianos, el objetivo de este cuadro es recuperar en un sentido estrictamente heurístico las líneas de argumentación contenidas en los distintos trabajos incluidos en el presente volumen.

De las reflexiones analíticas a las consideraciones políticas

Las relaciones de representación política son múltiples, emergen en distintos espacios y circunstancias y, lo que resulta clave en este contexto, pueden cumplir en mayor o menor medida con funciones de inclusión democrática. A partir de los elementos que nutren el cuadro 1 nos gustaría dejar planteadas algunas hipótesis y consideraciones que futuros trabajos contribuirán a confirmar o refutar, pero que por lo pronto constituyen herramientas para superar supuestos con los que hace cerca de medio siglo se interpretaban los esfuerzos por construir un orden democrático no circunscrito a las instituciones representativas, como si fueran resultado de procesos históricamente inacabados que eventualmente conducirían a la superación de estadios predemocráticos por otros en los que fuera posible eliminar el prefijo “pre” (Apter y Gevenini, 1967). Esta visión desarrollista de la democracia es poco fiel a las transformaciones empíricas que han acompañado su extensión como modelo filosófico y de gobierno, de allí la importancia de analizar las diversas variantes de la representación sin descalificar de antemano aquellas que no se ajustan a los valores y parámetros impulsados por la democracia liberal.

Con base en el argumento de que la representación política que aspire a ejercerse bajo criterios democráticos debe considerar la participación y la inclusión como condiciones que contribuyen a potenciarla o en su defecto a disminuirla, en el marco de

las contribuciones a este volumen y a partir de la experiencia mexicana, proponemos algunos puntos que sintetizan la relación existente entre los tipos de representación propuestos:

- Las instituciones propias de la democracia representativa han tenido que flexibilizar sus contornos y buscar nuevos diseños para dar cabida a perfiles ciudadanos que no encuentran espacio en ellas para cristalizar de manera plena sus requerimientos de representación, participación e inclusión.
- La tensión entre los derechos universales y los derechos diferenciados ha encontrado por esa vía un desfogue, pero su antagonismo intrínseco subsiste y sale a la luz cuando a través de acciones afirmativas y/o de modificaciones constitucionales se abren puertas que al ampliar la capacidad de representación para ciertos sectores, cierran esas mismas puertas para otros.
- Otras dimensiones en las que la representación institucionalizada ha cedido terreno, son las que tienen que ver con la definición de la agenda pública, con la gestión gubernamental resultante y con el control sobre una y otra, por lo que a la par de instancias partidarias y de órganos legislativos o aparatos ejecutivos y judiciales, la ciudadanía ha encontrado en fórmulas asociativas no directamente vinculadas con el ámbito electoral, espacios de representación que están reconocidos dentro de los marcos institucionales.
- Existen espacios de representación que transitan a través de canales paralelos y que pueden responder a dinámicas democratizantes o reflejar inercias autoritarias, pero en la medida en la que sus impulsos y/o lógicas de funcionamiento construyen una organicidad alrededor de proyectos específicos, tenderán a decantarse en uno u otro sentido y funcionarán como mediaciones positivas o perversas entre las esferas social y política.
- La tentación de colocar en un mismo cajón las alternativas de representación inscritas en intercambios clientelares y las que

proviene de una efervescencia que se traduce en movilizaciones sociales resulta a nuestro juicio riesgosa, pues aun cuando en ambos casos estamos frente a formas de gestión de demandas que se construyen y reproducen por la debilidad y/o ausencia de mecanismos institucionales capaces de procesar esas demandas, el clientelismo genera arreglos y dependencias que se prolongan en el tiempo y que en el corto plazo funcionan para satisfacer las necesidades de una ciudadanía que sólo a través de ese canal encuentra solución a sus requerimientos, pero en el mediano y largo plazo desincentiva un elemento central para consolidar cualquier proyecto con aspiraciones democráticas: el tránsito de ciudadanos con derechos limitados a ciudadanos con derechos plenos.

- Dicho tránsito no es prerrogativa atribuible sólo a la democracia representativa, pues tanto las fórmulas asociativas que han ocupado espacios reconocidos dentro de los regímenes políticos contemporáneos, como las movilizaciones sociales que han asaltado, literalmente hablando, sus propios espacios, complementan el funcionamiento de la representación institucional mediante la ampliación de derechos formales y/o informales.
- No todas las fórmulas asociativas ni todas las movilizaciones sociales apuntan a la ampliación del ejercicio ciudadano mediante el usufructo de derechos reconocidos y/o arrebatados, por lo que el grado de participación e inclusión que ofrece este tipo de representación se debe rastrear empíricamente.
- Esto último implica desechar satanizaciones y/o idealizaciones que califican a priori el papel desempeñado por las mediaciones sociales en términos de gestión política, ejercicio analítico que también aplica a asociaciones y partidos políticos por un lado y a órganos legislativos o aparatos ejecutivos y judiciales por el otro.
- La afirmación anterior no debe, sin embargo, interpretarse como una renuncia al análisis normativo y conceptual,

pues este último permite ir más allá de la inmediatez y resignificar nociones que alimentan antípodas (representación versus participación) o binomios (representación/democracia y participación/democracia) inexistentes cuando pretende abstraérseles en tanto parejas predeterminadas, excluyentes e inamovibles que, dependiendo de las posturas teóricas y políticas que las aborden, conllevan mayor o menor cercanía con la democracia como modelo filosófico y de gobierno.

En torno al caso de México

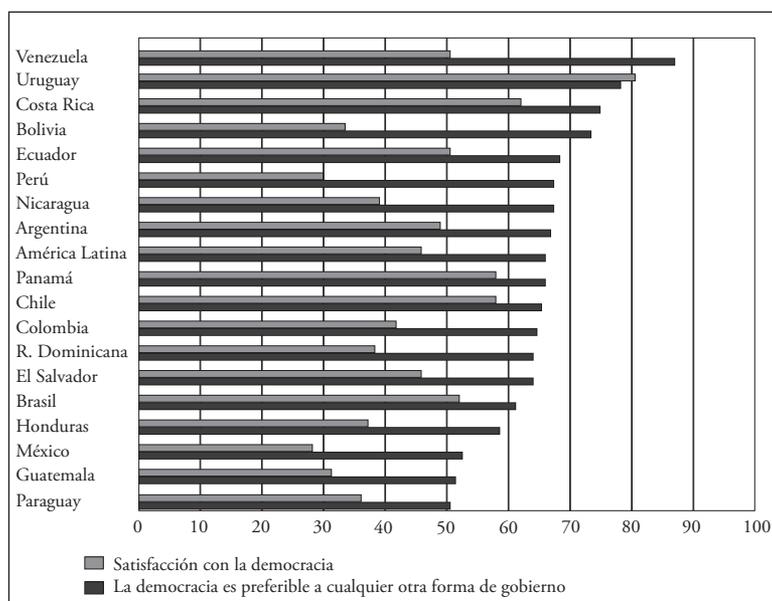
Estas consideraciones tienen como punto de referencia a la política en México. El horizonte mexicano plantea retos y oportunidades tanto en el campo analítico como en términos del tipo de intercambios de representación, participación e inclusión que se están construyendo en las esferas social y política. Los resultados de los últimos procesos electorales, particularmente los realizados en 2012, así como la emergencia de fórmulas asociativas y movilizaciones, muestran que además de las alternancias y realineamientos electorales, pasando por las estrategias de reestructuración y/o decantamiento de los partidos políticos en función de proyectos de largo plazo, en el futuro de nuestro país seguirán conviviendo los tres tipos de representación a los que aquí nos hemos referido.

De acuerdo con el *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* (IDD-LAT 2012:11-13), en México se ha venido registrando durante la última década un *desarrollo medio* de la democracia. Al igual que países como Perú, Argentina o Brasil, en México se combinan luces y sombras en el fortalecimiento del sistema político. Las sombras no llegan a ser tan amplias como en Ecuador, Nicaragua, Bolivia o Guatemala, pero tampoco el régimen se ha fortalecido hasta alcanzar el desempeño que se registra en Costa Rica, Chile o Uruguay. La evaluación de la democracia

REPRESENTACIÓN E INCLUSIÓN DEMOCRÁTICA

que hace la ciudadanía es, sin embargo, más adversa que en otros países de la región, como muestra la gráfica 1, pues de acuerdo con el Latinobarómetro, para 2010 solamente en Guatemala y en Paraguay se registra, al mismo tiempo, una menor proporción de ciudadanos que están de acuerdo con la expresión: “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, y México es el país en el que la población que se dice muy satisfecha o algo satisfecha con la democracia tiene la más baja proporción en todo el subcontinente.

GRÁFICA 1. Apoyo a la democracia y satisfacción con la democracia en América Latina en 2010

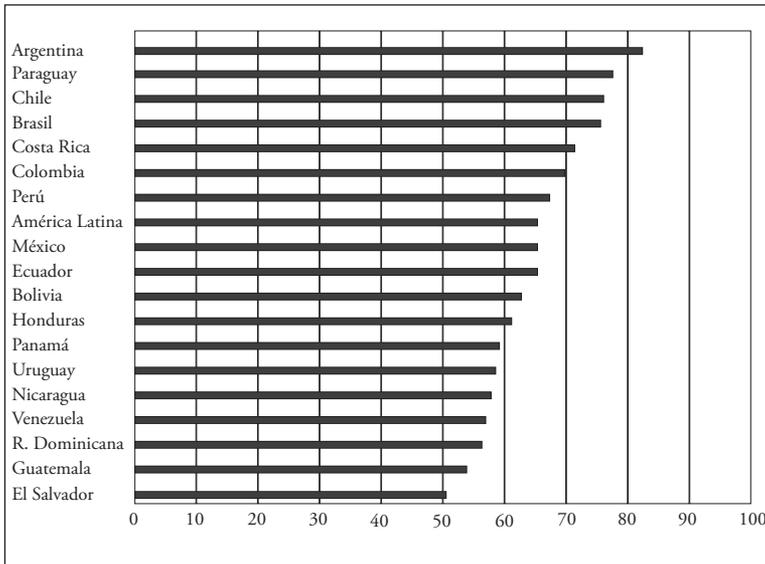


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro, en <www.latinobarometro.org>, consultado el 14 de septiembre de 2013.

Comparativamente, en la opinión pública mexicana se percibe un desencanto con la política democrática y la articulación entre

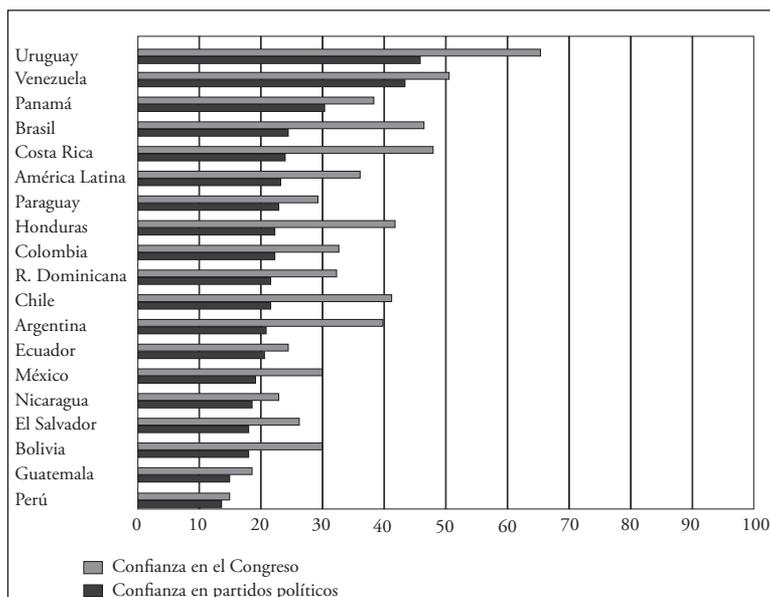
los intereses del público y las decisiones políticas es al parecer limitada. La gráfica 2 muestra, por ejemplo, la proporción de ciudadanos en los países latinoamericanos que opina que “algunas personas y/o grupos tienen tanta influencia que los intereses de la mayoría son ignorados” y México aparece ligeramente arriba de la mitad de la gráfica, muy cercano al promedio regional, pero lo cierto es que 65 por ciento de su ciudadanía comparte esta percepción. Si se observan los datos de la gráfica 3, el panorama es todavía más crítico, pues el porcentaje que manifiesta tener mucha o alguna confianza en los partidos políticos o en el Congreso nacional se ubica en el tercio inferior de la gráfica y solamente en Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Bolivia y Perú la población tiene menos confianza en los partidos y en el Congreso.

GRÁFICA 2. Algunas personas y/o grupos tienen tanta influencia que los intereses de la mayoría son ignorados (2010)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro, en <www.latinobarometro.org>, consultado el 11 de septiembre de 2013.

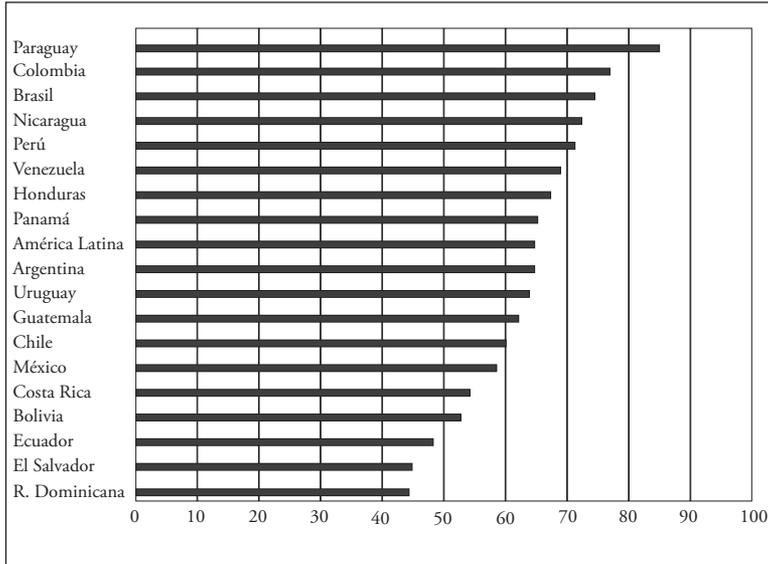
GRÁFICA 3. Confianza en partidos políticos y en el Congreso en 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro, en <www.latinobarometro.org>, consultado el 11 de septiembre de 2013.

¿Qué alternativas quedan frente a tales déficits de satisfacción y confianza? Si bien es una interrogante que permanece abierta, la gráfica 4 indica que en México casi 60 por ciento de la ciudadanía opina que las marchas y protestas callejeras son indispensables para que las demandas de la gente sean escuchadas. Se trata de un porcentaje considerablemente alto, que sugiere que las rutas institucionales de representación política no se transitan fácilmente. Con todo esto, no es uno de los porcentajes más altos en América Latina, lo cual es un indicio de que en muchos otros países del continente prevalecen condiciones de representación política semejantes o más adversas.

GRÁFICA 4. Marchas, protestas y manifestaciones en la calle son indispensables para que las demandas sean escuchadas (2008)

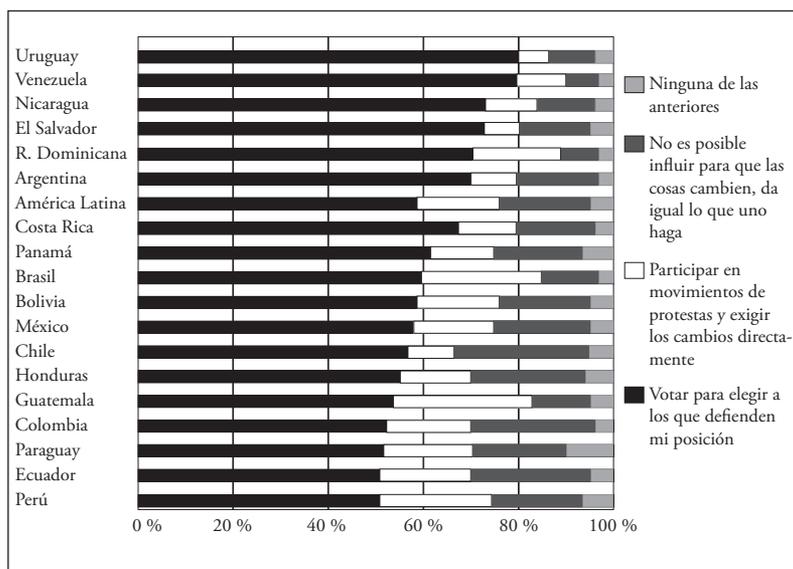


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro, en <www.latinobarometro.org>, consultado el 11 de septiembre de 2013.

Esto queda también de manifiesto en la gráfica 5, que presenta tres alternativas de respuesta a la pregunta “¿qué es más efectivo para influir en cambiar las cosas?” En términos regionales prevalece la opción electoral como la preferida por 58 por ciento de la ciudadanía, aunque las diferencias entre países son notorias. En Uruguay, quienes eligen esta opción representan 80 por ciento, mientras que en Perú, Ecuador, Paraguay y Colombia apenas rebasan 50 por ciento. México coincide con el promedio latinoamericano en la preferencia por la opción electoral, pero registra también a 19 por ciento que dice que “no es posible influir para que las cosas cambien, haga uno lo que haga”, contra 16 por ciento que opta por “participar en movimientos de protesta y

exigir los cambios directamente”. El caso mexicano se diferencia así del brasileño, donde 25 por ciento considera como alternativa la de participar en movimientos de protesta y se asemeja más a Chile o Colombia donde al menos 25 por ciento dice que no es posible influir para que las cosas cambien.

GRÁFICA 5. ¿Qué es más efectivo para influir en cambiar las cosas? (2009)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro, en <www.latinobarometro.org>, consultado el 11 de septiembre de 2013.

En suma, si “no hay malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia” (PNUD, 2004:19), como se afirmaba en el informe que a propósito de esta última elaboró hace cerca de una década el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre las asignaturas pendientes para México y en general para América Latina sigue estando la construcción de formatos de intercambio político legítimos y confiables.

Para concluir

La efectividad de la representación política en las sociedades contemporáneas que aspiran a construir y mantener regímenes democráticos, está en buena medida relacionada con su capacidad para garantizar la participación e inclusión del conjunto de ciudadanos que conforman y dan sentido a este tipo de regímenes. A lo largo de las reflexiones aquí expuestas hemos intentado demostrar que tales atributos no son monopolio exclusivo del modelo del gobierno representativo construido al amparo de los ideales liberales, ni tampoco los modelos respectivos satisfacen per se las demandas sociales de intervención en la esfera pública.

Las estructuras y prácticas electorales se acompañan de estructuras y prácticas no electorales que complementan la esencia normativa propia de sistemas políticos organizados en función de leyes sancionadas por poderes legislativos y reguladas por poderes ejecutivos y judiciales que en conjunto definen y desahogan la agenda pública, aún si a primera vista aparecen como contrarias a ella. La ampliación en el ejercicio de los derechos ciudadanos que actualmente se vive es producto de diversas formas de organización y acción sociales que durante las últimas décadas han emergido en el horizonte y que por la vía de los hechos han rebasado los marcos establecidos por la organización política para incidir en la esfera pública.

El consecuente desbordamiento institucional y la tendencia a un empoderamiento ciudadano, tendencia que en cierto sentido se ha sobrestimado, no implican que los procesos electorales y las dinámicas que se generan alrededor suyo hayan dejado de ser la columna vertebral de los intercambios políticos en nuestro país. A pesar del distanciamiento formal y/o discursivo con respecto a los canales partidarios de las diversas experiencias asociativas y de las también diversas movilizaciones, existen fuertes indicios de los puentes que en el caso de México se han tendido entre unas y otros.

La coexistencia de formas de representación derivadas del sistema electoral con formas de representación que se reivindican a sí mismas como ciudadanas se pone a prueba en el día a día, aunque las implicaciones de este híbrido escenario se hagan evidentes sobre todo en coyunturas específicas que por lo demás resultan insuficientes para validar su carácter democrático o autoritario. Así, por ejemplo, el reposicionamiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones que tuvieron lugar a mediados de 2012 da cuenta del dinamismo de nuestras organizaciones políticas para recomponerse y para atraer votos en un contexto de pluralidad partidaria, pero una rápida revisión del contexto previo muestra la pervivencia de relaciones clientelares y corporativas atrás de los sufragios emitidos.

Mientras esta situación se mantenga es probable que se repitan movilizaciones como la escenificada por el #YoSoy132 o emerjan “movimientos de movimientos” como el que encabezó la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) y que mediante acciones contenciosas se busque construir espacios de representación alternos a los electorales incluso cuando estos últimos incorporan el reconocimiento de derechos diferenciados.

Aquí conviene insistir en que la capacidad de los espacios de representación alternos para propiciar una incidencia ciudadana en la esfera pública a partir de criterios participativos e inclusivos de corte democrático, tampoco debe darse por sentada. El lector podrá comprobar en cada uno de los capítulos que suceden a este escrito introductorio, que el escenario es más complejo de lo que pudieran señalar interpretaciones que contrastan las bondades de los arreglos políticos con las perversiones de los arreglos sociales o de quienes hacen el ejercicio inverso.

Los tres grandes bloques en los que se han organizado las contribuciones respectivas dan cuenta de la necesidad de ampliar la mirada hacia formas de representación que van más allá de los procesos electorales y, sin negar la importancia de estos últimos en la

construcción de regímenes democráticos, de matizar la asociación mecánica y biunívoca entre representación electoral y democracia.

La primera parte, “Representación, participación y democracia: Conceptos en disputa”, contiene trabajos que discuten en el plano de los conceptos y la teoría normativa a la representación política y sus vínculos con la participación e inclusión democráticas. Los planteamientos desarrollados apuntan a la necesidad de ampliar los puntos de articulación entre las dinámicas representativas y la democracia, incorporando a las instituciones electorales pero no limitándose a ellas. De esta forma, con distinto énfasis, los trabajos postulan que la representación, en sus distintas expresiones, es una forma de relación política que puede promover la inclusión de distintas visiones, intereses e identidades que se construyen en la esfera pública. Esto obliga, por otra parte, a poner atención a las diversas maneras en que se construyen relaciones representativas, ya sea mediante formas de autorización electoral o a través de otros mecanismos que sirven como instrumentos de control democrático; o bien, como muestra una de las contribuciones, que inevitablemente se entrelazan con cuestiones como el clientelismo, que no se acomodan plenamente con las aspiraciones de la teoría democrática.

La segunda parte, “Representación partidaria y democratización de la esfera pública”, aborda cuestiones relacionadas con los partidos políticos, las elecciones y las instituciones legislativas y tiene como objetivo analizar los retos y oportunidades partidarios para diseñar la agenda pública y para traducirla en políticas con incidencia sobre el conjunto de la sociedad. Los trabajos están enfocados en México y muestran los múltiples desafíos que enfrentan las instituciones representativas para promover los intereses de la ciudadanía, desafíos que entre otras cosas están relacionados con una historicidad que por razones de espacio sólo podemos dejar apuntada a propósito de una experiencia encaminada a fortalecer la cultura democrática durante el porfiriato.

En la tercera y última parte, “Inercias políticas, actores emergentes y nuevos espacios de inclusión”, se analizan las formas de representación política que se producen a partir de la emergencia de nuevos espacios públicos y actores sociales, o de los nuevos roles que adquieren las instituciones estatales. Aquí el lector encontrará tanto experiencias de participación electoral que atienden a usos y costumbres comunitarios, como formas organizativas y movilizaciones sociales que se desarrollan a la par de los procesos electorales y que si bien responden en parte a las dinámicas que los mismos propician, también dan cuenta de sus limitaciones para monopolizar la participación y la representación políticas. Los diversos estudios ofrecen un panorama en el que se puede constatar que la democratización de las instituciones y los espacios públicos es un proceso contencioso, atravesado por múltiples oportunidades, viscosidades y renovadas expectativas.

Antes de ceder la palabra a los 15 textos que resultaron de un esfuerzo interinstitucional e interdisciplinario y que dan vida a *La representación política de cara al futuro: Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*, no nos resta sino esperar que el contenido del mismo se inscriba en un debate cada vez más urgente y necesario, sobre los desafíos que enfrenta la democracia como modelo y como sistema de gobierno, atendiendo al menos a tres de sus fundamentos: la representación, la participación y la inclusión políticas.

Bibliografía

Apter, David E. y Dinorah Gevenini, 1967, “Notas para una teoría de la representación no democrática”, *Desarrollo Económico*, vol. 7, núm. 27.

- Berg-Schlosser, Dirk, 2009, “Long Waves and Conjunctures of Democratization”, en Christian W. Haerperfer, Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart y Christian Welzel, edits., *Democratizations*, Oxford, Oxford University Press, pp. 41-54.
- Chalmers, Douglas, 2001, “Vínculos de la sociedad civil con la política: Las instituciones de segundo nivel”, en *Nueva Sociedad*, núm. 171, enero-febrero, pp. 60-87.
- Cheresky, Isidoro, 2006, “La ciudadanía en el centro de la escena”, en Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Viejas y Nuevas Alianzas entre América Latina y España, en <<http://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00103845/>>, consultado el 9 de enero de 2013.
- Dahl, Robert, 1971, *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT, E.U., Yale University Press.
- Dahl, Robert, 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven, CT, E.U., Yale University Press.
- Freedom House, 2012, *Freedom in the World 2011: The Arab Uprising and Their Global Repercussions*, New York, Freedom House, <www.freedomhouse.org>.
- Habermas, Jürgen, 1998, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Held, David, 2006, *Models of Democracy*, 3ª ed., Stanford, Stanford University Press.
- Huntington, Samuel P., 1994, *La Tercera Ola: Democratizaciones a finales del siglo XX*, México, Paidós.
- IDD-LAT, 2012, *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*, Uruguay, Konrad Adenauer Stiftung, PoliLat.
- Keane, John, 2011, “Monitory Democracy?”, en Sonia Alonso, John Keane y Wolfgang Merkel, *The Future of Representative Democracy*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 212-235.
- Kooiman, Jan, 2012, “Governance and Governability”, en Stephen P. Osborne, *The New Public Governance? Emerging*

- Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres, Routledge, pp. 72-86.
- Levitsky, Steven y Lucan A. Way, 2010, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend, 2000, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel.
- Manin Bernard, 1997, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes, 1999, "Elections and Representation", en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, edits., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 29-55.
- Marshall, Monty G. y Benjamin R. Cole, 2011, *Global Report 2011: Conflict, Governance and State Fragility*, Center for Systemic Peace, <www.systemicpeace.org>.
- Munck, Gerardo, 2009, *Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and Politics*, Baltimore, MD, E.U., The Johns Hopkins University Press.
- Pitkin, Hanna F., 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, CA, E.U., University of California Press.
- Pitkin, Hanna F., 2004, "Representation and Democracy: Uneasy Alliance", *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, núm. 3, pp. 335-342.
- Plotke, David, 1997, "Representation is Democracy", *Constellations*, 4, pp. 19-34.
- Powell Jr., G. Bingham, 2000, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, CT, E.U., Yale University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara.

- Przeworski, Adam, 2010, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W., 2012, "Waves of Governance", en David Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Inglaterra, Oxford University Press, pp. 33-48.
- Rosanvallón, Pierre, 2010, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Madrid, Paidós (Colección Estado y Sociedad núm. 176).
- Saward, Michael, 2006, "The Representative Claim", *Contemporary Political Theory*, vol. 5, núm. 3, pp. 297-318.
- Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tomassi, 2010, "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas", en Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tomassi, eds., *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 1-32.
- Sousa Santos, Boaventura de, 2004, coord., *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Urbiniati, Nadia y Mark Warren, 2008, "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 387-412.
- Wolin, Sheldon W., 2004, *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Princeton, NJ, E. U., y Oxford, Inglaterra, Princeton University Press.



PRIMERA PARTE.
REPRESENTACIÓN, PARTICIPACIÓN
Y DEMOCRACIA: CONCEPTOS EN DISPUTA



Controles democráticos, participación y representación

Ernesto Isunza Vera
Adrián Gurza Lavalle

*Introducción*¹

En el horizonte de la transición política en México cabe cuestionarse respecto de qué ha cambiado efectivamente en el régimen, entendido como las relaciones realmente existentes entre sociedad y Estado, gobernados y gobernantes, o si se quiere, representantes y representados. En otra oportunidad (Isunza, 2012) hemos presentado un balance respecto de las formas en las que el régimen de rendición de cuentas, entendido como la articulación de relaciones de representación, participación y control, se ha configurado en los doce años de gobiernos panistas. En este escrito queremos profundizar en el tercer término aludido, es decir, a qué nos referimos con la noción de control, entendido en términos de controles democráticos.

En este capítulo se argumenta la necesidad de poner en el centro de la acción pública la participación ciudadana en su faceta de control democrático no electoral. Esto presupone tres movimientos narrativos. Primero, entender las transformaciones semánticas y políticas de la noción de *representación* democrática,

¹El capítulo fue escrito gracias a la colaboración entre el Centro de Estudos da Metrópole (CEM) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Agradecemos el financiamiento del CEM a la investigación que concreta la colaboración, así como a la Fundação de Amparo A Pesquisa Do Estado De São Paulo (FAPESP) y al Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), en cuyos programas de financiamiento (Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão [CEPID] e Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia [INCT]) se encuentra inscrito el CEM.

lo que remite a la pluralización de los espacios y de los argumentos de representación, y a la separación de esta noción respecto al gobierno representativo. En segundo lugar, definir los cambios teóricos y prácticos que sitúan a la *participación* como centro de los debates de la teoría democrática, y a la vez como elemento clave en los argumentos reformadores de la gobernabilidad contemporánea y en las innovaciones democráticas. Finalmente, en tercer lugar, se abordará frontalmente el sentido del *control*, que se presenta como *controles democráticos* en esta argumentación, dotando de una especial faceta a la *participación* en términos de relaciones sociedad-Estado, al mismo tiempo que soporta la relevancia de la idea de rendición de cuentas (*accountability*), en la tarea de mantener el carácter democrático de la *representación*.²

Representación y rendición de cuentas pluralizadas

Uno de los principales fenómenos observados en los últimos veinte años en el campo de la construcción democrática es la reconfiguración y pluralización de la representación (Gurza e Isunza, 2010). Por su conexión intrínseca con el surgimiento de los Estados modernos, la representación política se volvió sinónimo de gobierno representativo, arrinconando en el límite de la ilegitimidad a otras formas de representación (Pitkin, 2006; Manin, 1997; Ardit, 2005).

Sin embargo, desde el flanco de la práctica política y social contemporánea, se reconocen numerosos ejemplos de reconfiguración y pluralización de la representación, vía lo que hemos definido como innovaciones democráticas, es decir, aquellos procesos “de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebis-

²En otras palabras, como apuntamos en otro lugar, “de la defensa de un modelo participativo de democracia se transitó hacia el estudio de innovaciones institucionales exitosas y de su capacidad de introducir correcciones dentro de la dinámica más general del gobierno representativo” (Gurza Lavalle e Isunza, 2011:118).

cito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social³ sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político” (Gurza e Isunza, 2010:21).

El caso internacional paradigmático, tanto por su significado en el conjunto de su régimen de rendición de cuentas como por su extensión numérica y temática, es el de Brasil postransición (Gurza e Isunza, 2011:120-121; Peruzzotti, 2012): los consejos gestores de políticas públicas, las conferencias temáticas y los presupuestos participativos son ejemplos masivos de institucionalización de representación extraparlamentaria y de mediación política por actores sociales, cuyos equivalentes en otras latitudes son descritos como experiencias informales de representación (Castiglione y Warren, 2006; Urbinati y Warren, 2007; Peruzzotti y Smulovitz, 2002).⁴

La representación fue redefinida, entonces, tanto por la multiplicación de experiencias prácticas como por una apertura para repensar los límites de la equivalencia de su sentido con el del gobierno representativo, a la vez de revalorar su fundamento a la luz de su propio estatuto. En este último sentido, no se trata de pensar la representación como mal necesario por cuestiones de escala, es decir, como sucedáneo de una utopía participacionista irrealizable, sino como dispositivo contemporáneo con virtudes propias.

Como ya hemos expuesto en otro lugar (Gurza e Isunza, 2011:125-127), los principales argumentos contemporáneos que van en esta dirección son cuatro: 1) la representación y la participación deben pensarse como sentidos opuestos, respectivamente, a la exclusión y a la abstención; por lo tanto,

³Como se ampliará en la sección 4 de este trabajo, esta relación de influencia o incidencia corresponden a lo que denominamos controles democráticos no electorales.

⁴En el caso brasileño el debate se asumió como un fenómeno de pluralización de la representación. Al respecto, véanse Gurza, Acharya y Houtzager (2005); Lüchmann (2007); Almeida (2010).

se trata de pensar los dispositivos democráticos como formas adecuadas de articulación entre participación y representación (Plotke, 1997); 2) la representación como inclusión permitiría sumar diversas narrativas de la voluntad ciudadana en diversos espacios articulados por la lógica de la política indirecta (Urbinati, 2006b; Garsten, 2010); 3) la representación permitiría incluir también las narrativas relevantes minoritarias (Urbinati 2006a); gracias a que, entre otras cosas, 4) hablar en nombre de otros (o actuar en su mejor interés) permite la formulación de discursos y de pretensiones de representatividad que aspiran a resultar aceptables en la esfera pública (Urbinati, 2006a; Gurza y Castello, 2008).

Los principales argumentos de las nuevas formas de representación extraparlamentaria no remiten en su proceso legitimador al principio de autorización y sus públicos están borrosamente definidos. La idea de representación virtual de Edmund Burke (1942 [1774]), “entendida como una representación capaz de ser reconocida como tal por los intereses representados, sin que medie un acto de autorización” (Gurza e Isunza 2010:28) es la formulación clásica de una posibilidad de representación y sus dilemas que se ha vuelto cada vez más común en la lógica de estas nuevas prácticas.

La incorporación de la idea de rendición de cuentas (*accountability*) en el debate sobre la pluralización de la representación, así como de formas específicas de participación ciudadana, se ha traducido en una literatura relativamente estabilizada que asume la lógica de los controles democráticos en una nueva perspectiva. Una vez que la autorización, como modelo casi único de legitimación de la representación, ha dejado de ser eficaz como herramienta explicativa, la rendición de cuentas ha surgido en el debate como una alternativa para entender las complejas relaciones representantes/representados en las instituciones democráticas contemporáneas (Ebrahim y Weisband, 2007; Fox, 2006;

Jordan, 2005; Castiglione y Warren, 2006; Avritzer, 2007; Gurza Lavalle e Isunza, 2010). Así:

El desplazamiento desde la autorización hacia la rendición de cuentas (*accountability*) vuelve dependiente a la legitimidad de un proceso que se desdobra en el tiempo y no de un acto inicial de consentimiento, toda vez que si el control por parte de los eventuales beneficiarios implica el conocimiento de la representación presuntiva ejercida en su nombre, la reiteración o renovación del control supone reconocimiento, confiere legitimidad y permite pensar en una especie de autorización implícita (Gurza e Isunza, 2011:129).

El nuevo lenguaje de la rendición de cuentas incide en el circuito de la representación democrática en tres sentidos: 1) actualiza el control democrático de los representantes por los representados en tiempos y a través de dispositivos, ya no sólo electorales; 2) configura mecanismos de control adecuados a formas de representación virtual, o presuntiva, que permiten responder a las nuevas realidades de la representación, pero también, al mismo tiempo; 3) permite pluralizar el *locus* del control democrático sobre los representantes y los burócratas.

La rendición de cuentas requiere realizar por parte de los representantes (o burócratas) acciones de información y justificación de lo hecho frente a los representados, y que los primeros sean sujetos a una sanción si las cuentas que entregan no corresponden con las expectativas de los segundos. Por esto, la rendición de cuentas implica su exigibilidad por parte de los representados (para cuyo mejor interés se supone actúan los representantes) y, como es bien sabido, sólo se puede exigir a aquello a lo que se tiene derecho, o por lo menos se considera corresponde en derecho (Isunza, 2002; Gurza e Isunza, 2010).

En términos panorámicos, el régimen de rendición de cuentas, es decir, el complejo o la configuración de actores, institu-

ciones y dispositivos orientados al control de los representantes y ejecutores de las políticas (los burócratas) por los ciudadanos, se configura de tal forma que permite o niega el efectivo control democrático. A partir de estudios comparados recientes (Gurza e Isunza, 2011; Hernández y Arciniegas, 2011; Hernández *et al.*, 2011), hemos definido tres dinámicas que ordenan las lógicas del control democrático que diversos regímenes han construido como efectivas:

La de *sinergia* que implica la cooperación entre agentes que logran así un efecto mayor a la simple suma de las individualidades; esta lógica de sinergia es afín a las experiencias de “compartir proyecto” [o a alineamientos de afinidades sobre el control democrático derivadas de proyectos diferentes] entre agentes que se ubican en principio en la sociedad y el Estado. La segunda lógica es el *equilibrio entre intencionalidades* que puede pensarse como el resultado de la interacción entre fuerzas representadas por vectores no sinérgicos (es decir, que se dirigen a metas diferentes); este tipo de lógica necesita de la existencia de ciertas condiciones institucionales en las que los contrapesos jueguen un rol eficiente. La tercera lógica es la del *costo reputacional*, por la que los representantes (o actores que deben rendir cuentas) asumen (por el cálculo de pérdidas y ganancias) que deben modificar su curso de acción en un sentido que sea compatible con la presión ejercida por los representados (Isunza, 2011b:21-22).

Estas lógicas de control democrático responden al hecho de la separación Estado/sociedad. Sin embargo, reconociendo las nuevas realidades de la pluralización de la representación en las democracias, la multiplicación de experiencias de “control social ciudadano” (Gurza e Isunza, 2010), esto es, relaciones de control en el seno de la sociedad, vienen tomando una importancia cada vez mayor. En la literatura especializada, por ejemplo, Lily L. Tsai (2007:4) también define este fenómeno en un contexto político diferente, como el chino, como “instituciones informales

de rendición de cuentas”, explicando su funcionamiento de la siguiente manera:

Cuando los funcionarios públicos participan en grupos solidarios abiertos a cualquiera en la localidad que gobiernan –cuando la estructura social “se equipara” con la del Estado y los límites sociales se superponen con los políticos– las normas y obligaciones sociales pueden reforzar, o incluso sustituir, las obligaciones y responsabilidades públicas de los funcionarios y ciudadanos que el Estado supuestamente establece e impone. Cuando las elecciones, las auditorías gubernamentales y otras instituciones formales fracasan en motivar a los funcionarios a responder las preocupaciones públicas, las normas y obligaciones establecidas por los grupos solidarios pueden actuar como instituciones informales de rendición de cuentas –reglas y normas que, aunque no fueron oficialmente aprobadas o previstas para posibilitar que los ciudadanos hagan responsables a los funcionarios de proveer servicios públicos, sin embargo lo hacen [versión libre del autor].

De esta forma, la pluralización de la representación y la resignificación de la participación han producido también la transformación del significado y *locus* de los controles democráticos, necesarios para el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas.

Participación y representación en el contexto de nuevas prácticas

En el presente, la idea de la *participación* es polisémica o tiene diversos sentidos, entre los que destacan aquellos asociados a sus usos: 1) como categoría nativa de la práctica política de actores sociales; 2) como categoría teórica del conocimiento democrático; y 3) como procedimiento institucionalizado con funciones delimitadas por un conjunto significativo de normas. Teóricamente “participación” remite a dos principios fundamentales de la democracia: a saber, autodeterminación e igualdad política,

aunque en la práctica política actores y analistas hayan atribuido también ventajas de racionalización del poder, integración política y legitimación, formación pedagógica de la ciudadanía, y destacadamente en tiempos recientes, control democrático sobre burócratas y representantes.

En América Latina la participación mudó de una idea-fuerza históricamente encajada en un proyecto político (democrático-participativo) a referencia común de diversos proyectos e instituciones.⁵ La polisemia apuntada anteriormente se multiplicó gracias a la nueva época abierta por el fin de la Guerra Fría. La contradicción entre participación y representación dentro del campo democrático participativo ha discurrido en una nueva forma de articulación de la autoorganización social y la institucionalidad del gobierno representativo, lo que ha generado una serie de innovaciones democráticas (Gurza e Isunza, 2010), reclamos por dispositivos de democracia directa y experiencias de autonomía respecto a las instituciones estatales.

Sin embargo, estos cambios no fueron exclusivos de los países del sur que transitaban políticamente desde gobiernos autoritarios. En el norte, a partir de la estabilización institucional posterior a la segunda posguerra, el gobierno representativo utilizó cada vez más nuevos mecanismos de consulta y decisión en los diversos ámbitos de la gestión de lo público (Dalton y Gray, 2006). En su conjunto, el mundo contemporáneo vio surgir en las dos últimas décadas una serie de innovaciones cuyos ámbitos y propósitos resumimos en otro trabajo (Gurza e Isunza, 2011:111) de la siguiente manera:

[Se trata de] instancias colegiadas para la definición y fiscalización de políticas, para la definición de prioridades en el terreno de la

⁵Este fenómeno fue descrito con una claridad contundente por Evelina Dagnino como la “confluencia perversa”, noción que en adelante sería retomada por varios analistas a partir de estudios de la realidad de muy diversos contextos. Véanse Dagnino (2002, 2004 y 2007); Contreras (2003); Ochoa (2004); Delamaza (2005); Dagnino, Olvera y Panfichi (2006); Cornwall y Coelho (2007).

planeación o de la asignación de gasto público, comités participativos en diferentes instancias de la administración pública, *ombudsman*, leyes de transparencia, instituciones electorales de carácter civil, observatorios ciudadanos, comisiones de vigilancia, oidorías, veedurías y comités ciudadanos, paneles ciudadanos, jurados ciudadanos, por mencionar sólo algunos casos (Ansell y Gingrich, 2006; Isunza y Gurza Lavalle, 2010). Algunas de las innovaciones han alcanzado incluso notoriedad mundial: comenzando con las Enmiendas Constitucionales 73 y 74 en India —especialmente la conocida como *People's Planning Campaign* en el estado de Kerala, en el sur del país (Chaudhri y Heller, 2002)—, los Consejos gestores de políticas públicas, las experiencias de Presupuesto participativo y las Conferencias nacionales en Brasil (Tatagiba, 2002 y 2010; Lüchmann, 2007 y 2008; Avritzer y Navarro, 2003); la participación y control ciudadanos en el sistema electoral mexicano (Alonso y Aziz, 2005; Aziz e Isunza, 2007; Isunza, 2006a y 2006b), así como del sistema de protección del derecho a la información pública gubernamental en este país (Alonso, 2007; Ackerman, 2007); el *Local Government Code* en Filipinas, la Ley de participación popular en Bolivia o el *New Localism* en el Reino Unido (Gaventa, 2004), la vigilancia policial comunitaria de Chicago, así como la proliferación de instancias colegiadas de participación —y representación— ciudadana en toda Latinoamérica (Grindle, 1999; Albuquerque, 2008) —instancias consagradas explícitamente en los textos constitucionales de la mayor parte de los países de la región (Hevia, 2006).

Las concepciones tradicionales que oponen participación y representación, a la luz de estas innovaciones prácticas, comenzaron a funcionar más como obstáculos que como herramientas de esclarecimiento de lo nuevo en las cada vez más masivas experiencias de representación extraparlamentaria. La nueva facticidad trastocó la confrontación entre posiciones decantadas como liberales y de izquierda, es decir, la polarización basada en los tradicionales reclamos de exclusividad liberal sobre los procedimientos y de la izquierda sobre la participación. Así, tampoco

subsistieron las certezas sobre la “propiedad moral” de la representación por autorización y rendición de cuentas (*accountability*) como pesos y contrapesos institucionales por parte de los liberales, ni la participación traducida como movilización extra institucional con pretensiones de control democrático del poder por parte de la izquierda (Gurza e Isunza, 2010).

Los actores de estas experiencias no sólo son “sujetos participativos” sino que son, al mismo tiempo, agentes de la representación ya que hablan en nombre (o en principio actúan en el mejor interés) de ciertos segmentos de la población. Son

ciudadanos *qua* ciudadanos –no como políticos ni como líderes–, redes de actores sociales y movimientos, organizaciones no gubernamentales y diversas entidades de defensa y promoción (*advocacy*), asociaciones comunitarias y de autoayuda, y personalidades con amplia notoriedad pública (Gurza e Isunza, 2011:120).⁶

Por el camino de tales transformaciones, en Latinoamérica se empezaron a trabajar conceptualmente esas experiencias desde la participación y desde la rendición de cuentas.

En este sentido, “sociedad civil”, “movimientos sociales” y “ciudadanos”, todos ellos sujetos de la “participación” –“directa”, “deliberativa”, “democrática”, “política”– se volvieron compatibles con “gobernanza”, “transparencia”, “controles democráticos”, “eficiencia”, “rendición de cuentas”, como actores de la “*accountability* social” (Gurza e Isunza, 2011:114).⁷

Una vez más, en el emblemático caso brasileño, el recorrido de la transformación del sentido de la participación emergió

⁶Véanse Vieira y Runciman (2008:49-181); Castiglione y Warren (2006); Lüchmann (2007); Seward (2010); Gurza, Acharya y Houtzager (2005).

⁷Véanse, Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Ebrahim y Weisband, 2007; Houtzager, Gurza y Joshi, 2009; Isunza y Gurza, 2010; Hernández y Arciniegas, 2011; Peruzzotti, 2012.

desde las prácticas en el campo democrático-participativo y progresivamente se enraizó en una parte significativa del conjunto de los actores sociales y políticos. La trayectoria partió de las experiencias de *participación popular* durante la vida bajo (y la lucha contra) la dictadura militar, pasando por su institucionalización en términos de *participación ciudadana* que fue cristalizada normativa y simbólicamente en la Constitución de 1988 y su serie de innovaciones de consejos gestores de políticas públicas y conferencias sectoriales, que dieron a la participación el estatus de *participación-en-espacios-participativos* (Gurza e Isunza, 2011:117).

A diferencia del caso mexicano, en Brasil y Colombia, por citar sólo dos casos del entorno latinoamericano, la resignificación teórica y normativa de la participación es una realidad que se da por hecho; así mismo, en esos casos el tipo de participación que se reconoce como legítima tiene que ver con las nociones de deliberación y consulta pero, muy destacadamente, también con la de control. En México, por el contrario, las agendas de los partidos políticos, la práctica generalizada de ejercicio de la gobernabilidad y la mayoría abrumadora de la reflexión académica sobre estos temas, restringe a la participación a la consulta (cuando no a la categoría de trabajo no remunerado que es obligatorio para los ciudadanos “de segunda” que reclaman bienes o servicios al Estado) o a la simulación en dispositivos sin capacidades de control democrático de los representantes y de implementación de las políticas (Isunza, 2012).

*Controles democráticos en la red de dispositivos
para la rendición de cuentas*

¿Qué es entonces lo que identifica la existencia o no de auténticos ejercicios de rendición de cuentas, diferenciándolos, por ejemplo, de expedientes circunscritos a la transparencia de la información

pública o la consulta a la ciudadanía? En última instancia, nos parece que se trata del genuino ejercicio del control democrático, es decir, la facticidad del control⁸ de los representantes por los representados, sea este control ejercido de manera directa o indirecta, y se centre en la sustancia o el procedimiento, o bien, en una combinación de ambos. Robert A. Dahl define el control como:

Una relación entre actores tal que las preferencias, deseos o intenciones de uno o más actores provoquen acciones de ajuste, o predisposiciones a actuar, de parte de uno o más actores. El control es así una relación causal: las acciones de un actor se interpretan como ocasionadas, o causadas por, las preferencias de otros actores. Por ejemplo, los deseos de Alfa ocasionan que Beta haga x, o tenga la intención de hacer x, o adquirir una predisposición para hacer x (1991 [1982]:26).⁹

Esta definición relacional del control permite establecer que es causal, en sentido de la producción de efectos no necesariamente intencionales ni congruentes, y que las acciones del actor controlado son directa o indirectamente orientadas por la voluntad del controlador. Sin embargo, el control puede ejercerse desde los representantes sobre los representados (que podríamos llamar *control inverso*), dentro de empresas privadas o en el seno de regímenes no democráticos (Gruber, 1987:5), lo que nos obli-

⁸Como se expuso en otro lugar (Isunza, 2009:9), “el origen del término ‘controlar’ es la palabra francesa *contre-rôl*, que remite al sistema medieval de cuentas que sería sistematizado en el actual método de las partidas dobles de la contabilidad moderna: se habla de otro ‘papel’ (*rôl*, libro), en el que el dueño de los bienes verifica las entradas y las salidas (los pasivos y los activos). Control, así, es control del soberano sobre las cuentas y, en el recorrido de la construcción de la modernidad (política, social, contable, etcétera), el soberano se transformó del monarca a la sociedad, ‘el pueblo soberano’.

⁹Así mismo, Dahl abre la opción de pensar el control de manera compleja, desembarazando a la relación de su carácter explícitamente intencional (que no causal), ya que afirma “también puede ser no intencional. Aun cuando la acción x de Beta debe tener lugar por las preferencias, deseos o intenciones de Alfa, Alfa no necesita desear específicamente o tener la intención de que Beta haga x. Lo que es crucial es que Alfa quiere que ocurra x (o quiere los resultados de x), y que, como resultado, Beta hace x” (Dahl, 1991 [1982]:27).

ga a limitar el objeto de interés de lo que denominamos controles democráticos a la relación causal en la que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil controlan a los servidores públicos, es decir, tanto a los representantes electos como a los agentes que ejercen funciones inherentes a las acciones de dichos representantes; estos agentes pueden ser empleados públicos (burócratas) o empresas privadas que proveen bienes y servicios públicos, o ejecutan políticas y programas públicos.

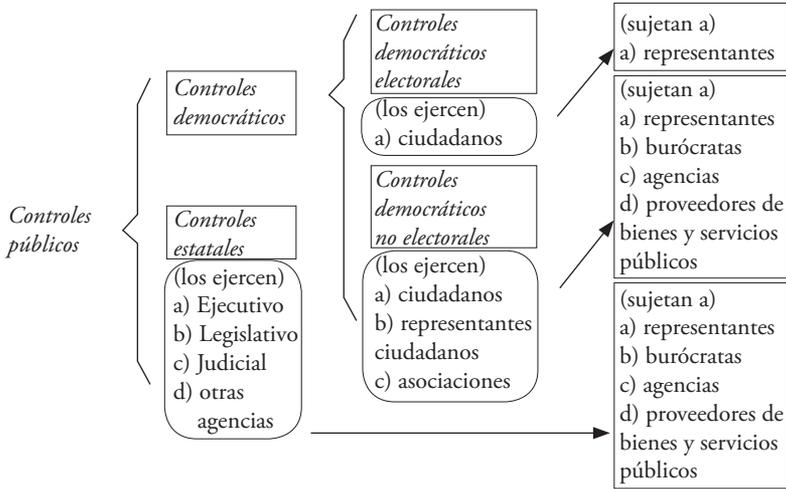
Una tercera aclaración conceptual, que se suma a la definición relacional del control y al sentido y tipo de actores involucrados, se refiere a quien ejerce ese control en nombre de los ciudadanos. Desde nuestra perspectiva *controles democráticos* serían aquellos que ejercen los ciudadanos de manera directa, mediante su participación *qua* ciudadanos, o de manera indirecta, mediante asociaciones, o a través de otros ciudadanos que, si bien fungen como representantes, no han perdido su condición de ciudadanos y, por lo tanto, no han asumido funciones como agente estatal.¹⁰ Las relaciones de control ejercidas por agencias del Estado, las denominamos *controles estatales*, y se asume que se ejercen en nombre de la idea genérica del bien común, o de la solicitud específica de control emitida por los ciudadanos. Contrariamente a lo que se asume con cierta frecuencia, también existen controles estatales en regímenes no democráticos, y pueden ser ampliamente efectivos, pero la diferencia reside en la ausencia del principio de publicidad y del papel de ciudadanos y asociaciones en el régimen de control como un todo.

¹⁰Esta definición más restrictiva de las características del sujeto controlador, para hablar de controles democráticos, difiere de la propuesta por Judith Gruber. Ella asume que los controles democráticos sobre los burócratas son precisamente democráticos porque los ejercen “actores políticos democráticos –sean los ciudadanos o sus representantes electos” (Gruber, 1987:12), refiriéndose expresamente a los representantes que forman parte de los poderes ejecutivo o legislativo. Sin embargo, esta definición nos impide diferenciar dos tipos de relación de control claves en los regímenes de rendición de cuentas contemporáneos: primero, el que los ciudadanos ejercen, por vía del voto o formas no electorales ciudadana o medidas por asociaciones, sobre los legisladores y ejecutivos electos y, segundo, el que éstos ejercen entre sí, o sobre ellos otros agentes estatales.

En cualquier caso, se entiende que los mecanismos de control consisten en un componente informativo (de la volición del controlador al controlado) y otro que sanciona positiva (recompensas) o negativamente (sanciones) a partir de la distancia existente entre el producto de la acción del sujeto controlado (la x de Beta, en términos de Dahl) y la volición del sujeto controlador (que sería Alfa). Distancia que, obviamente, es evaluada y juzgada de modos y con implicaciones diferentes en función del tipo de control democrático en juego. Así mismo, se debe insistir que en esta noción explícitamente relacional del control democrático los potenciales agentes controlados serían los servidores públicos electos, los burócratas (servidores públicos no electos), las agencias públicas y los agentes privados que fungen como proveedores de bienes y servicios públicos. Específicamente en las experiencias de controles democráticos electorales los agentes controlados son sólo los servidores públicos electos (los depositarios del poder ejecutivo y legislativo), mientras que ellos mismos, y los demás mencionados, son objeto de inducción indirecta por los agentes electos o de *controles democráticos no electorales*. Aquí es donde la literatura sobre innovaciones democráticas, sobre los nuevos *locus* de la participación y la representación, y respecto a las rendiciones de cuentas, confluyen con las reflexiones sobre el control, por la destacada importancia de los controles democráticos no electorales: presupuestos participativos, consejos gestores de políticas públicas, contralorías y auditorías sociales, planeación participativa y gestión local participativa, etcétera.

Visto desde la perspectiva relacional de los posibles tipos de control, el mapa sinóptico sería el de la figura 1.

FIGURA 1. Mapa de controles públicos



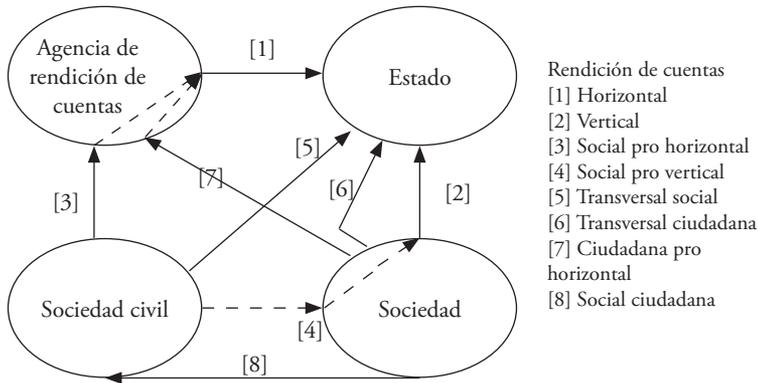
Fuente: Elaboración propia.

Este mapa es complementario a una visión de conjunto, desde el punto de vista, no de los actores específicos, sino de los *actantes* potenciales en un régimen de rendición de cuentas. *Actantes* porque, en una visión panorámica, no podemos percibir a los actores concretos como tales sino que buscamos identificar roles genéricos, *actantes* en el sentido de posiciones dentro de una red de significado y capacidades preexistentes que pueden coincidir con un actor, una institución, o una articulación de actores y dispositivos.¹¹ Es decir, nos ubicamos en un nivel analítico macro en el que las posiciones relacionales estructurales de tipos de actores, o mejor, de *actantes*, son contempladas. Como ya hemos avanzado en el caso de la revisión de la literatura sobre *accountability*, en realidad de lo que estamos hablando es de una red de relaciones

¹¹Obviamente, nos referimos a los *panoramas* de Latour (2008:268), los cuales, “como lo sugiere la etimología *ven todo*. Pero también *ven nada*, dado que simplemente muestran una imagen pintada (o proyectada) en la diminuta pared de un cuarto totalmente *cerrado* al exterior.”

entre actores que cumplen una función determinada en la arquitectura institucional que busca, en un sentido, hacer responsables a los servidores públicos electos y no electos, y en otro sentido, actualizar el control que ejercen los representados sobre ellos. De esta forma, el mapa lógico general constaría de experiencias donde la ciudadanía y las organizaciones civiles asumen el control de sus representantes de manera directa (rendición de cuentas vertical y transversal) o a través de la activación de mecanismos de control intraestatal (rendición de cuentas social) conformando aquello que denominamos “controles democráticos”. Por otro lado, los diversos mecanismos de control entre agentes del Estado (rendición de cuentas horizontal) así como los mecanismos de control informal de los agentes sociales (asociaciones o actores colectivos) que representan a un grupo o gestionan algún servicio o bien público completan un cuadro general (figura 2) de lo que serían tipos de relaciones que potencialmente forman parte del régimen de rendición de cuentas (Gurza e Isunza, 2010).

FIGURA 2. Rendición de cuentas: visión integral desde los actantes



Fuente: Elaboración propia.

Volviendo a la delimitación del concepto de control, resalta, en su estatuto de noción relacional, su esencia radicalmente inequitativa favorable a aquellos que deberían ser controlados. Es decir, para que una relación sea efectivamente de control, es necesario balancear esa inequidad a favor del controlador para que éste se haga efectivo. En el caso del control democrático (pero también estatal) de la burocracia, el statu quo coincide normalmente con una situación de inequidad que se inclina a favor de los potenciales controlados, es decir, de los burócratas. Y esto, ya que cuentan con tres tipos de recursos a su favor: 1) deciden cotidianamente en la agencia; 2) tienen la información de la agencia; y 3) tienen conocimiento especializado para conseguir fines de la agencia. Por esta situación, un asunto estratégico es crear dispositivos para facilitar el ejercicio del control, como obligar a burócratas a compartir sus recursos (información, especialmente) con los controladores (Gruber, 1987:12-13). Es crucial advertir que balancear esta inequidad no equivale a equiparar en general los recursos de la agencia y de los ciudadanos o de las asociaciones, lo que traería efectos disfuncionales, sino de invertir la inequidad en torno de dispositivos específicos de control, como la obligación de hacer pública la información solicitada por los ciudadanos y las asociaciones, o de establecer interfaces de participación de usuarios o beneficiarios.

Una quinta orientación para avanzar en una tipología del tipo de control ejercido, democrático o estatal, tiene que ver con la dimensión que es objeto de la constricción. De un lado estaría el control procedimental que constrañe los *procedimientos* burocráticos, lo que, en conexión con los derechos fundamentales, remite a la dimensión del gobierno democrático como salvaguarda de las libertades (negativas) de los ciudadanos. Por el otro, tenemos el control sustantivo que constrañe la *sustancia*, la materia, de las decisiones burocráticas que, nuevamente en conexión con los derechos fundamentales, tiene que ver más bien

con la idea del gobierno democrático como dedicado a servir a los intereses populares mediante la salvaguarda de las libertades positivas (Gruber, 1987:13-14).¹² Y en términos de los costos de implementar controles sobre el quehacer burocrático, sean costos de efectividad o de ejecución, esta división también es útil para pensar la complejidad de los controles, ya que muchas veces existen contradicciones entre el ejercicio del control en el proceso, por ejemplo, que afecta negativamente el resultado (Gruber, 1987:62-69).¹³

A partir de estas cinco delimitaciones conceptuales sobre las formas de control democrático y estatal, podría retomarse la tarea de analizar cómo está configurado el actual régimen de rendición de cuentas en sus dimensiones interrelacionadas de la participación, la representación y el control, tal como se han problematizado con anterioridad.

Conclusiones: Transformación del régimen en México

Avanzando esta tarea, proponemos siete consecuencias principales que tendría esta reflexión sobre las condiciones actuales del régimen de rendición de cuentas en México.

1. La disputa narrativa en la esfera pública y el espacio público mexicano se centra en el tipo de controles legítimos y los alcances de los mismos. Las elecciones (controles verticales), y el sistema de contrapesos intraestatales (controles horizontales) son pensados como los “auténticos” mecanismos para sujetar al poder, olvidando el conjunto de innovaciones que

¹²Esta tipología está emparentada, como lo reconoce la propia Judith Gruber (1987:14) con los tipos de representación formal y sustantiva de las que habla Pitkin (1967).

¹³Los costos, apunta Gruber, varían entre áreas de política. Y las diferencias entre ellas dependen de dos elementos constituyentes: la tecnología (“los medios empleados por una organización para alcanzar los fines deseados”) y el ambiente (“las fuerzas externas a una organización que afectan su actividad”) (Gruber, 1987:123-138).

- forman parte ya del régimen de rendición de cuentas como mecanismos legítimos de movilización ciudadana y activación de controles horizontales (los llamados controles sociales o de *accountability* social) o como participación de los ciudadanos en calidad de tales o por intermediación de organizaciones civiles dentro de dispositivos de control del aparato del Estado (controles democráticos no electorales, o experiencias de rendición de cuentas transversal).
2. El punto ciego de la transición política mexicana se caracteriza, entre otros fenómenos, por la elitización de la política, el cierre de la llamada clase política hacia buena parte de las demandas sociales. La necesaria ruptura de esta situación pasaría por introducir el factor de la ciudadanía, en términos de lo que actualmente es un tabú o un punto ciego: la implementación de dispositivos de controles democráticos no electorales.¹⁴
 3. En los meses que van de las elecciones a la toma de posesión del nuevo ejecutivo federal, la reforma política está pensándose como más reglas para el autocontrol de los actores partidarios, como nuevas reglas o mejores capacidades para controles estatales pero sin pensar en un principio básico de la burocracia: el mérito. Se está buscando sofisticar el sistema de transparencia y acceso a la información, sin instituciones que lo traduzcan en protección de derechos y controles democráticos.
 4. Si el control sustantivo y procedimental es posible en el entorno latinoamericano, no sólo es por la arquitectura de los controles estatales, sino principalmente por la transformación del papel ciudadano en la definición de prioridades y contenidos, así como en la fiscalización de los procesos para llevar

¹⁴Desafortunadamente, tampoco estaría de más el fortalecimiento o radicalización de la autenticidad de los controles democráticos electorales, vista la debilidad del conjunto de los procesos federales de 2006 y 2012.

a cabo estos fines. Esta experiencia del contexto inmediato nos lleva a cuestionarnos seriamente por qué en México no pueden implementarse dispositivos de control democrático no electoral como los consejos gestores de políticas públicas, precisamente en aquellas áreas que la opinión pública define como estratégicas en la vida cotidiana.

5. Las experiencias de control democrático en lo que Lily Tsai (2007) llama instituciones informales de rendición de cuentas remite a la problemática de la doble faz de la rendición de cuentas social (Gurza e Isunza, 2010), es decir, del control de los controladores. Aunque los controles democráticos no electorales sean un punto ciego y la cuestión del control social de aquellos que actúan como controladores sociales o sociales sea subordinada o interna a la cuestión más general de los controles democráticos, esto es relevante por la multiplicación de experiencias de control democrático de los proveedores sociales de bienes y servicios: casos emblemáticos son los comités locales de agua y las policías comunitarias.
6. Como esclarece Judith Gruber, la lucha por la transparencia de la información pública gubernamental debe repensarse como parte de la estrategia ciudadana para obligar a los servidores públicos a someterse al control democrático, no como un fin en sí mismo.
7. Finalmente, aquí se sostiene la necesidad de darle centralidad en la acción pública a la participación ciudadana directa y mediada por organizaciones civiles en su faceta de control democrático no electoral, una vez entendidas las transformaciones de las nociones de representación, participación y control.

Bibliografía

- Ackerman, John M., 2007, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Diseño, desempeño y sociedad civil*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- Albuquerque, María do Carmo [tesis de doctorado], 2008, “A participação da sociedade na redefinição de políticas de direitos: Os direitos da infância e o direito a moradia em países do Cone Sul na virada para o século XXI”, São Paulo, Prolam-Universidad de São Paulo.
- Almeida, Debora, 2010, “Metamorfose da representação política: Lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil”, en Leonardo Avritzer, coord., *A dinâmica da participação local no Brasil*, São Paulo, Cortez.
- Alonso, José Rubén, 2007, *Leyes de transparencia y acceso a la información gubernamental locales: La emergencia del derecho a la información*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- Alonso, Jorge y Alberto Aziz, 2005, *Campo electoral, espacios autónomos y redes: El Consejo General del IFE (1996-2005)*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- Ansell, Christopher y Jane Gingrich, 2006, “Trends in Decentralization”, en Bruce E. Cain, Russell J. Dalton y Susan E. Scarrow, orgs., *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Arditi, Benjamín, 2005, “El devenir-otro de la política: Un archipiélago post-liberal”, en Benjamín Arditi, org., *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, México, Anthropos/UAM.

- Avritzer, Leonardo, 2007, “Sociedade civil, instituições participativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação”, *Dados*, vol. 50, núm. 3, pp. 443-464.
- Avritzer, Leonardo y Zander Navarro, 2003, *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez.
- Aziz, Alberto y Ernesto Isunza Vera, 2007, “La crisis del modelo electoral mexicano: Financiamiento, medios, instituciones y política social”, *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 4, pp. 740-784.
- Burke, Edmund, 1942 [1774], “Carta a los electores de Bristol”, en Edmund Burke, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Castiglione, Dario y Mark Warren [ponencia], 2006, “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues”, ensayo presentado en “Rethinking Democratic Representation”, del Centre for the Study of Democratic Institutions, Vancouver, University of British Columbia.
- Chaudhri, Shubham y Patrick Heller, 2002, “The Plasticity of Participation: Evidence from a Participatory Governance Experiment”, en <http://siteresources.worldbank.org/IN-TEMPowerment/Resources/13892_chaudhuri_heller.pdf>, consultado el 10 de octubre de 2012.
- Contreras, Miguel Ángel, 2003, “Cambios y discontinuidades del proceso de descentralización en el gobierno de Chávez”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 3, Caracas, pp. 255-272.
- Cornwall, Andrea y Vera S. Coelho, 2007, “The Politics of Participation in New Democratic Arenas”, en Andrea Cornwall y Vera S. Coelho, orgs., *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, Londres, Zed Books.
- Dagnino, Evelina, 2002, “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e possibilida-

- des”, en Evelina Dagnino, org., *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.
- Dagnino, Evelina, 2004, “Sociedade civil, participação e cidadania: De que estamos falando?”, en Daniel Mato, coord., *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Faces/Universidad Central de Venezuela.
- Dagnino, Evelina, 2007, “Citizenship: A Perverse Confluence”, *Development in Practice*, vol. 4, núm. 17, pp. 549-556.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, coords., 2006, *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, México, FCE/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- Dahl, Robert A., 1991 [1982], *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Conaculta/Patria.
- Dalton, Russell. J. y Mark Gray, 2006, “Expanding the Electoral Marketplace”, en Bruce E. Cain, Russell J. Dalton y Susan E. Scarrow, orgs., *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- De la Maza, Gonzalo, 2005, *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Santiago de Chile, Ciencias Humanas.
- Ebrahim, Alnoor y Edward Weisband, edits., 2007, *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Fox, Jonathan, 2006, “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”, *Perfiles Latinoamericanos*, 27, pp. 33-68.
- Fung, Archon y Eric Olin Wright, orgs., 2003, *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, Londres y Nueva York, Verso.
- Garsten, Bryan, 2010, “Political Representation and Popular Sovereignty”, en Ian Shapiro, Susan Stokes, Elisabeth Wood

- y Alexander Kirshner, eds., *Political Representation*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Gaventa, John, 2004, "Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance", en <<http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/CentreOnCitizenship/JGN-RU.pdf>>, consultado el 8 de octubre de 2012.
- Grindle, Merilee S., 1999, *Audacious Reforms: Institutional Reform and Democracy in Latin America*, Baltimore/Londres, Johns Hopkins University Press.
- Gruber, Judith, 1987, *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley, University of California Press.
- Gurza Lavalle, Adrián, Arnab Acharya y Peter Houtzager, 2005, "Beyond Comparative Anecdotalism: Lesson on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil", *World Development*, vol. 33, núm. 6, pp. 40-48.
- Gurza Lavalle, Adrián y Graziela Castello, 2008, "Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo", *Caderno CRH*, 21, pp. 67-86.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera, 2010, "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática", en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle, coords., *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, pp. 19-82.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera, 2011, "A trama da crítica democrática: Da participação à representação e à accountability", *Lua Nova*, 84, pp. 95-139.
- Hernández, Andrés y Elizabeth Arciniegas, comps., 2011, *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México*

D. E. Caracas y Bogotá, Bogotá, Universidad de los Andes/
Fundación Carolina, PNUD.

- Hernández, Andrés, Ernesto Isunza Vera, Gonzalo Delamaza y Ana Cláudia Teixeira [informe], 2011, “Rendición de cuentas multidimensional en el acceso al agua potable y el saneamiento: Un análisis de cuatro casos en América Latina”, del proyecto de investigación comparada para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Hevia, Felipe, 2006, “Participación ciudadana institucionalizada: Análisis de los marcos legales de la participación en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, coords., *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- Houtzager, Peter, Adrián Gurza Lavalle y Anuradha Joshi, orgs., 2009, “State Reform and Social Accountability: Brazil, India and México”, *IDS Bulletin*, vol. 38, núm. 6.
- Isunza Vera, Ernesto [ponencia], 2002, “Derechos humanos, sociedad civil y rendición de cuentas”, Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España, 9-11 de julio.
- Isunza Vera, Ernesto, 2006a, “Para analizar los procesos de democratización: Interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera, coords., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana, pp. 265-291.
- Isunza Vera, Ernesto, 2006b, “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México”, en Ernesto

- Isunza Vera y Alberto Olvera, coords., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana, pp. 545-569.
- Isunza Vera, Ernesto, 2009, *Arquitectura de la participación en Brasil. Relatorio final de investigación*, Campinas, Brasil, UNICAMP.
- Isunza Vera, Ernesto, 2011a, “El caso de São Paulo”, en Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas, comps., *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México D. F., Caracas y Bogotá*, Bogotá, Universidad de los Andes/Fundación Carolina, PNUD, pp. 49-94.
- Isunza Vera, Ernesto [ponencia], 2011b, “Derechos y regímenes de rendición de cuentas. Otra mirada del agua potable y el saneamiento en la zona metropolitana de Xalapa, Veracruz”, XII Seminario Nacional de Política Social en México, Balance de la Política Social 2006-2012 y los Desafíos del Futuro, México, Universidad Iberoamericana, 20-21 de octubre.
- Isunza Vera, Ernesto, 2012, “Escudriñando el régimen de rendición de cuentas: Participación, representación y control en el México post-alternancia”, en Víctor Alejandro Espinoza Valle y Alejandro Monsiváis Carrillo, edits., *El deterioro de la democracia: Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Tijuana, B. C., México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle, coords., 2010, *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana.

- Jordan, Lisa, 2005, "Nuevas formas de abordar la rendición de cuentas: Derechos y contexto", en Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera, coords., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.
- Latour, Bruno, 2008, *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*, Buenos Aires, Manantial.
- Lüchmann, Lígia, 2007, "A representação no interior das experiências de participação", *Lua Nova*, 70, pp. 139-170.
- Lüchmann, Lígia, 2008, "Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo", *Caderno CRH*, vol. 21, núm. 52, pp. 87-97.
- Manin, Bernard, 1997, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Ochoa, Marcia, 2004, "Ciudadanía perversa: Divas, marginación y participación en la 'localización'", en Daniel Mato, coord., *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Faces/Universidad Central de Venezuela, pp. 239-256.
- Peruzzotti, Enrique [working paper], 2006, "Two Approaches to Representation", Lima, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Peruzzotti, Enrique, 2012, "Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America", *Polity*, 44, pp. 625-642.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, orgs., 2002, *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Pitkin, Hanna F., 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.

- Pitkin, Hannah F., 2006, "Representação: Palavras, instituições e ideias", *Lua Nova*, 67, pp. 15-47.
- Plotke, David, 1997, "Representation is Democracy", *Constellations*, vol. 4, núm. 1, pp. 19-34.
- Saward, Michael, 2010, *The Representative Claim*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Tatagiba, Luciana, 2002, "Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil", en Evelina Dagnino, org., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil, México*, Fondo de Cultura Económica, pp. 305-368.
- Tatagiba, Luciana, 2010, "Participação e reforma do Estado: Sobre a arquitetura da participação em São Paulo", en Guillermo O'Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas, orgs., *New voices in the study of democracy in Latin America*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Tsai, Lily L., 2007, *Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Urbinati, Nadia, 2006a, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Urbinati, Nadia, 2006b, "O que torna a representação democrática?", *Lua Nova*, 67, pp. 191-228.
- Urbinati, Nadia y Mark E. Warren, 2007, "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 387-412.
- Vieira, Mónica. B. y David Runciman, 2008, *Representation*, Cambridge, Reino Unido, Polity Press.

Para repensar la representación democrática: Consideraciones normativas y conceptuales

Alejandro Monsiváis Carrillo

Las cuestiones relacionadas con la representación política han venido suscitando un creciente interés en diversos círculos del análisis en este ámbito. ¿A qué se debe el resurgimiento de este tema? ¿Se trata de un interés pasajero y circunstancial, o existen problemáticas que ameritan repensar este concepto? En apoyo a la idea de que se trata de algo relativamente pasajero se encuentra el hecho de que en la edición de varios manuales especializados en teoría política no se hace alusión al concepto de representación (Dryzek *et al.*, 2006; Gauss y Kukathas, 2004). Esto se debe a que probablemente los especialistas encuentran esta discusión un tanto “tediosa” y prefieren enfocarse en la mucho más “divertida” tarea de observar el funcionamiento de la representación política en el mundo empírico (Stimson, 2007:851-852). Desde esta perspectiva, no habría un motivo convincente para abrir tal discusión, más allá de algún interés en revisar la genealogía o los usos recientes del concepto.

En este trabajo defenderé una postura contraria: argumentaré que repensar el concepto de representación política es una tarea necesaria para entender las transformaciones en la gobernanza democrática contemporánea. Si pretende contribuir a la comprensión de las realidades emergentes, la teoría política debe procurar que sus conceptos y categorías sean de utilidad para comprender con precisión los cambios que acontecen en la política. En el mundo moderno, los regímenes democráticos son

indisociables de las instituciones representativas. Pero así como las instituciones y los modelos de gobierno han cambiado para responder a las transformaciones políticas, así también ha sido necesario repensar el significado de los ideales, las instituciones y las prácticas de la representación democrática.

En la primera parte de este texto comenzaré revisando algunos debates recientes en torno al concepto de representación política. El propósito es deslindar el concepto de representación de la reflexión sobre la democracia representativa. Este es un paso necesario para entender mejor el rol de diversas formas de representación en la acción pública contemporánea. En segundo lugar retomaré la supuesta tensión entre el gobierno representativo y la democracia. Señalaré que un concepto normativamente robusto de democracia no sólo da cabida a las diversas formas de representación política, sino que invita a reflexionar acerca del rol de las relaciones representativas en el gobierno democrático. Entonces, en la tercera sección discutiré los elementos que se deben tomar en cuenta para estudiar los atributos democráticos del ejercicio de la representación política. Esta es una agenda en la que los estudios electorales y de opinión pública llevan un largo camino recorrido. Al mismo tiempo, pretendo mostrar que hay cuestiones que quedan abiertas, y hay otras, como las consecuencias de formas no electorales de representación, que están por estudiarse sistemáticamente.

El concepto de representación política

El concepto de representación política es un concepto semánticamente denso y multidimensional. Pero esto no lo hace, necesariamente, un concepto inasible. Las diferencias en torno a lo que significa o lo que es la representación política parecen haber sido zanjadas ya desde hace tiempo. El trabajo de Hanna Pitkin (1967), realizado hace más de cuatro décadas, prácticamen-

te estableció las coordenadas de los usos posibles y coherentes del concepto de representación. Si se pretende argumentar que el concepto de representación política amerita revisarse nuevamente es imprescindible hacerlo a partir de esta formulación.

Pitkin (1967) encaró la tarea de examinar los múltiples usos que a lo largo de la historia de la teoría política se le ha dado a la representación política. En su recorrido muestra que a la representación política se le han dado interpretaciones disímiles e inclusive contradictorias entre sí. Como si sacaran fotografías de un mismo objeto, pero desde distintos ángulos, Pitkin afirma que los teóricos solamente han podido resaltar una faceta del fenómeno. Para entenderlo de manera integral lo que se requiere es una exploración de los usos que se le han dado a tal concepto en distintos contextos. El punto de partida es este: la representación es “el hacer presente, *en algún sentido*, algo que no obstante *no* está presente en sentido literal o fáctico” (Pitkin, 1967:8, énfasis en el original). Esta acepción, según la autora, es la que puede anudar las distintas interpretaciones que se le han dado en la historia de la reflexión política.

El argumento se desarrolla a partir de una primera distinción entre las concepciones formalistas y las sustantivas de la representación política. Las concepciones formalistas son aquellas que definen a la representación a partir del cumplimiento de ciertas condiciones o procedimientos. De acuerdo con estas acepciones, hay representación simplemente cuando alguien ha sido electo, conforme a las reglas convenidas, como representante. Las concepciones sustantivas son las que ponen atención en lo que significa la actividad de la representación. Por ejemplo, representar significa “estar en lugar de”, de manera descriptiva o simbólica. La representación descriptiva se rige por metáforas como la del retrato, el mapa o el espejo. Al representante se le exige “reflejar” lo que el electorado o el votante “es”, de acuerdo con algún atributo en particular. La representación asume una connotación

simbólica cuando “estar en lugar de” se consigue mediante objetos inanimados que simbolizan lo que está ausente o lo que se está representando, como la bandera que representa a una nación o el emblema a un culto. Una segunda connotación de la representación sustantiva es la de “actuar en lugar de”. Esta modalidad implica que el representante se conduzca de forma que su comportamiento sea equivalente al que tendrían sus representados. Entonces es preciso saber si actuar “en lugar de” significa obedecer un mandato expreso o, como defendía Edmund Burke (2003 [1790]), el representante debe actuar con plena independencia de sus representados.

Ante tal disyuntiva, que ha sido conocida como el dilema “mandato-independencia”, Pitkin asume una posición clara: no hay representación política si se actúa de manera estricta conforme a cualquiera de los dos casos. “Representar” no significa “hacerse cargo” de alguien, en un sentido paternalista; ni tampoco “representa” quien sólo consulta y sigue indicaciones. La representación política tiene lugar cuando “se actúa conforme el interés de los representados, de una manera responsiva hacia ellos” (Pitkin, 1967:209). Esta es la base de su concepción del gobierno representativo, en el que “el pueblo realmente actúa a través de su gobierno, y no es un mero receptor pasivo de sus actos”, pues los “gobernados deben ser capaces de acción y juicio, capaces de iniciar actividades de gobierno, de tal manera que el gobierno puede ser concebido como respondiéndoles a ellos” (Pitkin, 1967:232).

La obra de Pitkin desemboca en una robusta concepción de la democracia representativa: el gobierno democrático es representativo cuando de manera fehaciente los gobernantes electos promueven los intereses de sus representados y responden a sus demandas. Este trabajo es un antecedente de otros que, más recientemente, han hecho aportaciones a la comprensión histórica, filosófica y normativa de la democracia representativa. En este

plano sobresalen trabajos como los de Manin (1997) y Urbinati (2006), que han propuesto una manera de entender la democracia representativa en la que adquieren centralidad los procesos de comunicación y debate público. Para Manin (1997), la democracia representativa es un sistema que promueve una suerte de elitismo meritocrático, fundamentado en el intercambio permanente de los representantes con la opinión pública, la necesidad de justificar las decisiones adoptadas y de someterse al veredicto popular en las urnas. Un giro todavía más claro en esa dirección ha sido desarrollado por Urbinati (2006), quien considera que la democracia no es una sucesión de eventos discretos en los que la comunidad se reúne para adoptar decisiones políticas (Urbinati, 2006:225), sino un proceso ineludiblemente constituido a lo largo del tiempo, en el que las decisiones colectivas responden, en última instancia y a través de mecanismos diversos de intervención política, a los ajustes y cambios en las preferencias de una ciudadanía heterogénea en sus intereses y experiencias políticas. En sus propios términos, “[en la democracia representativa], la política es una narración ininterrumpida de propuestas y proyectos que unifica a los ciudadanos y requiere de ellos que se comuniquen en torno a un espacio normativo y a lo largo del tiempo (traducción propia)”.

Otros trabajos enmarcados de corte teórico-normativo también han realizado aportaciones a la comprensión de aspectos específicos de las dinámicas representativas, como la inclusión de grupos étnicos, nacionales, religiosos o vulnerables, o la representación del medio ambiente. Sin embargo, la línea de reflexión que comienza con Pitkin, se caracteriza por un rasgo en común: en estos estudios no se percibe claramente la diferencia entre la teoría de la representación política y la teoría sobre las instituciones y el funcionamiento de la democracia representativa. En ellos se da por sentado que cuando se habla de representación política se está hablando de un atributo de los regímenes democráticos,

cuyos contornos están delimitados por las fronteras de los Estados nacionales. En otras palabras, la teoría de la representación política, de forma imperceptible, se desarrolla, primero, bajo los parámetros normativos de la democracia; y segundo, se materializa en reflexiones a propósito de la democracia representativa. Esta serie de equivalencias trasladan la discusión sobre el concepto de representación política al campo de la democracia representativa. Aunque es innegable la relevancia de las discusiones que tienen lugar en este marco, es preciso hacer las distinciones analíticas pertinentes.

La alternativa puede parecer trivialmente obvia pero no por ello es menos relevante: es necesario separar el concepto de representación política de la discusión acerca de los criterios que deben emplearse para evaluar su legitimidad. Esta ruta es la que han seguido algunos trabajos recientes. Por ejemplo, una “teoría general de la representación”, de acuerdo con Rehfeld (2006:4), debe servir para dos propósitos: explicar como opera la representación política en contextos democráticos y no democráticos, formales e informales; y debe explicar como operan las normas en el mundo político. Lo que la representación “es” debe distinguirse de si es “buena” representación: “la representación política no tiene que ser justa, legítima, igual, pareja o merecedora de alguna otra forma de aprobación sin dejar para nada de ser un caso de ‘real’ o ‘verdadera’ representación” (Rehfeld, 2006:4). Desde esta perspectiva, la representación democrática sería un caso particular de un fenómeno más general, la representación política.

En otras palabras, el concepto de representación política abarca a un conjunto de fenómenos que es más extenso que los que se ubican bajo el concepto de democracia representativa. Pero no sólo eso: se le puede llamar *democráticos* a otro grupo de relaciones representativas que tampoco quedan propiamente dentro del registro de este orden institucional. Este argumento ha sido formulado con especial énfasis por Saward (2010:142, fig. 6.1;

2011:76, fig. 3.1). La representación política –señala este autor– es un fenómeno que adquiere cualidades democráticas a partir de la manera en que se manifiestan distintas formas de presencia institucional, modalidades de voz y salida, concepciones del territorio político y el fundamento de la autoridad legítima. En tal sentido, la democracia representativa es un caso particular en el cual las modalidades de voz y salida son electorales, la presencia institucional es permanente, el territorio se concibe fijo y ligado al Estado nacional, y la autoridad está vinculada a las instituciones legislativas formales. Sin embargo, existen formas de representación que pueden manifestarse de manera temporal, desligadas del ámbito estrictamente estatal-nacional, y no requieren de autorización electoral para expresarse. Se trata de formas de *representación democrática* que se sostienen sobre reivindicaciones o demandas con una fuerte carga simbólica e, inclusive, estética. Son las declaraciones o pretensiones representativas (*representative claims*), que pueden ser emitidas por representantes electos o por individuos o grupos que pretenden asumir una representación concreta (Saward, 2010). Las pretensiones representativas pueden tener un efecto democrático extenso y duradero, si alcanzan a influir en los discursos y las acciones políticas. Todo depende del proceso político en el que se construye su legitimidad.

En este punto sale a relucir la cuestión que está en el centro de la relación entre representación y democracia. Esta cuestión puede formularse así: ¿cuáles son las normas democráticas que permiten evaluar la legitimidad de una cierta forma de representación política? Para responder esta interrogante la formulación de Pitkin (1967) continua siendo indispensable: la legitimidad democrática de la representación está vinculada a la manera en que los representantes actúan de forma responsiva, promoviendo los intereses de sus representados. Parecería que es un retorno al punto de partida. La diferencia está en que ahora se sabe que esta función no está ligada exclusivamente a las elecciones y las insti-

tuciones legislativas. Discutiré con más detenimiento este tema en la tercera sección del texto.

Reconstruyendo la relación entre representación y democracia

Si se concibe a la representación política como una forma particular de relación y acción política, desligada en principio de los criterios normativos que habrán de darle legitimidad, cobra interés, por ende, repensar la manera en que los principios democráticos pueden servir para evaluar el funcionamiento de la representación política. Esta ruta permite llegar a una relación más versátil y normativamente robusta de la relación entre representación y democracia.

De entrada cabe hacer notar que la relación entre representación y democracia está atravesada por diversas tensiones. El gobierno representativo, con sus pesos y contrapesos, era originalmente considerado como opuesto a la democracia (Manin, 1997:1). En la actualidad persiste la impresión de que la representación es una solución útil y necesaria para los problemas de escala de la democracia contemporánea, pero esta noción no es del todo satisfactoria desde un punto de vista democrático. La verdadera y auténtica democracia se ejercería de manera participativa y directa. La representación simplemente estaría fungiendo como una mediación que rompe el vínculo del ciudadano con lo público, desvirtuando o distorsionando el ejercicio de la soberanía popular; sin embargo, como forma de relación política, la representación no solamente es compatible con la democracia sino que puede tener un rol clave en promover los principios de igualdad e inclusión políticos. Para desarrollar esta idea hay que desmontar, de inicio, la suposición de que la articulación entre representación y democracia produce una forma de gobierno insuficientemente democrático, por sus orígenes aristocráticos y sus efectos elitistas (Ferejohn y Rosenbluth, 2009). Luego hay

que formular una concepción de la democracia que sea capaz de integrar normativamente distintas formas de relación política: entre ellas, las de índole representativa. Procederé a tratar estas dos cuestiones.

La crítica que se puede hacer a la representación como un mecanismo de gobierno se origina en una forma particular de entender a la democracia representativa. De acuerdo con esta visión, la democracia se limita a ser un régimen para la elección periódica y rotativa de los gobernantes. A riesgo de simplificar, el énfasis está puesto en el conjunto de procedimientos electorales que permiten a los votantes emitir sus sufragios para ratificar o cambiar a sus gobernantes. Esto implica que la soberanía popular se reduce a la autorización periódica por parte de los votantes de la élite que tomará las decisiones públicas. El pueblo adopta un rol pasivo, mientras que los líderes y empresarios políticos son quienes auténticamente asumen el papel de agentes políticos, dotados de iniciativa, influencia y poder de decisión. Esta concepción ha sido desarrollada por autores como Weber (1996) y Schumpeter (1970), pero también encuentra eco en Sartori (1987) y otros. Esta concepción, sin embargo, es inadecuada en varios sentidos.

La teoría normativa de la democracia se ha desarrollado bastante más allá del modelo schumpeteriano (Habermas, 1998; Santos y Avritzer, 2004). Una comprensión convincente de la democracia no puede asumir sin más que el electorado debe permanecer en la pasividad cuando no sea convocado a las urnas. Sería una simplificación excesiva afirmar que, en la actualidad, las democracias contemporáneas son regímenes en los cuales los legisladores y gobernantes son los únicos actores relevantes en los procesos legislativos y de formación de las políticas públicas. Además de los poderes estatales y la influencia de las burocracias tradicionales, hay que sumar las múltiples agencias e instancias que están implicadas en modelos de gobernanza estructurados

de manera horizontal, colaborativa y en red. Otras muchas experiencias políticas y de gobierno ilustran el rol activo que asumen ciudadanos y organizaciones de distinta índole en cuanto a cumplir con funciones de colaboración o supervisión de la acción pública (Fung, 2006). En suma, la evidencia empírica muestra que los ciudadanos no son meros receptores pasivos de la acción gubernamental.

La crítica a la concepción elitista de la democracia, por otra parte, suele correr por dos vías simultáneas. Por un lado reivindica el rol de la ciudadanía en el ejercicio del gobierno; por el otro, con frecuencia y casi como una reacción automática, descalifica a las instituciones electorales, por estar asociadas a esa concepción elitista. Esta segunda reacción es también objetable, pues incurre en una simplificación parecida a la que critica. Las estructuras representativas del gobierno contemporáneo son desautorizadas normativamente por el simple hecho de que forman parte de la concepción elitista de la política. El reto está, por el contrario, en entender cómo las instituciones del gobierno representativo pueden, bajo ciertas circunstancias, servir como mecanismos de inclusión popular.

La soberanía popular no tiene que estar amarrada a la participación directa en las decisiones colectivas, sino al ejercicio de una igualdad política que faculta a los individuos a participar de distintas maneras en los procesos de autodeterminación colectiva. La democracia es un principio que regula la conducción de los asuntos públicos de una colectividad con base en las normas de inclusión e igualdad política (Christiano, 2008; Held, 2006; Warren, 2006). Este principio general puede ser aplicado en una amplia variedad de contextos, siempre que se asuma que las decisiones habrán de ser vinculantes y objeto de control y revisión por parte de aquellos que, al verse afectados por la toma de decisiones colectivas tienen –o pueden demandar–, iguales derechos y oportunidades de participación. Desde esta perspectiva, la

democracia es un régimen que traduce el principio de igualdad política de los ciudadanos a un conjunto de derechos, condiciones y procesos de decisión y acción públicos, pero no que queda sólo en este plano. Se constituye a partir de los procesos de formación de programas políticos, estructuras de movilización colectiva, y procedimientos de decisión e implementación de tales decisiones. Los protagonistas de esos procesos son individuos y agentes colectivos que ejercen sus capacidades para debatir, elegir y evaluar. Debaten acerca de los fines deseables para la colectividad; eligen representantes y políticas; y evalúan las decisiones y acciones públicas.

Adoptando este punto de vista, adquiere centralidad repensar el rol de la representación política. Por principio de cuentas, no hay bases para considerar que el gobierno representativo es un sucedáneo de una auténtica democracia directa y participativa. Por el contrario: es a través de relaciones de representación que los ciudadanos ejercen sus derechos y libertades democráticos. Pueden participar en el gobierno, ya sea postulándose para un puesto de elección popular, emitiendo su voto en los comicios o promoviendo una determinada agenda pública entre organizaciones, partidos o legisladores.

Esta concepción permite ver a la representación como una práctica política que puede estar ligada a la autorización electoral, pero también a otras formas de acción pública. Es cierto, en primera instancia, que es indispensable saber cómo se adaptan las instituciones electorales y legislativas a las transformaciones del gobierno contemporáneo. Pero el cumplimiento de esta tarea va necesariamente ligada al estudio de las formas no electorales de representación. Estas relaciones representativas están presentes en las distintas formas de acción pública que son vistas como expresiones participativas. Urbinati y Warren (2008:405) han señalado que lo que caracteriza a las expresiones de una democracia participativa y de compromiso cívico, no es tanto un involucramiento

ciudadano generalizado, sino el potencial que tienen estas expresiones para representar perspectivas, discursos, identidades e intereses. Para estos autores existen numerosas formas de representación democrática no-electoral, que asumen la forma de agentes auto-autorizados o múltiples espacios de “representación ciudadana”. Estas manifestaciones representativas quedan expresadas en las reivindicaciones de organizaciones internacionales, grupos de interés, asociaciones filantrópicas, actividades periodísticas, consejos consultivos, audiencias públicas, foros deliberativos, paneles de especialistas, protestas colectivas y demás.

El gobierno democrático, en breve, está constituido por múltiples formas de acción pública, en las que las relaciones representativas desempeñan un rol estructurante. La interrogante que se abre ante esta circunstancia es nuevamente la legitimidad: ¿qué criterios o parámetros están en juego al momento de calificar los atributos o consecuencias democráticos de las diversas formas de representación política que están presentes en las configuraciones contemporáneas de gobernanza?

Repensando el rol de la representación en la gobernanza democrática

Es un hecho que en la política contemporánea existen numerosas y variadas formas de relaciones de representación política. Al interior de los sindicatos, las empresas o las universidades se encuentran mecanismos de delegación y representación que cumplen diversas funciones. Una situación como esta no tendría por qué suscitar algún interés especial para la teoría de la democracia. Las relaciones representativas, vistas de esta forma, forman parte de una amplia variedad de instrumentos de coordinación social que se originan en la diferenciación funcional de los sistemas sociales.

La perspectiva cambia si se pone atención a otro hecho: la producción de bienes públicos o la generación de productos colectivos ha dejado de estar controlada por una sola autoridad

centralizada. Existen múltiples niveles de coordinación política y numerosos agentes y redes que intervienen en los procesos de gobernanza. Entonces adquiere realce otra realidad: no solamente los representantes seleccionados en comicios abiertos y competitivos son los únicos agentes que adoptan decisiones vinculantes. Existen también otros agentes que intervienen en la conducción de la acción pública. En una democracia de “monitoreo” (Keane, 2011), el poder está disperso en múltiples instancias y agencias estatales, paraestatales, socioestatales y sociales. En este escenario, las relaciones y las reivindicaciones representativas son también múltiples. Como ha señalado Saward (2011), pueden ser coyunturales, locales o transnacionales, formales o informales. Desempeñan un rol específico en la gobernanza y en no pocas ocasiones hablan en nombre de algún interés público y reclaman legitimidad popular.

La cuestión que se plantea ante el reconocimiento de que existen numerosas relaciones representativas es, precisamente, cómo evaluar sus contribuciones democráticas. Supongamos que, empleando los criterios de necesidad y suficiencia establecidos por Rehfeld (2006:6), una relación en concreto puede ser considerada una relación de representación política. Si se toma en cuenta la función que cumple el representante, sus acciones y los productos de esas acciones se podrá determinar si cumplió con esa función de manera eficaz. La opinión del *principal* o el agente que autorizó al representante y lo reconoció como tal constituye un insumo indispensable. En cualquier caso, lo que se estaría evaluando es la eficacia en el cumplimiento de una función dada. No se cuenta con elementos, hasta este punto, para juzgar si se ha cumplido con algún estándar democrático.

El carácter democrático de las relaciones representativas proviene de la función que cumplen en la conformación de gobiernos autorizados popularmente. En un Estado democrático de derecho, el sufragio universal es una condición que proporciona

a cada elector el mismo poder formal de decisión en los asuntos públicos. El sistema electoral define las modalidades en las que se habrán de integrar los poderes estatales facultados para legislar e implementar políticas públicas. Las mismas instituciones electorales que sirven para autorizar el ejercicio de la autoridad pública se emplean para reafirmar o revocar el mandato de cada representante. En un sentido estrictamente procedimental, la representación democrática se materializa en la medida en que se realicen de manera periódica y recurrente elecciones libres y competitivas.

La cualidad democrática de la representación, sin embargo, no puede reducirse a su operación formal. Como se mencionó más arriba, el trabajo de Pitkin ha mostrado que hay un componente sustantivo en el ejercicio de la representación popular que debe ser considerado. Urbinati (2006) ha señalado que la democracia representativa está compuesta de procesos simbólicos y políticos que no pueden ser reducidos a las elecciones. En otro plano, Manin, Przeworski y Stokes (1999) han mostrado con base en evidencia analítica y empírica que las elecciones no garantizan de manera inequívoca que los gobernantes electos se conduzcan de manera *representativa*, esto es, democráticamente representativa. En suma, la representación democrática en un sistema político requiere que existan instituciones de representación popular y que operen con imparcialidad y eficacia; pero no se agota en este nivel. Es aquí donde la discusión sobre el contenido de la representación democrática adquiere vigencia.

Para identificar un criterio adecuado, como se mencionó ya, la formulación de Pitkin continúa siendo iluminadora: la representación democrática tiene lugar cuando “se actúa conforme el interés de los representados, de una manera responsiva hacia ellos” (Pitkin, 1967:209). Este es un criterio para evaluar la representación *democrática*, no la representación política en general. Este mismo criterio tiene la capacidad de utilizarse para entender la relevancia democrática de las diversas relaciones de representación

política que están presentes en los procesos contemporáneos de gobierno y no solamente aquellos que están vinculados al gobierno representativo. Sin ir más lejos, este es el punto de partida que han adoptado Urbinati y Warren (2008:396), quienes destacan que toda toda relación representativa tiene dos componentes: el proceso de autorización y el proceso de rendición de cuentas. Sin embargo, a decir de los propios autores, es una conceptualización de corte formalista. Aplicada con rigor, no resulta apropiada para dar cuenta de algunos de los fenómenos emergentes de representación que ellos mismos analizan con detalle: a los “representantes ciudadanos” y los “representantes autodesignados”. Con todo, este planteamiento puede ser formulado en un plano más general, para poner el énfasis en dos componentes sustantivos de la actividad representativa: la promoción de los “intereses” de los representados y la “responsividad” que el representante debe hacia a aquellos a quienes representa. Estos son los elementos que deben considerarse al repensar la legitimidad democrática de las relaciones representativas en general, pero es necesario tener en cuenta un aspecto sobre el que ha insistido Saward (2010): los componentes de la relación representativa son mucho más indeterminados y contingentes de lo que ha sido reconocido. Por ejemplo, el “interés de los representados” es un objeto endógeno al proceso político. Esto significa que sus contenidos se definen y construyen de manera contextualizada y dinámica. Lo mismo puede decirse de los “representados”. La “ciudadanía” o el “pueblo” son entidades abstractas que pueden ser equivalentes al colectivo que se ubica en el territorio de un Estado-nación, pero también puede referirse a colectivos más concretos o más amplios: los electorados de los distritos, un grupo de individuos u organizaciones con alguna característica en común, o los ciudadanos “del mundo”, por mencionar algunos casos posibles.

Entonces, la representación política se construye, en su sentido más abstracto, en el establecimiento de relaciones de auto-

rización y control con respecto a algún objeto, estado de cosas o situación que requiere e involucra acción colectiva. Esta relación puede ser evaluada en términos del carácter democrático de tales procesos de autorización, actuación política, y control o rendición de cuentas. Esto conduce a preguntarse cómo evaluar los atributos democráticos de los elementos de las relaciones representativas; es decir, ¿cómo se sabe si los representantes están actuando en interés de sus representados?

El carácter democrático de las relaciones representativas

Para evaluar el carácter democrático de las relaciones representativas es necesario tener en cuenta tres criterios generales: inclusión, eficacia y legitimidad. La representación es un medio para promover la inclusión política. Ante las críticas a la democracia electoral, Plotke (1997) ha defendido la tesis de que las instituciones representativas son arenas para dar voz e influencia efectiva a distintas visiones políticas. Una postura semejante ha sido formulada por Young (2000) al elaborar una concepción de la representación democrática de los grupos minoritarios que da cabida a la representación de intereses, perspectivas e identidades. El diseño institucional, importa, desde luego. Es sabido que los sistemas electorales de tipo proporcional favorecen de manera más efectiva que los sistemas mayoritarios la representación de la diversidad política. Los modelos proporcionales de representación política pueden incorporar de manera efectiva no solamente a distintas fuerzas políticas, sino también inducir la congruencia entre las preferencias ideológicas de los legisladores y las de los votantes (Powell, 2000).

Empleando distintos criterios, el funcionamiento de la representación puede ser evaluado a partir del grado y la manera en que los procesos de decisión política son capaces de “hacer presentes” los intereses y perspectivas de distintas visiones y po-

siones políticas. Esto es particularmente importante en el caso de las formas no-electorales de representación. El rol de los movimientos sociales, los debates en la esfera pública, y especialmente de los instrumentos de participación, control social y rendición de cuentas que se han difundido en diversos planos de la función pública, puede analizarse desde esta perspectiva (Gurza e Isunza, 2010; Peruzzotti y Seele, 2009). Con sus particularidades, estos espacios públicos emergentes constituyen instancias de inclusión y participación, en las que los actores ponen en juego diversas modalidades no-electorales de representación pública.

El segundo criterio, el de eficacia, se refiere a la medida en que una determinada política o acción pública cumple con el objetivo previsto. Puesto así, se asume que tal objetivo es compatible con el interés público y que los medios elegidos para alcanzarlo son los preferidos por una mayoría. En cualquier caso, se espera que la representación política no cumpla simplemente una función de representación expresiva: tiene que ser decisiva en la solución de los problemas colectivos. La función de los representantes democráticos es actuar en beneficio de quienes los han autorizado para decidir y actuar.

El análisis de las aportaciones en términos de inclusión y eficacia de las formas de representación política debe tener en cuenta diversos elementos. En el estudio de los sistemas electorales y las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo se ha encontrado que existe una tensión entre la representatividad de un sistema y su efectividad. Sistemas que favorecen la formación de gobiernos compactos, con mandatos claros, tienden a ser más decisivos y resolutivos, a costa de la inclusividad de ese mismo sistema. En otros términos, la representatividad sin efectividad se traduce en parálisis y entrampamiento, así como las resoluciones de una mayoría compacta pueden causar descontento o desapego hacia el sistema en actores políticos y grupos de la población cuyas voces no se toman en cuenta.

La relación entre representatividad y efectividad es una dimensión relevante, pero no la única. Otra cuestión es la que resulta de la representación de intereses particulares en oposición a la representación de intereses generales. Esta oposición se presenta comúnmente cuando los sistemas electorales favorecen un vínculo personal entre electores y candidatos en distritos territoriales concretos, que están en tensión con otros legisladores o el presidente que son electos en una circunscripción nacional. En el primer caso es previsible que los legisladores busquen beneficiar a sus votantes (o a quienes financiaron su campaña); en el segundo, que el presidente o las dirigencias partidistas promuevan políticas de alcance nacional –restringiendo el uso de recursos para políticas clientelistas o focalizadas hacia segmentos concretos del electorado. Las tensiones descritas, que oponen la representatividad a la efectividad, y la representación de intereses particulares versus la representación de intereses generales, son causados por las características de los sistemas electorales y las instituciones representativas, pero pueden manifestarse también en otros ámbitos. Cuando se trata de formas de representación no-electorales, es preciso establecer con precisión cuales son los criterios de inclusividad y eficacia que resultan pertinentes en cada caso. Los agentes que fungen como representantes auto-autorizados pueden actuar con prontitud y efectividad; es necesario, no obstante, conocer quienes son los beneficiarios de esas acciones.

Estas reflexiones conducen al tercer criterio: la legitimidad. En el ejercicio de la representación democrática, quien tiene la última palabra son los representados. La evaluación que hace el público es decisiva para la determinar la calidad de la función representativa. El colectivo que autoriza es el que tiene el derecho de exigir resultados y explicaciones. Sin embargo, una evaluación certera de la calidad de la representación no es un asunto sencillo. Para los políticos puede resultar provechoso complacer al electorado con determinadas políticas o acciones; pero esto puede no

ser el comportamiento óptimo para promover el interés público. Adoptar medidas impopulares puede ser necesario en momento determinado, aunque sus consecuencias son previsibles: airadas protestas entre el electorado.

Aunque la calidad de la representación tiene un componente fundamental de aprobación de las decisiones y acciones adoptadas por los representantes, los datos de las encuestas de opinión pública no son un indicador infalible. La legitimidad democrática no se construye simplemente a partir de hechos discretos; es producto de procesos sociales de discusión y argumentación públicos. Para estudiar los efectos públicos de las actividades representativas, es necesario recurrir a evaluaciones situadas, en las que los procesos de deliberación y justificación públicos desempeñan un papel clave. Esto supone introducir una perspectiva deliberativa de la legitimidad democrática en el estudio de la representación (Parkinson, 2004). Desde esta óptica, no basta con que las decisiones colectivas se adopten con apego a los procedimientos; es necesario que estén sustentadas en argumentos públicos. Lo mismo aplica para el ejercicio de la representación: no es suficiente con observar las consecuencias del comportamiento de los legisladores o representantes. Es necesario construir deliberativamente la justificación pública del ejercicio representativo. Actuar en pro del interés del público significa mostrar cómo ciertas acciones son adecuadas para alcanzar determinados propósitos colectivos.

La función representativa

El estudio de la representación política en el contexto del gobierno democrático requiere discutir la manera en que los representantes ejercen esta función. Como se mencionó previamente, la representación democrática no puede ser equiparada a la operación de las instituciones representativas. Además de los procesos electorales y la formulación de las políticas, hay elementos sus-

tantivos en el ejercicio de la representación que deben clarificarse. Como se sabe, las elecciones son instrumentos necesarios pero no suficientes para promover la rendición de cuentas e inducir a los representantes a conducirse con apego al interés público. Entonces, la pregunta en este contexto es esta: ¿cómo pueden asegurarse quienes delegan poder o conceden autoridad de que sus intereses serán promovidos y no, por el contrario, serán objeto de abusos y arbitrariedades?; ¿cómo evaluar las acciones de los representantes?; ¿con qué parámetros?

De entrada, es preciso mencionar que la representación es una actividad que ejercen individuos concretos, pero es así mismo una función que desempeñan entidades y agencias institucionales. La democracia representativa, en este plano, cuenta con un complejo entramado de instituciones que hacen del ejercicio de la representación política un fenómeno sofisticado. Las diferencias institucionales tienen consecuencias políticas importantes. Los sistemas electorales, los equilibrios o desequilibrios en los pesos y contrapesos y los sistemas de partidos son elementos que inciden en gran medida en los efectos agregados de la función representativa. El rol de las instituciones o las normas formales e informales en la operación de las variantes no-electorales de la representación política están por ser estudiados.

De manera adicional a las características de las reglas y los incentivos, la posibilidad de evaluar el funcionamiento de las instituciones representativas mejora en función de los dispositivos de profesionalización, desarrollo organizacional y de acceso a la información, transparencia y apertura pública que existan. El fortalecimiento de la credibilidad y la confianza en los parlamentos y órganos legislativos pasa por el desarrollo de capacidades organizacionales que les permitan cumplir con eficacia técnica sus funciones, y el establecimiento de distintos programas y mecanismos de acceso a la información pública, difusión del quehacer legislativo y vinculación con la ciudadanía.

Por otra parte, analizar el rol de los representantes conduce a plantearse si debe predominar un modelo en el que los representantes actúan como delegados de sus votantes, o si pueden ejercer su función como lo defendió Burke: de manera independiente y desligada del criterio del electorado. Esta disyuntiva no constituye una dificultad teórica muy grande: como mostró Pitkin (1967) la representación democrática supone un equilibrio entre ambas posturas. El modelo de la “representación como abogacía” (*advocacy*) formulado por Urbinati (2006) captura mejor la función representativa: los representantes se apropian de los debates públicos, promueven iniciativas propias, que defienden y justifican por sus méritos intrínsecos ante otros representantes y el electorado. Este modelo enfatiza el rol que la deliberación pública y la construcción procesual del juicio político tienen en el ejercicio de la representación.

La complejidad inherente al estudio de la función representativa no sólo queda de manifiesto en el planteamiento de Urbinati (2006). Ha sido Jane Mansbridge (2003, 2009) quien ha empujado el debate hacia nuevas arenas, al discutir diversos modelos de representación en los que el comportamiento representativo de los legisladores no está ligado de manera directa al mandato de los electores ni a las posibilidades de recompensa vinculadas a la reelección. Mansbridge (2003) habla de representación subrogada y de representación giroscópica para capturar facetas de la representación política que escapan a los modelos que oponen los delegados a los fiduciarios (*trustees*) y a la contraposición entre seguir un mandato u orientarse por las sanciones electorales. La representación subrogada contempla que los legisladores promueven iniciativas que representan los intereses de votantes localizados más allá del distrito en el que fueron electos, mientras que la representación giroscópica no responde a incentivos externos y tiene como motivación última los juicios y las consideraciones internas que los legisladores tienen sobre

lo que deben representar. A partir de este modelo giroscópico, Mansbridge (2009) ha desarrollado el modelo de “selección” que se caracteriza por representantes que coinciden con las preferencias de sus electores, que están motivados internamente por promover el interés público, que están orientados a proporcionar justificaciones públicas por su comportamiento, y quienes se encuentran poco intimidados por las sanciones electorales.

Los planteamientos de Mansbridge han encontrado eco en Rehfeld (2006, 2009), quien ha refinado todavía más las formas en las que pueden conducirse los representantes, encontrando hasta ocho tipos concretos. El argumento de Rehfeld, sin embargo, está dirigido a resaltar que la controversia que subyace al debate “fiduciarios/delegados” (*trustee/delegate*) remite a una serie de dilemas que enfrenta toda persona que toma decisiones, y que no sólo afectan a los legisladores o representantes democráticos. Los dilemas subyacentes son los que se suscitan entre promover el interés general o el interés de una parte de la colectividad, entre confiar en el propio juicio o confiar en el juicio político de otros, y entre ser más sensible a las sanciones externas por el propio desempeño o verse poco influido por la amenaza de esas sanciones. De acuerdo con Rehfeld (2006, 2009), estos dilemas contribuyen a clarificar la manera en que los representantes toman decisiones, pero no deben considerarse como problemas intrínsecos a la función representativa.

En este debate, las consideraciones elaboradas por Mansbridge (2003, 2009) contienen un elemento normativo clave: el rol que tienen la deliberación, la justificación pública y la responsividad en los modelos de representación democrática. En los modelos “anticipatorio”, “giroscópico” (Mansbridge 2003:525) y en particular en el de “selección” –descritos arriba–, tiene un papel preponderante una pluralidad de criterios sistémicos y deliberativos para la evaluación del desempeño democrático de los representantes. Estos criterios se suman a otros, como los mandatos

obtenidos en las urnas, las posibilidades de reelección o la representación de perspectivas plurales, para configurar un repertorio más amplio de normas relevantes en el ejercicio representativo.

Las discusiones en torno al rol que deben desempeñar los representantes democráticos rebasan el marco establecido por la oposición entre fiduciarios versus delegados. Para actuar como *representantes del interés público*, los representantes deben encontrar equilibrios múltiples entre diversas dimensiones. Inclusive la concepción de un representante que escucha a sus electores, actúa en el parlamento, negocia con sus pares y proporciona bienes tangibles, debe dar paso a una imagen más matizada y compleja. Lo que hace falta introducir en esta imagen son los procesos políticos mediante los cuales los representantes participan en la construcción de las agendas, los discursos políticos y las rutas de acción. En particular, desde el punto de vista de la legitimidad democrática, es preciso ubicar en tal escenario los atributos de los procesos deliberativos mediante los cuales se configuran los cuestionamientos y las justificaciones públicas proporcionadas por los representantes. Quienes ejercen una función representativa son protagonistas de la construcción de narrativas que resuenan en la esfera pública. En la gobernanza democrática importan tanto los votos y los resultados como los relatos que justifican y responden ante el público.

Conclusiones

El objetivo de este capítulo ha sido trazar los contornos de algunas rutas que es necesario recorrer para entender mejor el rol que las relaciones representativas están cumpliendo en el gobierno democrático. El desafío consiste en conocer de qué manera se construyen relaciones políticas en las que determinados agentes políticos pueden argumentar que están actuando en pro del interés público. Para cumplir con este objetivo es necesario afinar los

instrumentos de análisis disponibles. En este trabajo he señalado que es necesario indagar de qué manera las relaciones representativas contribuyen a promover la inclusión política, la rendición de cuentas pública y la legitimidad democrática. Esto debe ir acompañado de una comprensión más fina de los modelos normativos de actuación representativa, que permitan entender cómo se articulan diversas formas de responder con eficiencia y responsabilidad a los temas de interés colectivo.

Para llegar a este punto fue necesario, en primera instancia, discutir el concepto de representación política. Este concepto continúa siendo objeto de controversias conceptuales. Es común que se conciba a la representación política como un elemento indisoluble de la democracia representativa, cuando se trata en realidad de un tipo general de relación política. También es usual que se conciba a la democracia representativa como una forma secundaria, elitista e instrumental del gobierno auténticamente popular. En este trabajo he discutido la validez de esta tesis. He argumentado que no existen planteamientos normativos consistentes que permitan sostenerla. Por el contrario, las relaciones e instituciones representativas son elementos estratégicos para promover las normas de inclusión democrática.

El estudio de la calidad de la representación continúa siendo un desafío. Las encuestas de opinión pública y los indicadores de desempeño electoral y legislativo constituyen insumos de primera importancia. Sin embargo, aun en este conjunto de temáticas la reflexión normativa es ineludible. Los estudios empíricos de la representación política se basan en consideraciones normativas implícitas acerca de qué esperar de las instituciones representativas y el rol de los ciudadanos en ellas. Es importante, por ello, clarificar los planteamientos normativos que orientan la investigación empírica. Esta tarea de clarificación conceptual y normativa cobra relevancia cuando se hace necesario repensar las transformaciones en los fenómenos políticos. El reconocimiento de

que distintas formas de representación política tienen consecuencias para la gobernanza democrática hace necesario reflexionar acerca de la manera en que se deben entender y evaluar tales consecuencias. Para esto hace falta recabar información sistemática acerca de estos fenómenos. En suma, las perspectivas empírica y normativa de estudio de la representación democrática constituyen dos formas de investigación que, lejos de ser contradictorias, deben articularse y complementarse activamente.

Bibliografía

- Burke, Edmund, 2003 [1790], *Reflexiones sobre la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza.
- Christiano, Thomas, 2008, *The Constitution of Equality: The Authority of Democracy and its Limits*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Dryzek, John, Bonnie Honig y Anne Phillips, eds., 2006, *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Ferejohn, John y Frances Rosenbluth, 2009, “Electoral Representation and the Aristocratic Thesis”, en Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth Jean Wood y Alexander S. Kirshner, eds., *Political Representation*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 271-304.
- Fung, Archon, 2006, “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, vol. 66, pp. 66-75.
- Garsten, Bryan, 2009, “Representative Government and Popular Sovereignty”, en Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth Jean Wood y Alexander S. Kirshner, eds., *Political Representation*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 90-110.

- Gauss, Gerald, y Chandran Kukathas, 2004, *Handbook of Political Theory*, Londres, Thousand Oaks y Nueva Delhi, Sage.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera, 2010, “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle, coords., *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, pp. 19-82.
- Habermas, Jürgen, 1998, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Held, David, 2006, *Models of Democracy*, 3ª ed., Stanford, CA, E. U., Stanford University Press.
- Keane, John, 2011, “Monitory Democracy?” en Sonia Alonso, John Keane y Wolfgang Merkel, edits., *The Future of Representative Democracy*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 213-235.
- Manin Bernard, 1997, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes, 1999, “Elections and Representation”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, edits., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 29-55.
- Mansbridge, Jane, 2003, “Rethinking Representation”, *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 4, pp. 515-528.
- Mansbridge, Jane, 2009, “A «Selection Model» of Political Representation”, *Journal of Political Philosophy*, vol. 17, núm. 4, pp. 369-398.
- Parkinson, John, 2004, “Hearing Voices: Negotiating Representation Claims In Public Deliberation”, *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 6, núm. 3, pp. 370-388.

- Peruzzotti, Enrique y Andrew Seele, 2009, "Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America", en Andrew Seele y Enrique Peruzzotti, eds., *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Washington, D. C. y Baltimore, MD, E.U., Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press, pp. 1-16.
- Pitkin, Hanna F. 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, CA, E.U., University of California Press.
- Pitkin, Hanna F., 2004, "Representation and Democracy: Uneasy Alliance", *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, núm. 3, pp. 335-342.
- Plotke, David, 1997, "Representation is Democracy", *Constellations*, 4, pp. 19-34.
- Powell Jr., G. Bingham, 2000, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, CT, E.U., Yale University Press.
- Rehfeld, Andrew, 2009, "Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy", *American Political Science Review*, vol. 103, núm 2, pp. 214-230.
- Rehfeld, Andrew, 2006, "Towards a General Theory of Political Representation", *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 1, pp. 1-21.
- Santos, Boaventura de Souza y Avritzer, Leonardo, 2004, "Introducción: Para ampliar el canon democrático", en Boaventura de Souza Santos, edit., *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 35-74.
- Sartori Giovanni, 1987, *The Theory of Democracy Revisited: Part One: The Contemporary Debate*, Chatham, NJ, E. U., Chatham House.
- Saward, Michael, 2010, *The Representative Claim*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.

- Saward, Michael, 2011, "The Wider Canvas: Representation and Democracy in State and Society", en Sonia Alonso, John Keane y Wolfgang Merkel, eds., *The Future of Representative Democracy*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 74-96.
- Schumpeter, Joseph, 1970, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3ª ed., Nueva York, Harper Perennial.
- Stimson, James, 2007, "Perspectives on Representation: Asking the Right Questions and Getting the Right Answers", en Russell Dalton y Hans-Dieter Klingemann, eds., *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, pp. 850-862.
- Urbinati, Nadia y Mark Warren, 2008, "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 387-412.
- Urbinati, Nadia, 2006, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Warren, Mark, 2006, "Democracy and the State", en John Dryzek, Bonnie Honig y Anne Phillips, eds., *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, pp. 382-399.
- Weber, Max, 1996, *Economía y sociedad*, 3ª ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica.
- Young, Iris Marion, 2000, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.

¿A quién representan los intermediarios? Reflexiones
acerca del campo clientelar y sus efectos
sobre representantes y representados

Martín Paladino

Los dos clientelismos

Desde hace unos 20 años –cuando el estudio del clientelismo tomó nueva fuerza en el contexto postransicional– académicos de diversas disciplinas y tradiciones metodológicas han buscado una definición capaz de tipificar al fenómeno y ofrecer un camino de operacionalización que lo hiciera susceptible de ser medido. A pesar de estos esfuerzos el carácter polisémico del concepto ha permanecido inalterado. Cada investigador ha propuesto variaciones, sutiles en algunos casos, auténticos intentos de refundar el campo en otros. Este estado de fragmentación no es exclusivo del estudio del clientelismo y como en otros ámbitos –la democracia, como veremos más adelante– tiene ventajas y desventajas. Barbara Schröter señala que la multiplicidad de definiciones tiene como resultado que “difícilmente se logra comunicar algo sobre el fenómeno” (Schröter 2010:141). Si no somos capaces de ponernos de acuerdo en qué es y qué no es clientelismo debería ser todavía más dificultoso llevar a cabo lo que aquí nos proponemos: ponderar sus efectos para la democracia y la representación. Del otro lado del argumento podemos mencionar que esa mismísima multiplicidad es el resultado de un campo¹

¹Campo principalmente en el sentido de Bourdieu: un espacio en el que están en juego las clasificaciones legítimas, en el que se definen *posiciones* y se practican estrategias. Consideramos que la sociología de la sociología no debe ser un capítulo aparte sino estar presente en todo esfuerzo de investigación (Bourdieu, 2000).

dinámico de estudios que se ve constantemente enriquecido por aportes heterogéneos de la antropología, la sociología y la ciencia política (Combes, 2011). Cada disciplina se establece a partir de tradiciones intelectuales que facilitan la comunicación interna y trazan agendas de investigación delimitadas y compartidas. Estas agendas señalan las dimensiones analíticas relevantes e inducen una metodología acorde. La discusión tiene lugar en dos ámbitos simultáneos: al interior de cada disciplina y en el campo de estudio del clientelismo como un todo.

El debate sobre el clientelismo dentro de la *ciencia política* parte de la preocupación por sus externalidades, es decir los efectos del fenómeno clientelar sobre la democracia, la calidad del gobierno, el desarrollo y la pobreza (Brinkerhoff y Goldsmith 2002). El *método comparativo* es el nombre del juego, pues permite pensar al mundo como un laboratorio en el cual desarrollar cuasi experimentos y medir apropiadamente el impacto de la variable clientelar. La necesidad de establecer comparaciones en contextos heterogéneos tiene un efecto en las opciones conceptuales y teóricas.

A nivel *conceptual* el clientelismo debe ser definido de un modo que posibilite su operacionalización en la forma de indicadores cuantitativos conmensurables. Esta necesidad de operacionalización generalmente se decanta por instrumentos que hacen observable al clientelismo como *compra de votos*. La *transacción* clientelar así entendida señala patrones y clientes prototípicos: partidos y candidatos por un lado, votantes por el otro. A nivel teórico los fundamentos del intercambio clientelar deben ser aplicables –potencialmente– a todos los países y culturas. La primera opción suele ser la perspectiva microeconómica de las relaciones sociales,² que ofrece un marco transcultural de motivos y elecciones. Las explicaciones que incorporan a la cultura son infrecuentes y cuando aparecen lo hacen en nota

²Aquello que en sociología llamamos “perspectiva de la elección racional”.

crítica o considerando a lo cultural como normas que alteran los precios relativos.

Mientras la ciencia política se preocupa por las externalidades del clientelismo, la antropología y la sociología se han dado como objeto la vida interna del fenómeno. Más que los efectos sobre la democracia como régimen político aquí preocupan sus efectos sobre la subjetividad y las relaciones políticas locales (Quirós, 2008), las estrategias de supervivencia de los pobres urbanos (Auyero, 2001), las posibilidades de emergencia de actores colectivos y protesta social (Farinetti, 1998). En esta visión internista, el foco analítico está puesto en las relaciones cara a cara captadas en clave etnográfica: el clientelismo como experiencia vivida por quienes participan de las relaciones. La cultura, en clave interpretativa más que normativa (Geertz, 2003), y como repertorio más que como fines (Swidler, 1986), juega un papel central en la explicación de los lazos entre patrones y clientes. La descripción densa es el nombre del juego: la constatación de que dos bienes han cambiado de manos —una transacción— es engañosa si no podemos dar cuenta de los significados, estilos y habilidades implicados.

Las posiciones en el campo de estudios del clientelismo resumidas en el cuadro 1 servirán como mapa para explorar la bibliografía sobre las relaciones entre clientelismo y democracia. Sin embargo, este último concepto tiene también una polisemia que deberemos desarrollar para aclarar lo que llamamos correas de transmisión de las externalidades clientelares.

CUADRO 1. Posiciones en el estudio del clientelismo

<i>Posición</i>	<i>Transaccional</i>	<i>Relacional</i>
Disciplinas	Ciencia política	Antropología, sociología
Características del intercambio	Bienes intercambiados. Énfasis en su clasificación: públicos, privados, de club	Sentido de la relación clientelar. Énfasis en la forma del intercambio
Metodología	Cuantitativa. Comparativa	Cualitativa. Hermenéutica
Perspectiva teórica	Acción racional	Acción como producción de significados
Solución a la paradoja del clientelismo (relación voluntaria y de explotación)	Problema de acción colectiva por parte de los clientes.	Creación de un “mundo interno” en el que tal paradoja no existe. Economía moral.
Solución a la incertidumbre del intercambio	Coacción del voto, control probabilístico	Creación de reciprocidades
Funcionalidad	Estrategia de movilización electoral de los partidos políticos	Estrategia de supervivencia de los sectores populares
Relación clientelismo y democracia	Clientelismo como cesión de derechos políticos	Clientelismo como cesión de la autonomía organizativa
Tóxico para la democracia	Quita funcionalidad comunicativa al voto	Impide la organización autónoma de la sociedad civil, invadiéndola con una lógica de subordinación
Tónico para la democracia	Permite la rendición de cuentas entendida como cumplimiento de las transacciones clientelares	Genera redes sumergidas y repertorios que facilitan la protesta

Fuente: Elaboración propia.

Las dos democracias

En su trabajo de 1996 sobre las instituciones informales Guillermo O'Donnell (1996) reabrió el campo para el estudio del clientelismo en clave politológica. Considerando al clientelismo y patrimonialismo como dos instituciones informales características de las “democracias nuevas” las señaló como objetos de investigación legítimos y les dio un lugar en la explicación sobre el éxito o fracaso de las poliarquías. Su punto de partida es una definición de democracia como poliarquía propuesto por Dahl. De acuerdo con esta caracterización, una poliarquía tiene los siguientes atributos: representantes elegidos, elecciones libres y justas, sufragio incluyente, derecho a candidatearse como representante, libertad de expresión, información alternativa y autonomía asociacional. El ejercicio de este conjunto de derechos y libertades debe producir competencia electoral democrática, al punto de hacer desaparecer cualquier alternativa a participar en esta competencia como camino para acceder al gobierno. La lista de atributos de Dahl señala procedimientos –elecciones libres y justas en las que a (casi) nadie le está negado votar o ser votado– y condiciones para que puedan llevarse a cabo esos procedimientos –con libertad de expresión, información alternativa y autonomía de asociación pueden crearse libremente las preferencias que serán expresadas a través del voto. Lo que define a la poliarquía es una serie de procedimientos que regulan el acceso al gobierno y se organizan de modo de lograr buena calidad de las decisiones. La competencia entre partidos y candidatos debería ubicar como representantes a los considerados mejores por un público democrático que produce libremente sus preferencias.

Jonathan Fox, en cambio, señala que la perspectiva centrada exclusivamente en el aspecto electoral y la dinámica de partidos en la democracia es necesaria, pero insuficiente. La autonomía organizacional no sólo es importante por sus efectos electorales,

también lo es como condición del ejercicio de la ciudadanía más allá de las elecciones. “Las asociaciones intermedias son complementos cruciales de los partidos políticos porque son potencialmente más capaces de responder a los intereses societales inherentemente diversos” (Fox, 1994:152). La transición electoral puede haberse completado, pero si los gobiernos no permiten la organización de actores *sociales* ni la emergencia de una sociedad civil autónoma será parcial, al menos en cuanto al desarrollo de la ciudadanía. Esto se apoya en una concepción de democracia tributaria de Tocqueville, según la cual “la gobernanza democrática depende de la densidad de la vida asociacional que constituye la sociedad civil” (Fox, 1994:152). Las relaciones clientelares por su verticalidad impiden la emergencia de relaciones horizontales compatibles con el ejercicio de la ciudadanía.³

Desde estas caracterizaciones de la democracia, sus condiciones de consolidación y posibilidades de aumento de calidad, el clientelismo puede tener dos tipos diferentes de efectos: incidir en los resultados electorales en tanto que compra de votos o incidir en la probabilidad de la acción colectiva autónoma en tanto que subordinación. Normativamente el clientelismo tiene la forma de una *cesión de derechos*, electorales en un caso y de autonomía en el otro.

El clientelismo y la democracia

Una forma recurrente de sistematizar las relaciones entre clientelismo y democracia pasa por mover el debate a la pareja tradición/modernidad. En función de la caracterización del clientelismo como compatible o incompatible con la modernidad se pensará su relación con la democracia (Günes-Ayata, 1994). La

³Hay dos alternativas a la formulación tocquevilliana sostenida por Fox: una versión marxista de izquierda, según la cual las relaciones impiden el desarrollo de la conciencia de clase, y la versión ya mencionada en la que el clientelismo impide el desarrollo de una política individualista basada en intereses (Günes-Ayata, 1994).

discusión que permanece a la sombra remite a las variables pauta, un conjunto de dicotomías que codifican las orientaciones permitiendo distinguir lo tradicional de lo moderno (Parsons, 1984). En efecto, las caracterizaciones del clientelismo suelen hacer referencia a algunas o todas las dicotomías y determinar los atributos del clientelismo dentro del polo tradicional. Es afectivo en lugar de neutro, orientado a sí mismo y no a la colectividad, particularista antes que universalista, centrado en la adscripción y no en el desempeño, específico más que difuso. La hipótesis planteada en los años cincuenta y sesenta era que el impulso modernizador debería hacer desaparecer al clientelismo remplazándolo por formas propiamente modernas de participación política (Günes-Ayata, 1994). Tal hipótesis está presente, por ejemplo, en el estudio clásico sobre el cacicazgo en la Ciudad de México de Wayne Cornelius. La reproducción de la relación de cacicazgo a fines de los sesenta es entendida como continuidad de la cultura rural tradicional de los migrantes recientes. Se esperaba que sus hijos, socializados ya en el ámbito moderno de la ciudad, optaran por prácticas políticas diferentes (Cornelius, 1980).

Sin embargo, en las décadas posteriores las hipótesis sustentadas en la teoría de la modernización debieron enfrentar el hecho de que las fuerzas estructurales de la urbanización y la industrialización no habían erradicado al caciquismo y al patronazgo, y el fenómeno clientelar presentaba una sorprendente capacidad de adaptarse a entornos políticos, económicos y culturales diferentes. En respuesta siguieron dos reformulaciones. La primera sostiene que el clientelismo no era privativo de los arreglos tradicionales sino un fenómeno presente en todo tipo de sociedades y muy posiblemente compatible con la democracia. La segunda sostiene que la caracterización del clientelismo como tradicional es correcta, pero que como resabio en la sociedad moderna es mucho más persistente de lo que los sociólogos de la década de 1960 habían creído, y que en su reproducción es capaz de

explotar los intersticios que la modernidad democrática le ofrece. El corolario de esta segunda reformulación de la relación clientelismo/democracia es que el clientelismo sigue siendo un invitado indeseable en la modernidad democrática, pero que no desaparecerá por sí solo. Su erradicación depende de una agenda gubernamental activa o de la vigilancia de la sociedad civil (Olvera, 2007).

En una publicación reciente, H el ene Combes plantea la existencia de estas dos reformulaciones y adscribe a una y otra a las posiciones en el campo de estudios del clientelismo. Dirigiéndose a un público de antropólogos y sociólogos, presenta una visión del campo de estudio del clientelismo en la que identifica dos posiciones las que llama instrumental y sociocultural (Combes, 2011). Combes señala que la preocupación por los efectos negativos del clientelismo en la calidad de la democracia corresponde a la posición instrumental, mientras que la sociocultural está más abierta a considerar que no hay una incompatibilidad fundamental. La caracterización es, en principio, adecuada. Sin embargo, existen autores que dentro del consenso instrumental o transaccional que proponen que el clientelismo no sólo es compatible con la democracia, sino que van más allá planteando que contribuye decididamente a su consolidación y buen funcionamiento (Corzo Fernández, 2002). Siempre dentro de la ciencia política y en el centro mismo del subcampo al que llamamos posición transaccional, Kitschelt sostiene que la efectividad del clientelismo como mecanismo de rendición de cuentas democrática debe ser evaluada empíricamente en cada caso (Kitschelt, 2010).⁴

Otro aporte destacable en este esfuerzo de sistematización de la producción académica sobre las externalidades del clientelis-

⁴En este sentido, Kitschelt se aparta de autores como Susan Stokes, quien a partir del desarrollo conceptual de las definiciones de clientelismo y democracia arriba a la conclusión de que el clientelismo nunca es compatible o beneficioso para la democracia (Stokes, 2004).

mo es el de Robert Gay (1998). El resultado de sus investigaciones logró cuestionar algunas formas convencionales de pensar esta relación, que se habían convertido en un sentido común que vinculaba clientelismo con autoritarismo por la vía del populismo y el corporativismo.⁵ Retomando la distinción tradicional/moderno, Gay pasa revista a investigaciones sobre el clientelismo en Brasil en las que aparece como una estrategia de dominación del régimen autoritario y la oligarquía.⁶ Para disolver esa distinción de un clientelismo tradicional en un sistema político moderno, propone la idea de “clientelismo como posmodernidad”. Ya sea que el ideal de la modernidad se considere desaparecido, o bien ya materializado como democracia electoral, podemos ver al clientelismo con otros ojos. El *clientelismo fino* descrito por Gay es demandado desde abajo, más que impuesto desde arriba; no sólo es compatible sino frecuentemente tributario de la acción colectiva de los sectores populares, está crecientemente permeado por una retórica de los derechos y cuenta con sus propias condiciones de rendición de cuentas. En el caso y período que considera es más un “arma de los débiles” que una maquinaria que los somete. Retomaremos algunas de estas ideas más adelante en nuestra propuesta de sistematización de la relación clientelismo/democracia.

Dentro de la posición relacional es acertado mencionar que el consenso se orienta hacia la neutralidad del clientelismo o a señalar una imposibilidad de dar cuenta de sus efectos más allá de la vida cotidiana en que se desarrolla. Sin embargo, el debate sobre el carácter de relación de subordinación o no de la relación

⁵El problema es que nos hemos acostumbrado tanto a pensar al clientelismo como un mecanismo de control institucional –frecuentemente definido como corporativismo– o el producto de una ‘falsa conciencia’ –frecuentemente definida como populismo–, que no somos capaces de considerar que el clientelismo puede ser adoptado por los sectores populares como una estrategia política” (Gay, 1998:14).

⁶En la clasificación de Günes-Ayata se trata de perspectivas modernistas de izquierda que ven al clientelismo ya como una estrategia o como una práctica atávica que impide la articulación de opciones políticas radicales por parte de los sectores populares.

clientelar puede tomar la forma de un debate sobre la autonomía organizacional de los sectores populares y dirigirnos a pensar los efectos del clientelismo en la democracia social.

Una última propuesta de sistematización propone los rótulos tóxico y tónico para evaluar las externalidades de la democracia en clave politológica (De Souza, 2008). Su revisión de los argumentos a favor o en contra de la compatibilidad del clientelismo con la modernidad democrática ofrece al lector un panorama del debate actual en aquella disciplina. En sus comentarios de cierre señala los efectos nocivos del clientelismo para la competencia electoral, la eficiencia de la administración pública y la calidad de la democracia en general, sosteniendo que considerar al clientelismo como una forma de rendición de cuentas es un abuso conceptual.

El cuadro 2 ubica algunos aportes relevantes en el estudio de las externalidades del clientelismo en un espacio definido por las coordenadas tóxico/tónico (De Souza, 2008) y democracia electoral/democracia social (Fox, 1994).

CUADRO 2. Externalidades del clientelismo para la democracia

	Tóxico	
Representación electoral	Susan Stokes (2004, 2005, 2007) <i>Rendición de cuentas perversa</i> . Reduce la propensión del gobierno a proveer bienes públicos, evita que los votantes expresen sus preferencias en las elecciones y debilita la autonomía del votante.	Jonathan Fox (1994) <i>Clientelismo de Estado</i> . Impide la formación de asociaciones intermedias y por tanto el ejercicio de la ciudadanía.
	Herbert Kistchelt (2010) <i>Rendición de cuentas instrumental</i> . El clientelismo como forma de relación, ciudadanos y políticos, entre otras.	Autonomía del campo clientelar
	Corzo Fernández (2010) <i>Clientelismo como intercambio</i> . El clientelismo como gestión efectiva de intereses ante el Estado.	Marina Farinetti (1998) <i>Economía moral del clientelismo</i> . Relación entre el clientelismo como sistema de relaciones y la acción colectiva (protesta).
	Tónico	Actores sociales y ciudadanía

Fuente: Elaboración propia.

Patrones y clientes, intermediarios y operadores

La literatura sobre el clientelismo y sus externalidades para la democracia no sólo coloca a ambos fenómenos en una escala de tradición y modernidad, también se apoya en definiciones implícitas o explícitas sobre quienes son clientes y quienes son los patrones y como se producen las relaciones de representación al interior de esa dupla. Sostendremos que la caracterización del “patrón” en la relación clientelar cara a cara puede ordenar la discusión sobre las externalidades de la democracia. Si lo caracterizamos como un operador partidario (Stokes, 2004) o, más en general, como un actor estatal (Fox, 1994) del régimen autoritario, la relación clientelar será de subordinación y cesión de derechos. Si, por el contrario, lo consideramos un intermediario (Gay, 1998; Paladino, 2010) el análisis se torna más complejo en cuanto a la dirección de la relación de representación. Comenzaremos una vez más a revisar la literatura, tomando como guía las posiciones esbozadas en la introducción.

Los principales referentes de la perspectiva transaccional provienen del ámbito de las ciencias políticas, como dijimos, y desde allí se definen sus intereses de investigación. Aunque el clientelismo se constata empíricamente como un intercambio, su funcionalidad es otra. En el esquema amplio de la política comparada es un *método de movilización electoral* llevada a cabo por partidos políticos (Stokes, 2007). De este modo, los partidos políticos o los candidatos ocupan el lugar de patrones, mientras que los votantes ocupan el de clientes. El clientelismo, en esta perspectiva, se vincula con la pobreza a través de la teoría de la utilidad marginal del ingreso. Dado que los partidos disponen de cantidades limitadas de dinero para comprar votos invertirán racionalmente en quien ofrezca un mayor retorno. Una magnitud dada de dinero —o bienes— tiene más utilidad para quien tiene un ingreso más bajo, por lo tanto es eficiente comprar votos en los sectores populares (Stokes, 2005).

Sin embargo, en un proceso electoral suficientemente amplio al candidato le resultaría imposible establecer relaciones personalizadas con cada uno de los votantes a los que quiere reclutar como clientes y le sería todavía más difícil monitorear que hayan cumplido con su parte de la transacción (que hayan votado a cambio del bien que se les dio). La relación personalizada cara a cara se da entre *votantes y operadores partidarios*. Estos operadores no solamente se encargan de ofrecer bienes a cambio de votos, también son los encargados de asegurar el cumplimiento de la transacción. En los estudios en clave transaccional el problema del monitoreo es uno de los que reciben mayor atención, considerando que en casi todas las democracias existen procedimientos para garantizar el voto secreto. Si el voto se vende intentando maximizar la utilidad, algunos podrían intentar multiplicarla vendiéndolo a dos partidos o vendiéndolo a uno y votando por otro candidato, al que prefieren aunque no les pague. Los operadores aprovechan el conocimiento que tienen de los votantes —por eso es importante que participen en los mismos espacios de socialización— para asegurarse de que han votado por el candidato/patrón o para castigar suspendiendo el flujo de bienes clientelares a quienes no lo hayan hecho. Los operadores políticos también quieren algo a cambio por sus valiosos servicios. Una vez más se aplica la tesis de la utilidad marginal decreciente del ingreso y es eficiente contratar operador partidarios pobres. Como los operadores pobres viven y comparten los espacios de socialización con otros pobres, el círculo de clientelismo y pobreza se vuelve a cerrar. De manera sutil, partido clientelar/partido popular se hacen sinónimos y se oponen a partido programático/partido de clase media (Stokes, 2005).

En la influyente perspectiva de Jonathan Fox, el lugar del patrón en la relación cara a cara lo ocupa un intermediario, sin embargo consideramos que no lo es en un sentido estricto y por lo tanto es posible que defina al clientelismo como “una relación ba-

sada en la subordinación política a cambio de recompensas materiales” (Fox, 1994:153). La maquinaria clientelar tiene como función garantizar la reproducción del régimen autoritario no sólo comprando votos, también y especialmente inhibiendo la emergencia de actores con visiones o intereses alternativos al régimen. En el modelo de Fox, la expansión de la autonomía y consiguiente ciudadanía se produce a través de interacciones iteradas entre los movimientos sociales que buscan abrir espacios de autonomía, las élites autoritarias que pretenden mantenerlos cerrados y los funcionarios reformistas que, estando en el gobierno, aceptan los incrementos de ciudadanía. Toda ganancia de autonomía aparece como una pérdida para el bloque clientelismo/autoritarismo, de modo que clientelismo y acción colectiva participan de un juego de suma cero. En este proceso de transición de clientelismo a ciudadanía se produce un estadio intermedio de semiclientelismo, ubicado entre el clientelismo autoritario que se deja atrás y el pluralismo al que se aspira. “El semiclientelismo es diferente del clientelismo autoritario porque depende de acuerdos no forzados, pero difiere del pluralismo porque los *actores estatales* todavía intentan violar el derecho a la autonomía asociacional”⁷ (Fox, 1994:157-158). Los intermediarios son personeros de los actores estatales, como se pone de manifiesto diciendo que “la pirámide de intermediarios controló los desafíos a la estabilidad por décadas, pero se osificó y provocó un creciente resentimiento por parte de grupos que buscaban mayor autonomía” (Fox 1994:160).

Tanto en la definición de Stokes como en la de Fox, la parte que personifica al patrón en la relación cara a cara no es ni puede ser representante de los clientes. El operador o intermediario estatal sólo considera intereses ajenos a los clientes, es agente de un partido, de un Estado autoritario o de la oligarquía.

La perspectiva relacional, por su parte, está más preocupada por el estudio de las estrategias de supervivencia de los

⁷Énfasis mio.

sectores populares. Desde ese punto de vista pueden verse a las prácticas políticas de esos sectores como una extensión de las estrategias de supervivencia que les permite alcanzar recursos controlados por actores políticos o gubernamentales. El énfasis está puesto desde el comienzo en las relaciones cara a cara y el escenario no es la gran política sino la arena local. La figura del cliente es un pobre urbano cuyo universo simbólico ha sido restituido y el lugar del patrón lo ocupa un *intermediario*, alguien capaz de conectar a quienes necesitan los bienes y servicios con quienes pueden dárselos. En lo que respecta al vínculo entre clientelismo y pobreza, los argumentos son diferentes al recurso teórico, al marginalismo de los transaccionistas. Generalmente, sostienen que el fenómeno clientelar no es privativo de los pobres y que si ese vínculo se destaca es porque los casos de clientelismo en situación de pobreza son los más estudiados, omitiéndose tomar en cuenta “que existe una forma de clientelismo de las clases medias e incluso de las élites” (Combes, 2011:19). Otros autores, como Auyero, mencionan a los procesos de destitución social relacionados con las reformas estructurales como contexto de las relaciones clientelares (Auyero, 2001). En cualquier caso las relaciones clientelares no son simplemente impuestas desde arriba por la élite o los partidos, más bien son ofrecidas a los clientes y con frecuencia demandadas por éstos.

Quien mejor codifica este cambio del clientelismo impuesto al clientelismo demandado es Robert Gay con su concepto de clientelismo fino. El “clientelismo fino” se parece bastante al semiclientelismo de Fox, sin embargo las actitudes de los clientes y los intermediarios difieren de manera notable. Los clientes que Gay estudia en Brasil dan crecientemente un significado de derechos a los bienes que obtienen. Comparemos la noción de patrón como *actor estatal* y cliente individualizado y forzado a ceder sus derechos con la idea según la cual:

Las clientelas políticas son menos propensas a asumir la forma de una red laxa de díadas y asumen más la forma de organizaciones, comunidades o aun regiones completas que establecen relaciones o alcanzan formas de entendimiento con políticos, agentes gubernamentales y administraciones. [...] Los políticos clientelares y los líderes comunitarios que fallan en la provisión de bienes rápidamente pierden apoyo o son reemplazados por otros (Gay, 1998).

De este modo, se hace visible la diferencia entre *operador* partidario e *intermediario* que puede parecer sutil a pesar de sus profundas implicaciones. El operador partidario es un agente del partido o candidato que es su principal y tiene el compromiso de velar por sus intereses. Su desempeño se evalúa de acuerdo con la cantidad de votos que logra asegurar y si no cumple con las expectativas del partido puede ser reemplazado. La dirección de las expectativas de lealtad y la forma en que se evalúa el desempeño de un intermediario es diferente. El intermediario no es de antemano un agente del partido ni de los clientes, es un híbrido que se identifica al mismo tiempo como representante del partido ante la base y como representante de la base ante el partido. Vive la dualidad de ser a la vez militante y vecino, compartir la esfera de socialización y la vida cotidiana de los clientes e insertarse de manera más discontinua –pero fundamental– en la vida interna de los partidos políticos y agencias gubernamentales.⁸ No sólo rinde cuentas al partido, como está implícito en la noción de operador, también debe rendir cuentas a los clientes. Si no es capaz movilizar apoyos y votos no podrá insertarse en el campo político y canalizar bienes y servicios para sus seguidores. Si eso ocurre violará los acuerdos implícitos de la economía moral del clientelismo y enfrentará la defección o revuelta de los clientes.

⁸Sobre la posición de intermediario como tributaria de una interfase más que de una de las partes puestas en contacto, véase Long (2007); Hevia de la Jara (2010); Paladino (2010).

La idea de Fox del clientelismo autoritario resume la oposición implícita o explícita entre clientelismo y acción colectiva presente en una parte importante de la literatura. Aun sin considerar a las redes clientelares como parte de un aparato de subordinación, las características que se les atribuyen aparecen como incompatibles con la acción colectiva y la protesta. Así, las relaciones verticales diádicas (Landè, 1977) limitan la emergencia de lazos horizontales y la personalización del vínculo impide la comprensión de los bienes recibidos como derechos ciudadanos enmarcándolos como favores, como manifestación de la buena voluntad del patrón. Podría decirse –junto con Gay– que esta contradicción se rompe en el clientelismo posmoderno, pero que es válida para arreglos tradicionales menos “contaminados” por la retórica de la ciudadanía y los movimientos sociales. Sin embargo, nos encontramos con el uso de las nociones de economía moral y clientelismo como repertorio propuesto por Marina Farinetti, explicando un fenómeno aparentemente contradictorio: una rebelión de clientes en un contexto político tradicional (Farinetti, 1998, 2005). En la interpretación de un episodio de protesta popular en la provincia argentina de Santiago del Estero, Farinetti considera que las expectativas del intercambio clientelar, entendidas como economía moral, señalan un límite de lo que el patrón puede o no puede hacer. Así mismo, la interacción de los clientes entre sí, en tanto que clientela opera como red sumergida que puede movilizarse para la protesta cuando las condiciones lo hacen propicio.

El entramado simbólico de las relaciones clientelares que constituye su economía moral, sin embargo, es visto también más como una forma de negación colectiva (Auyero, 2002) de la asimetría y efectos de subordinación de la relación. El “*habitus* clientelar” también puede ser una *illusio* que deja velado a los agentes el sentido de sus prácticas, como señalan Vommaro y Quirós (2011), al criticar los estudios sobre las relaciones cliente-

lares pensándolo como un fenómeno que ocurre en dos mundos: el que crean juntos clientes, intermediarios y patrones, y se funda en amistad, reciprocidad y compromiso; y el que sólo pueden observar los analistas desnudando la subordinación, asimetría y el control.

El intermediario como representante o la autonomía del campo clientelar

La crítica antropológica a la noción de *habitus* clientelar derivada de Auyero acierta al señalar lo poco que ganamos cuando desplazamos la dominación del cliente por el patrón a la dominación de un *habitus* que se les impone a ambos (Vommaro y Quirós, 2011). Sin embargo, no descartamos por completo un análisis bourdiano de las relaciones clientelares. La debilidad de la teoría del *habitus* clientelar, en nuestra visión, deriva del uso parcial del instrumental teórico. Si el *habitus* son disposiciones para actuar de cierto modo, su existencia no puede plasmarse en otro ámbito que no sea un campo, el conjunto de posiciones “complice ontológico” de las disposiciones. “Es sólo *en su relación con* ciertas estructuras que el *habitus* produce determinados discursos o prácticas” (Bourdieu y Wacquant 2005:197).⁹ Esa estructura a la que hace referencia Bourdieu constituye lo que llamamos campo clientelar. Antes de dedicar algunos párrafos a delinear una agenda de investigación del campo clientelar presentaremos un modelo de análisis del clientelismo en clave de reproducción de las relaciones clientelares que nos servirá de antecedente.

Nuestro punto de partida es el clientelismo posmoderno definido por Günes-Ayata y retomado por Farinetti. A diferencia del clientelismo tradicional, en el que las posiciones de

⁹Énfasis de Loïc Wacquant en el original. En general, coincidimos con los *énfasis* de Wacquant que nos llevan a una lectura de Bourdieu, que enfatiza no sólo en la lucha por adquirir posiciones sino también en la lucha por las clasificaciones que se hacen disposiciones. Su postura, que en general compartimos, se expresa claramente en las páginas 38-42 del libro citado.

patrón y cliente estaban inscriptas en la estructura social —típicamente: el terrateniente como patrón, el campesino como cliente—, en este nuevo contexto aplica una definición puramente relacional. Patrón y cliente se definen uno en relación al otro. Demos un paso más y retomemos la caracterización de “patrón” en la relación cara a cara como *intermediario*. El intermediario no posee los recursos que invierte en la relación sino que los obtiene de manera derivada, canalizando la gestión de un conjunto de demandas ante las autoridades gubernamentales o partidarias.¹⁰ *En su capacidad de llevar a cabo la gestión están las condiciones de la reproducción de su propia posición como intermediario*. El modelo que proponemos descompone analíticamente tres dimensiones de la intermediación: *a)* una intermediación social que genera un vínculo de los clientes entre sí; *b)* una intermediación como traducción cultural de una necesidad en demanda; y *c)* una intermediación propiamente política. El orden de la presentación no debe llevarnos a pensar en operaciones secuenciales, las tres dimensiones son simultáneas y separables sólo en el nivel del análisis.

a) El momento cero es una base dispersa de clientes potenciales que podrían obtener determinados bienes (públicos o privados) sólo si resuelven el problema de acción colectiva. Invirtiendo capital social,¹¹ el intermediario es capaz de alcanzar a una red amplia y convocar a los interesados. El mecanismo es la *masa crítica* (Oliver y Marwell, 1988), según el cual la acción colectiva es, en contra del postulado de Olson (1991), más probable para los grupos grandes. Los contactos del intermediario entre numerosos clientes potenciales agranda el grupo hasta dotarlo de masa crítica.

¹⁰Una referencia a esta construcción es la idea de “poder derivado” del cacique (Cornelius, 1980).

¹¹Entendido, con Bourdieu, como la suma de los recursos disponibles a través de redes.

- b) La demanda clientelar se presenta de manera inmediata como *necesidad*. Como tal no puede ser atendida por agencias gubernamentales. A partir del conocimiento de los programas sociales existentes y del género literario de la redacción de proyectos, el intermediario recodifica a la necesidad como una demanda que sí puede ser atendida. Logra pasar del “quiero un departamento” al “produciremos socialmente el hábitat”, del “quiero una despensa” al “garanticemos la soberanía alimenticia”.
- c) Hasta aquí la intermediación clientelar no tiene un matiz propiamente político. Sin embargo, la interposición burocrática de una demanda no suele ser suficiente para que se le dé cauce. Es necesario, adicionalmente, ejercer presión en términos políticos para hacer a la demanda propia prioritaria o darle cauce aun cuando es ilegal (regularización de predios, uso del espacio público para el comercio, entre otras). Esta presión vuelve al actor clientelar un actor propiamente político: debe interponerse en los cálculos de otros actores políticos, amenazarlo con su capacidad de daño, cortejarlo con su capacidad de cooperación. Ofrecer el voto es típico mecanismo de cooperación, protagonizar movilizaciones o emprender acciones disruptivas de amenaza o acto de daño político.

De acuerdo con lo expuesto, el clientelismo no sólo es compatible con la acción colectiva, sino que está íntimamente ligado con ciertas formas de movilización de los sectores populares. El modelo de *clientelismo de acción colectiva* presentado se desarrolló para dar cuenta de las prácticas contemporáneas de algunas organizaciones remanentes del Movimiento Urbano Popular (Paladino, 2010), pero puede aplicarse a otros fenómenos como el comercio informal, la toma de tierras, las organizaciones del transporte, etcétera.

El sentido común de las interacciones entre patrones, intermediarios y clientes se configura como una economía moral. El

desempeño de unos y otros está siendo evaluado permanentemente, pero no de acuerdo con unos criterios fijos derivados de modelos de funcionamiento de la competencia democrática, sino de acuerdo con criterios dinámicos que emergen de la propia interacción. Debido a esto último las relaciones particulares son inestables y con frecuencia cambian los protagonistas. Sin embargo, las posiciones permanecen más o menos fijas, aunque de ningún modo por estar ancladas a una estructura. Se mantienen en un equilibrio dinámico, se definen y redefinen unas en relación con las otras. Logran alcanzar, de este modo, una objetividad social en el sentido de Bourdieu.¹² La reproducción de las relaciones clientelares y la reproducción de la posición de intermediario, en términos prácticos, son lo mismo.

A manera de conclusión: ¿A quién representan los intermediarios?

Mencionamos páginas atrás que era preciso abandonar la definición de quien ocupa la posición de patrón en las relaciones cara a cara como operador partidario. En el esquema relacional y dinámico que proponemos, un cuadro partidario que fue candidato puede volverse intermediario después de un proceso electoral adverso, un intermediario puede competir con su “patrón” en un proceso electoral, y un cliente puede adquirir los estilos y habilidades –finalmente: las disposiciones o *habitus*– de un intermediario exitoso y abrir su propia franquicia. En este fluir de personajes sólo quedan, más o menos fijas, ciertas posiciones. Ese conjunto de posiciones constituye lo que llamamos campo clientelar y en tanto que campo puede ser caracterizado y analizado con las categorías propuestas por Bourdieu: capital, inversión, estrategia, autonomía relativa. Esta autonomía relativa significa la capacidad del campo de producir su propio *nomos*, de definir sus límites controlando su relación con el entorno, de establecer sus

¹²Es decir, una objetividad relacional y no ontológica.

mecanismos de consagración. Implica un cambio en las relaciones de fuerzas que definen su estructura: de subcampo dominado a campo autónomo.

De este modo, la pregunta por las relaciones de representación en el campo clientelar nos dirige a la pregunta sobre su autonomía (relativa). Un recuento de Fox sobre el clientelismo autoritario remite a una baja autonomía del campo clientelar de modo que es, a lo sumo, un subcampo dominado dentro de un campo burocrático. Dado que la reproducción de la posición de intermediario se lleva adelante casi por completo en el campo burocrático es a éste al que representa: vive su *illusio*, interviene en la lucha por la distribución de los bienes materiales y simbólicos que éste produce. En la descripción de Stokes, el campo clientelar está dominado por los partidos. Sus agentes carecen de autonomía, de capacidad de participación en las luchas sociales por las posiciones y las clasificaciones que tienen lugar dentro del campo. El “partido clientelar” en realidad no es un campo, está osificado como aparato.¹³

A esto contraponemos la creciente autonomización del campo clientelar –algo que sólo puede ser producido por el campo mismo, aunque otros fenómenos le presten condiciones–. Esto conlleva un cambio en las relaciones de representación que no significa que la representación ahora sea necesariamente de abajo hacia arriba, cuando antes era de arriba abajo. Con la autonomía del campo clientelar aumenta la autonomía de la posición de intermediario y el compromiso del bróker es cada vez más en esa posición. En términos algo barrocos, sólo intermediando se puede seguir siendo intermediario. Dejaría de serlo si abandonara esa posición para convertirse en demandante o demandado, o si asumiera como mandato único el que le da uno de estos polos. Está condenado a atender a unos y a otros. Esto genera efectos que pueden parecer paradójicos. Algunos gobernantes en un in-

¹³Para la diferencia entre campo y aparato véase Bourdieu y Wacquant (2005).

tento de desvincularse de un intermediario o red de intermediarios hacen lo impensable: cumplir a rajatabla las demandas de la base y convertirlas en derechos adquiridos, haciendo superfluo al bróker.¹⁴ Esta salida no es la única: los clientes pueden irse con otro intermediario, el gobierno puede lanzar una política de espacios de participación ciudadana que rápidamente se poblarán de viejos conocidos o fomentarán la aparición de unos nuevos.

La agenda de investigación fundada en la imbricación entre movimientos sociales, sociedad civil y ciudadanía debería abrirse a estos nuevos fenómenos y perspectivas. El clientelismo en general y el clientelismo de acción colectiva en particular tal vez no generen los horizontes optimistas de expansión de derechos, de buen gobierno y ciudadanía, que inspiran a aquella agenda. Pero para muchas personas que obtuvieron una vivienda digna, atención hospitalaria en momentos difíciles, un empleo estable para mantener a sus hijos en la escuela, implica una expansión de la esfera práctica de la libertad que debería ser igualmente inspiradora. Si pudieran acceder a esos bienes de otro modo, tal vez lo harían, pero este es el repertorio cuya efectividad conocen, comprenden y dominan. Sus historias cuentan sacrificios, costos, privaciones, pero también un sentido que salda sobradamente esos costos. Si no somos capaces de rastrear lo autónomo de la politicidad de los sectores populares comprendiéndola *en sus propios términos* no habremos ganado nada de terreno con respecto a la visión que hace 15 años criticaba Robert Gay diciendo que “[e]n lugar de considerar a los pobres como agentes del cambio, esencialmente los culpa de todo lo malo” (Gay, 1998:18).

¹⁴Tal es el caso de los taxistas piratas en la Ciudad de México. El emplacamiento de las unidades ilegales dejó a los intermediarios sin nada que mediar y supuso un quiebre en las relaciones que mantenían con su base.

Bibliografía

- Auyero, Javier, 1998, “Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo del clientelismo político”, *Apuntes de Investigación CECYP*, núm. 2/3.
- Auyero, Javier, 1999, “El lugar de la cultura en la sociología norteamericana”, en Javier Auyero, *Caja de herramientas. El lugar de la cultura en la sociología norteamericana*, Buenos Aires, Universidad de Quilmes.
- Auyero, Javier, 2001, *La política de los pobres*, Buenos Aires, Manantial.
- Auyero, Javier, 2002, “Clientelismo político en Argentina. Doble vida y negación colectiva”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20.
- Bourdieu, Pierre, 1998, *Cosas dichas*, Barcelona, Gedisa.
- Bourdieu, Pierre, 2000, “Objetivar el sujeto objetivante”, en Pierre Bourdieu, *Cosas dichas*, Barcelona, Gedisa.
- Bourdieu, Pierre, 2002, *Campo intelectual y proyecto creador*, Buenos Aires, Montessor.
- Bourdieu, Pierre, 2003, *El oficio del científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*, Barcelona, Anagrama.
- Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant, 2005, *Una invitación a la antropología reflexiva*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Brinkerhoff, Derick y Arthur Goldsmith [informe], 2002, “Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming”, preparado por Abt Consulting para USAID.
- Combes, Hélène, 2011, “¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?”, *Desacatos*, núm. 36.
- Cornelius, Wayne, 1980, *Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la política*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.

- Corzo Fernández, Susana [working paper], 2002, “El clientelismo político como intercambio”, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques y Socials, vol. 206.
- De Souza, Luís [working paper], 2008, “Clientelism and the Quality(ies) of Democracy”, Budapest, DISC.
- Farinetti, Marina [apunte], 1998, “Clientelismo y protesta: Cuando los clientes se rebelan”, CECYP, núm. 2/3.
- Farinetti, Marina, 2005, “Violencia y risa contra la política en el Santiagueño: Indagación sobre el significado de una rebelión popular”, en Federico Schuster *et al.*, *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.
- Fox, Jonathan, 1994, “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, *World Politics*, 46, núm. 2, pp. 152-160.
- Gay, Robert, 1998, “Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 65, p. 14.
- Geertz, Clifford, 2003, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.
- Günes-Ayata, Ayse, 1994, “Clientelism: Premodern, Modern, Posmodern”, en Luis Roniger y Ayse Günes-Ayata, *Democracy, Clientelism and Civil Society*, Boulder, CO, E. U., Lynne Rienner Publishers.
- Hevia de la Jara, Felipe, 2010, “Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progreso/Oportunidades en el sur de Veracruz”, *Desacatos*, núm. 34.
- Kitschelt, Herbert [paper], 2010, “Democratic Accountability Relations. Exploring Global Patterns”, Durham, NC, E. U., Department of Political Science, Duke University.

- Lande, Carl, 1977, "Introduction: The Dyadic Basis of Clientelism", en Schmidt *et al.*, *Friends, Followers and Factios*, Berkeley, CA, E.U., University of California Press.
- Long, Norman, 2007, *Sociología del desarrollo: Una perspectiva centrada en el actor*, San Luis Potosí, S.L.P., México, El Colegio de San Luis.
- O'Donnell, Guillermo [working paper], 1996, "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere", Notre Dame, vol. 222.
- Oliver, Pamela y Gerald Marwell, 1988, "The Paradox of Group Size in Collective Action: A Theory of the Critical Mass. II", *American Sociological Review*, 53, núm. 1.
- Olson, Mancur, 1991, *La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos*, México D. F., Limusa.
- Olvera, Alberto [ponencia], 2007, "Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública", seminario internacional Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, México, D. F., PNUD.
- Paladino, Martín, 2010, *Intermediación clientelar de demandas sociales y movilización política. La vivienda social en la Ciudad de México*, México D. F., inédito.
- Parsons, Talcott, 1984, *El sistema social*, Madrid, Alianza.
- Quirós, Julieta, 2008, "Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires. Por una visión no instrumental de la política popular", *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 27.
- Roniger, Luis, 2004, "Political Clientelism, Democracy and the Market Economy", *Comparative Politics*, 36, núm. 3.
- Schröter, Barbara, 2010, "Clientelismo político. ¿Existe el fantasma y cómo se viste?", *Revista Mexicana de Sociología*, 72, núm. 1, p. 141.

- Stokes, Susan [ponencia], 2004, “Is Vote Buying Undemocratic?”, Chicago, Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Stokes, Susan, 2005, “Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina”, *American Political Science Review*, 99, núm. 3.
- Stokes, Susan, 2007, “Political Clientelism”, en Charles Boix y Susan Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Swidler, Ann, 1986, “Culture in Action”, *American Sociological Review*, 51, núm. 2.
- Vommaro, Gabriel y Julieta Quirós, 2011, “‘Usted vino por su propia decisión’: Repensar al clientelismo en clave etnográfica”, *Desacatos*, núm. 36.

SEGUNDA PARTE.
REPRESENTACIÓN PARTIDARIA
Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA



Mecanismos de participación político-electoral:
La Sociedad Propagadora del Sufragio Popular.
México, 1884¹

Fausta Gantús

Introducción

Los comicios federales que se celebraron en 1884 para elegir presidente, además de senadores, diputados y magistrados, son significativos porque constituyeron el espacio de la primera reelección de Porfirio Díaz, quien resultó favorecido para suceder a Manuel González en el máximo cargo político del país. Frente a la idea acuñada y reiterada por una buena parte de la prensa de la época –y retomada por la historiografía tradicional– de que en ese año y en ese proceso todo había sido acuerdo, que los resultados eran conocidos desde antes de celebrarse las elecciones y que la presencia de un candidato único las había dejado sin sentido, convirtiéndolas en un mero trámite, en recientes investigaciones sobre este período empezamos a observar un proceso complejo caracterizado por el combate en muchos flancos y por la confrontación entre fuerzas políticas, especialmente las de gonzalistas y porfiristas (Gantús, 2012a y 2013). En efecto, la contienda para ganar los sufragios de 1884 empezó en realidad dos años atrás, en 1882, e implicó, entre otras estrategias, negociaciones y arreglos internos entre los principales actores políticos, la organización y consolidación de grupos, la búsqueda de alianzas, el

¹Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto “Hacia una historia de las prácticas electorales en México, siglo XIX”, financiado por el Conacyt. Agradezco a los integrantes del Seminario Permanente Interinstitucional sobre Prácticas Electorales en México sus lecturas y comentarios a una versión preliminar de este texto.

diseño de campañas de promoción del candidato que se apoyaba y de ataque de los opositores, implementadas especialmente a través de la prensa, que constituía el lugar privilegiado para hacer política, así como el intento de establecer equilibrios regionales, hacia dentro del país, y la búsqueda del apoyo de Estados Unidos, hacia fuera.

En las coyunturas electorales, especialmente tras la reinstalación de la República en 1867,² en el ámbito urbano, entre las estrategias diseñadas para ganar los comicios, dos resultaban fundamentales: la difusión a través de la prensa y la cooptación de las asociaciones y mutuales de trabajadores —artesanos y obreros—.³ Éstas últimas fueron consideradas blancos fundamentales de las tácticas electorales del presidente en turno⁴ y de sus contendientes, unos y otros convocaron a sus miembros a sumarse a sus partidos⁵ y a votar por sus candidatos. El conjunto de las estrategias anotadas tenía como finalidad lograr la participación ciudadana, entendida como el otorgamiento del voto en favor de un candidato y no como la expresión de una opinión. En efecto, la participación era considerada como una necesidad de las dinámicas electorales, pues servía a los dirigentes políticos para mostrar su capacidad de generar consensos.

Estas prácticas también tuvieron lugar en las elecciones de 1884, la diferencia es que en este año observamos, además de los fines partidistas que habían caracterizado las campañas anterior-

²Tras la derrota del breve imperio establecido en México por las gestiones del partido conservador, con el auspicio de Francia, y que estuvo encabezado por Maximiliano de Habsburgo en el período de 1864 a 1867.

³El tema de los vínculos en contextos electorales entre los actores políticos y el mundo laboral y/o popular durante el siglo XIX ha sido estudiado por Gutiérrez (2011:31-67 y 94-98); Illades (1996:115-151, 195-196); Pérez (2012:247-267); Teitelbaum (2008:206-214).

⁴Benito Juárez (1867-1872); Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876); Porfirio Díaz (1876-1880); Manuel González (1880-1884).

⁵Es importante señalar que en el siglo XIX no existían partidos formalmente constituidos ni orgánicamente estructurados pero el uso del concepto era común por parte de los actores políticos para denominar a sus grupos, así se hablaba del partido liberal o conservador, y también se utilizaba en referencia a las facciones personalistas, como el partido porfirista o el gonzalista, por mencionar algunos.

res, un fenómeno muy interesante consistente en la instrumentación de una intensa maniobra para combatir el abstencionismo y lograr que los ciudadanos acudieran libremente a las urnas a votar en favor del candidato de su preferencia.⁶ Aún si las prácticas políticas de la época estaban marcadas todavía por un fuerte corporativismo, este giro, considero, constituye una señal significativa de las preocupaciones que marcaban el espacio público pues evidencia el carácter y la vocación cívica y pedagógica que definían el espíritu de la época.⁷ En este contexto descubrimos la formación de la Sociedad Propagadora del Sufragio Popular (SPSP), que tenía como fin la promoción del voto libre.

La labor de fomento se realizó principalmente desde las páginas de la prensa, muchos periódicos se ocuparon de llamar a los ciudadanos a votar, unos incitándolos a expresarse en contra del general Díaz, otros pidiendo el apoyo para obtener el triunfo, pero todos invitándolos a hacer uso del derecho a sufragar (SDYN, 28 de junio de 1882). El suceso resulta atractivo por el hecho de que la difusión se realizaba tanto desde las trincheras políticas de los adeptos a Díaz como desde las de sus opositores, las publicaciones insistían en invitar a los ciudadanos a ejercer su derecho y a cumplir con su obligación constitucional. En contraparte, el contexto estuvo marcado por la polarización, de tal suerte que también hubo periódicos que se caracterizaron por su pretensión de desmotivar el voto, y en sus notas y editoriales hacían evidente el desencanto, el descrédito y la desconfianza en torno a los comicios.

Diversas asociaciones buscaron hacer proselitismo, como en el caso del Club Nacional de Obreros Libres que remitió un escrito a diversos diarios solicitando su publicación. En su comunicado

⁶Agradezco a Alicia Salmerón por llamar mi atención hacia la identificación de este fenómeno, así como por su generosidad al compartir conmigo parte de su información y por sus atentas lecturas.

⁷La idea de la necesidad de educar al pueblo en la práctica democrática está presente en otras regiones durante el siglo XIX, como es el caso francés, véase Rosanvallon (1999).

los dirigentes del club presentaban una reflexión sobre el papel de los obreros en la acción política y los invitaban a superar la indiferencia y la falta de patriotismo que se había observado entre ellos en reiteradas ocasiones y tomar parte activa en las elecciones para votar por el candidato que regiría los destinos del país. Los impresos no fueron, sin embargo, la única estrategia visible, el movimiento también implicó la celebración de reuniones populares en actos cívicos, es decir, en congregaciones ciudadanas destinadas a la promoción del voto. En este contexto, la ciudad se constituía en el lugar desde el cual se encabezaba un importante movimiento de fomento del sufragio (Gantús, 2013).

En lo referente a la coyuntura de 1884 dos factores llaman la atención. El primero atiende a la forma en que ha sido estudiado por los historiadores el tema electoral, por ello el fenómeno de exaltación del ejercicio del sufragio en este año resulta interesante porque se sitúa justamente en el contexto de unos comicios que durante muchas décadas la historiografía mexicana insistió en presentar como carente de interés en la medida en que se consideraban sus resultados como el producto de un acuerdo político. El segundo refiere a los hechos propiamente históricos, se trata de comprender el sentido y la finalidad de la formación de la SPSP, que constituye la materia de estudio de este texto, y de analizarla entendiéndola como el referente que nos permite constatar el espíritu, las aspiraciones y las prácticas que caracterizaron y definieron a los actores políticos de la segunda mitad del siglo XIX.⁸

¿Por qué, si en todos los momentos electorales anteriores a 1884 se recurrió a incentivar el voto, resulta tan significativa esta coyuntura? La particularidad de la creación de la SPSP es la de

⁸Hay muy pocas pistas sobre la existencia y funcionamiento de esta Sociedad, la escasa y dispersa información se encuentra básicamente en la propia prensa de la época. La búsqueda en el Archivo General de la Nación y en el Archivo Histórico del Distrito Federal no han arrojado resultados positivos; tampoco las pesquisas en los archivos Porfirio Díaz y Manuel González de la Universidad Iberoamericana. Ni siquiera en la historiografía sobre el tema o sobre la época se encuentran referencias a esta agrupación, apenas una mención superficial en la obra de Cosío Villegas (1970:753).

haber procurado la promoción del voto más allá de finalidades partidistas. Si bien detrás de su formación y estructura asoman las vinculaciones con el partido porfirista, sus organizadores insistieron en la necesidad de fomentar el voto ciudadano como parte de la consolidación de una cultura democrática y lo hicieron a través de la constitución de una estructura bien organizada en la que participaron muchas personas que desarrollaron una intensa y bien definida campaña con alcance nacional. Aquí radica la singularidad del fenómeno observado en 1884, en que se persiguió superar el ánimo exclusivamente partidista en favor de estimular la participación de la sociedad en los sufragios, es decir, se buscó contribuir a la consolidación de la ciudadanía y de una cultura democrática. Y es en este sentido, el de la participación e inclusión democráticas, que nuestro estudio se inserta en el contexto de las preocupaciones centrales que caracterizan a esta obra colectiva.

La Sociedad Propagadora del Sufragio Popular, los fines

Los trabajos electorales en un país enteramente libre como el nuestro, son sin duda la base de nuestras instituciones y el principio radical del que depende la marcha de la Nación. Elegir con acierto, es dar garantía a todos los intereses, sostener las ideas progresistas y mantener y conservar las conquistas alcanzadas en bien de la Sociedad. Por lo tanto nada es tan serio y de consecuencias tan importantes, como dar a la acción electoral el mayor desarrollo y latitud posibles, a fin de que el pueblo haga sentir sus simpatías, sus intereses y convicciones, en ese acto solemne, del cual depende en todos casos el porvenir. Convencidos de esta verdad [...] debemos estimular, auxiliar y proteger los trabajos de la próxima elección, a fin de que en ella no se hagan sentir solamente los elementos oficiales o la acción del poder, sino también y de la manera más patente que sea posible, la voluntad del pueblo para dar a los ciudadanos candidatos que se elijan, un testimonio del verdadero asentimiento popular, una manifestación clara y evidente de que su elevación

al poder es obra del pueblo en el ejercicio de sus más nobles e importantes derechos (*Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de junio de 1884).

En 1884 un grupo de porfiristas creó la SPSP, y sus correspondientes en varios estados del país, con la finalidad de promocionar y estimular el voto ciudadano en los comicios. Su creación resulta significativa porque evidencia la preocupación por combatir el abstencionismo y generar una cultura ciudadana de participación electoral. Hasta donde hemos investigado, no hay registro de una organización exactamente igual a ésta, aunque existieron otras con objetivos semejantes, que compartían el interés por educar a la población y estimular el voto ciudadano, si bien tuvieron principalmente carácter de clubes o partidos, y en general su finalidad era la promoción y apoyo de un determinado candidato.⁹ De este tipo fueron el Club Melchor Ocampo o el Club Donato Guerra que apoyaban a Díaz y que se establecieron ese mismo año. El antecedente inmediato más parecido a la SPSP en cuestiones de estructura y proyección, aunque no de objetivos y finalidades, fue la creación en 1880, en el marco de la competida contienda electoral, de juntas en los estados y una Junta Central en la Ciudad de México, cuya misión era la de procurar la formación de clubes que a su vez promovieran la candidatura presidencial de Manuel González (Ponce, 2012:131-132). De mayor semejanza con la SPSP, aunque con una organización mucho más compleja y ambiciones más amplias, fue la creación en 1892 de la Unión Liberal, que aunque desarrolló una intensa labor electoral para apoyar la reelección de Díaz no fue éste su objetivo primordial, sino el de combatir el abstencionismo y convocar a una gran convención electoral (Salmerón, 2012). Si bien todas estas, y muchas otras, asociaciones y clubes tuvieron como ob-

⁹Sobre los procesos electorales durante el porfiriato recomendamos la lectura de Aguilar (2010); Ávila y Salmerón (2012); José (2012).

jetivo fundamental atraer el voto a favor de sus candidatos, es importante observar también que en casi todas ellas prevaleció la idea de combatir el abstencionismo, pues entendían el acto de votar como la realización de un ejercicio pedagógico que iría consolidando una sociedad democrática.

Sin embargo, lo que distingue a la SPSP de otras organizaciones, es que se constituyó con el único fin de impulsar la participación colectiva, de efectuar un trabajo de concientización cívica, o, en palabras de la época, de “promover entre el pueblo el ejercicio de la más bella de las prácticas democráticas” (*El Siglo Diez y Nueve*, 28 de mayo de 1884). En efecto, su motivación principal y la que llevó a su formación fue la de combatir el “indiferentismo observado en otra época por los ciudadanos cuando debían poner en práctica los principios políticos de nuestras instituciones democráticas”. En el mismo sentido, promovían el “exacto cumplimiento de los deberes de los ciudadanos al ejercitar los sagrados derechos refundidos en el Código Fundamental” para que con ello, sostenían, no hubieran sido en vano las luchas intestinas del país. Con estos fundamentos, apelando al cumplimiento de las obligaciones legales, los dirigentes de la Junta invitaban a que “en vísperas del día que señala la ley para que tenga verificativo la libre elección de los altos funcionarios que deberán regir los destinos de la Nación [...] cada ciudadano, haciendo uso del derecho que nos concede el artículo 35 de la Constitución Federal, concurren a las urnas electorales a depositar su voto” (*La Patria*, 6 de julio de 1884).¹⁰

Como es posible advertir, en la concepción política de los actores de la época el voto estaba estrechamente ligado a la democracia. Y como se puede inferir por la creación de la Sociedad, y por el encendido llamado a sufragar, la abstención constituía un problema recurrente en la realización de los comicios que se bus-

¹⁰La manifestación en Xochimilco tuvo lugar el 20 de junio, días antes de las votaciones primarias.

caba subsanar mediante esa estrategia de organización, convocatoria y promoción. Tampoco hay que dejar de anotar la posibilidad de que haya pesado en el ánimo de los organizadores el afán de combatir la campaña de descrédito que sobre las elecciones se venía haciendo desde tiempo atrás en algunos periódicos, que se encargaron de difundir la idea del acuerdo entre los compadres para alternarse en la silla presidencial y que tendía a desalentar la participación ciudadana, especialmente en periódicos como *El Tiempo*, *La Voz de México* y el semanario satírico con caricaturas *El Rasca-Tripas* (Gantús, 2012a). En este sentido, sostengo, que la creación de esta organización respondió –además de a los afanes legitimadores generalmente asociados con los procesos electorales y a los intereses personales en juego– a la convicción de los actores políticos de la época de la necesidad de formar, fomentar y consolidar la existencia de una ciudadanía integrada al ejercicio del gobierno mediante la participación en los sufragios; es decir, un estado democrático sólo sería una realidad en la medida en que se lograra vigorizar y hacer visible la presencia de una ciudadanía actuante y sufragante. Democracia era así entendida como la participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes mediante el ejercicio del voto.

Como podemos observar, en sus proclamas procuraban mostrarse abiertos a la lucha electoral y neutrales, sin imponer una línea de acción, dejando a cada ciudadano la libertad de “lucha[r] a favor de su candidato”, excitando sólo a hacerlo con “decencia, sin descender a un terreno vedado, que más tarde sería no sólo el perjuicio de nuestras instituciones, sino del bien nacional”. No obstante, no por ello dejaban de reconocer que para la Presidencia de la República apoyaban la candidatura de Díaz. Así, en una manifestación que tuvo lugar en Xochimilco en los primeros días del mes de julio expresaban que “en la Capital y en todos los estados de la República aparece como más popular y mejor aceptada, la candidatura del ameritado general C. Porfirio Díaz

para Primer Magistrado de la Nación en el próximo cuatrienio” (*La Patria*, 6 de julio de 1884) y para sostener su candidatura procedían a exaltar las virtudes patrióticas y cívicas del militar.

En este sentido, entre las labores que desarrollaron los miembros de la SPSR estuvo la impresión y circulación de una carta cuyo objeto expreso era el de “*arrancar al pueblo del marasmo en que existe*”. En esa carta precisaban:

La Sociedad Propagadora del Libre Sufragio, *no tiene ni quiere imponer candidato alguno. La conciencia pública y las simpatías del poder, tienen designado de antemano el hombre que debe desempeñar la primera magistratura del país, en el próximo cuatrienio. Lo que quiere, lo que anhela, es que los ciudadanos todos, sin distinción de opiniones, hagan uso de su inalienable derecho, favoreciendo así el desarrollo de la democracia, y robusteciendo la fuerza moral de los gobiernos, para afirmar para siempre la paz y la prosperidad (El Tiempo, 12 de junio de 1884).*¹¹

Pese al abierto apoyo brindado al general, sin embargo, enfocaban sus esfuerzos de manera prioritaria a combatir “la indiferencia en las próximas elecciones” en el entendido de que la abstención “sería no sólo reprobable, sino un procedimiento culpable al ver con el más alto desprecio el primero de los derechos ciudadanos”. De esta suerte, convencidos de la importancia de su labor se esforzaban en hacer un llamado a los “sentimientos patrióticos de los buenos hijos de este Distrito” e instarlos a que “contribuyan a que en la actualidad, el voto popular sea un hecho, cuando se trata nada menos que de la elección de los altos funcionarios en quienes vamos a depositar el porvenir y tal vez la felicidad de nuestra madre Patria” (*La Patria*, 6 de julio de 1884).

Como se desprende de esas líneas, de las afirmaciones y principios vertidos en varias de sus expresiones públicas, resulta evidente

¹¹Cursivas en el original.

que los organizadores de la SPSP tenían en claro que la contienda electoral estaba definida. Entonces, ¿por qué era tan importante la participación ciudadana en las votaciones? Podemos insistir en la necesidad de legitimación, y no dudamos que buena parte de la estrategia desarrollada atendía a esta intención, pero consideramos que esta única razón no la explica suficientemente. Es necesario observar lo relevante de la promoción, sus alcances y significado, aunque sin dejar de ver la aparente contradicción entre la promoción del voto libre y la casi total falta de oponentes en la contienda para el más alto cargo, la presidencia.¹² Sin embargo, la idea de que el voto no es libre se genera porque dirigimos la mirada sólo a ese puesto y olvidamos que los ciudadanos no lo elegían directamente, que éstos votaban por sus electores. Esto es, debemos quitar el foco de la atención casi exclusiva de lo referente al poder presidencial y ser conscientes de que en estas coyunturas había otros cargos en disputa, que también despertaban interés y daban lugar al juego político. Esto es, en la coyuntura electoral de 1884 estaban por determinarse, además de la presidencia, la elección de magistrados, así como la de senadores y la de diputados.¹³ Por otro lado, un error común, por la falta de conocimiento acerca de los procedimientos electorales imperantes en la segunda mitad del siglo XIX es el de olvidar que las elecciones federales se realizaban bajo el esquema indirecto en primer grado y que la organización y realización de las mismas estaba bajo la responsabilidad de los ayuntamientos y los gobiernos estatales. No desatendamos tampoco que el llamado a votar que hacía la SPSP estaba orientado hacia los ciudadanos que elegirían a los electores.

¹²Aunque es cierto que las postulaciones opositoras no tuvieron mucho impacto ni repercusión no debemos restar atención a los intentos promovidos por algunos grupos o miembros de la prensa, como fue el caso de Adolfo Carrillo y el periódico *El Correo del Lunes* que propusieron y promocionaron la candidatura del general Gerónimo Treviño y a la que hicieron eco algunos otros impresos como *La Revista de Monterrey*. *El Correo del Lunes*, 9 de junio de 1884; 7 de julio de 1884.

¹³AHDF, fondo: Ayuntamiento, Gobierno del Distrito Federal; sección: Elecciones de Poderes Federales, vol. 875, expd. 60, año 1884.

En efecto, el que las elecciones federales se realizaran bajo el sistema indirecto en primer grado significaba que el proceso constaba de dos fases: las elecciones primarias, en las que todo ciudadano con derecho a voto podía acudir a las urnas para designar a los electores; y las elecciones secundarias, en la que los electores nombrados se reunían en el Colegio Electoral para votar a los funcionarios que ocuparían los distintos cargos. En la primera fase todos los ciudadanos con derecho a voto, es decir, los varones nacidos en territorio mexicano, o de padres mexicanos, o naturalizados, mayores de 21 años si eran solteros, y de 18 en caso de estar casados, podían hacer uso de su derecho siempre que tuvieran un modo honesto de vivir y que no fueran vagos ni ebrios consuetudinarios ni tahúres profesionales, ni pesara sobre ellos pena infamante ni tuvieran en curso algún proceso criminal. Los ciudadanos facultados debían acudir a depositar su voto a las casillas que para tal fin se instalaban en los lugares previamente definidos y dados a conocer a través de avisos fijados en lugares públicos. En la segunda fase, con la presencia de los electores de secciones se integraban los Colegios Electorales en los que mediante votación secreta se elegía a las personas que ocuparían los cargos correspondientes. Para ser elector secundario se requería estar en ejercicio de los derechos ciudadanos, “pertenecer al estado seglar”, no tener mando político ni ninguna clase de jurisdicción en la sección que representara y, especialmente, residir en la misma.¹⁴ Este procedimiento se complementaba con el envío de los expedientes y resultados electorales a la Cámara de Diputados en donde se efectuaba el escrutinio, se validaban y se hacían las declaraciones pertinentes (Gantús, 2012).

También es necesario tener en claro que la promoción del voto estaba orientada a la ciudadanía pero no la realizaba el gobierno de manera directa, sino que era una labor desarrollada por

¹⁴*Ley orgánica electoral* del 12 de febrero de 1857, en Dublán y Lozano (1877:411).

los clubes electorales creados en la propia coyuntura electoral.¹⁵ Por lo tanto, tenemos que ver este esfuerzo como un proyecto que se inserta en el estricto interés de partidos y facciones, pero que forma parte de la preocupación general por la formación de una cultura democrática (entendida, claro, en los términos de los sujetos de la época, o sea, como la participación en los comicios). Es decir, la práctica del acto cívico daría como resultado que el ciudadano se “acostumbrara” –como señalaban los actores–, a ejercer su derecho, el cual podía y debía ejercitar también en elecciones para gobernadores, así como en las de ayuntamiento.¹⁶ Éstas últimas, las elecciones locales, seguramente por tratarse del nivel de gobierno más cercano, directo y en mayor contacto con el pueblo, en muchas ocasiones y en diversas latitudes resultaban muy acaloradas, debatidas, polémicas, concurridas, en efecto, las pasiones que despertaban se traducían a veces, en casos extremos, en riñas y hasta en asesinatos.

Ahora bien, entre los objetivos de la SPSP, como quedaba consignado en la proposición quinta del *Dictamen* de la comisión organizadora de los trabajos de la SPSP en la república, también se encontraba el de poder “contar con el mayor número de votos en los colegios electorales” (*Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de junio de 1884), lo que significaba que la Sociedad trabajaba en y alentaba la participación de los votantes en las dos fases del proceso. En la primera, para lograr que se eligieran como electores a personajes cercanos a sus intereses o miembros de su grupo; en la segunda, porque esos electores sufragaran a favor de sus candidatos para los cargos en disputa.

¹⁵Cabe señalar que la promoción del voto lo realizaron en la primera mitad del siglo las logias masónicas y en la segunda los clubes políticos que se creaban en el marco de la contienda electoral y que desaparecerían tras la realización de los comicios.

¹⁶El sistema indirecto en primer grado se aplicaba en las elecciones federales, en las elecciones estatales y locales cada estado decidía el régimen imperante, de tal suerte que en el país convivían el sistema de elección directa con el indirecto en primer grado, y en algunos casos con el indirecto en segundo grado.

La organización, el funcionamiento y los miembros

Debido a la falta de fuentes carecemos de información clara y expresa sobre la constitución, organización y funciones de la SPSP. Las únicas pistas referentes a la conformación de su estructura las ubicamos gracias a la reproducción de algunos documentos que hizo el *Periódico Oficial del Estado de Campeche* y otros datos fueron rastreados en diversos periódicos del momento. Según estas noticias, la SPSP estaba conformada por una Junta Central, con residencia en la Ciudad de México, que estaba facultada para designar corresponsalías en las principales ciudades de los estados de la república, especialmente en las capitales. La Junta Central en el Distrito Federal y las Corresponsalías en los estados, quedaban encargadas de nombrar juntas locales o distritales, en los municipios y distritos electorales, que a su vez nombrarían delegaciones en las secciones y manzanas de los distritos electorales.

FIGURA 1. (Posible) Estructura de la Sociedad Propagadora del Sufragio Popular



Fuente: Elaborada con base en el *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de junio de 1884.

Dependiente de la Junta Central funcionaba la comisión para la organización de los trabajos en la república, encargada de fo-

mentar la creación de las juntas y delegaciones. En el caso del Distrito Federal, las Juntas Distritales estarían conformadas por tres miembros, mientras que en los estados dejaban a los integrantes de las Corresponsalías la decisión de su integración.

La Sociedad debió empezar sus trabajos en los meses de marzo o abril porque en los primeros días del mes de mayo se encontraban girando invitaciones para crear las Corresponsalías (*Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de junio de 1884). Aunque podemos suponer que después de la celebración de las elecciones federales dejaron de realizar su labor proselitista, lo cierto es que no lo sabemos con exactitud, pues hay noticias de que para el mes de octubre el nombre de la SPSP continuaba en la escena pública con motivo de la participación que tomó la Corresponsalía creada en San Luis Potosí en la realización de los comicios para la elección de gobernador (*El Siglo Diez y Nueve*, 6 de octubre de 1884).

Cabe señalar que durante los pocos meses que esta organización estuvo presente en el espacio público los periódicos se refirieron a ella llamándola indistintamente como Sociedad Propagadora del Sufragio Libre, Sociedad Promotora, Junta Propagadora del Sufragio Popular o del Sufragio Libre, Junta de Distrito y también Sociedad Central. En algunos casos se trataba de simples imprecisiones, en otros sucedía que confundían a la organización general con alguna de sus partes.

El comité directivo de la SPSP quedó integrado por destacadas personalidades como Juan de Dios Arias, presidente, y Manuel Dublán, vicepresidente, ambos personajes de larga trayectoria en el espacio público. Junto a ellos se encontraban hombres muy jóvenes como Agustín Verdugo, primer prosecretario, quien llegaría a ser un importante jurista, y otros miembros que eran menos conocidos pero que empezaban a descollar en sus campos de acción como el primer secretario Gabriel M. Islas, el segundo secretario Mariano Alegría y el segundo prosecretario Manuel F. Gutiérrez. Todos ellos coincidían en su posición de apoyo a Díaz.

Como podemos observar la convivencia de hombres formados y reconocidos con nuevos elementos en organizaciones, clubes, periódicos y cuadros de gobierno, parece haber sido una táctica común de los porfiristas.

Juan de Dios Arias, quien se desempeñó como presidente de la Sociedad, contaba con 56 años en 1884, liberal asociado al partido progresista, como legislador participó en el Constituyente de 1857, fue también un destacado periodista, poeta y militar.¹⁷ El abogado Manuel Dublán, al momento de conformar la Sociedad, sumaba 54 años y una reconocida trayectoria como funcionario público y político. Liberal moderado, militó al lado de Benito Juárez y posteriormente se sumó a la causa tuxtepecana. Tras la elección de Díaz se incorporó a su gabinete como secretario de Hacienda. Ambos, Arias y Dublán, participaron como electores, por el quinto y sexto distrito, respectivamente (13 a 15 julio de 1884).¹⁸ Agustín Verdugo, para 1884 era un hombre muy joven, de apenas 26 años, pero que había dado muestras de un acendrado porfirismo.¹⁹ En los años siguientes destacaría ampliamente en el mundo de la abogacía, en el que fue reconocido por su importante labor como jurista, área en la que publicó diversos y fundamentales estudios. De Gabriel M. Islas sabemos que en 1884 se desempeñaba como redactor de la sección de la República, del periódico *La Voz de España*, pero que a mediados de ese año se separó del cargo por diferencias con su director José Barbier, por cuestiones relacionadas con la independencia para realizar su la-

¹⁷Nació en 1828 y murió en 1886. Fue redactor y colaborador de más de 14 publicaciones, entre ellas los periódicos satíricos *La Pata de Cabra* y *La Orquesta*. Fue autor de obras de historia. En la política llegó a ocupar por breve tiempo la Secretaría de Gobernación en 1862. Empezó a escribir el cuarto tomo de *México a través de los siglos*, pero dejó inconclusa la tarea debido a su fallecimiento.

¹⁸AHDF, fondo: Ayuntamiento, Gobierno del Distrito Federal; sección: Elecciones de Poderes Federales, vol. 875, expd. 60, año 1884.

¹⁹En una ceremonia cívica realizada en 1879 asimilaba la figura de Díaz a la de Hidalgo. Agustín Verdugo, *Discursos, alegatos y estudios jurídicos*, t. 1., México, Tipografía de F. Barroso Hermano y Compañía, 1894, p. 144.

bor.²⁰ Fue en la abogacía donde se desempeñó principalmente en los siguientes años. Fue también miembro del ejército, llegando al grado de coronel.²¹ Durante los siguientes años continuaría activo en la vida política creando periódicos y participando en clubes en apoyo a las candidaturas de Díaz.²² De Mariano Alegría, como en el caso anterior, carecemos de referencias que nos permitan ubicar su edad, sin embargo, suponemos que debió ser un hombre de entre 30 y 40 años porque recién en 1906 cumplió 20 años de servicio en el ejército; sabemos que se formó como abogado y que alcanzó el grado de capitán. En 1884 contaba con experiencia participando en algunas actividades de la vida política y continuó interviniendo en el espacio público posteriormente. En ese año también pertenecía a la redacción de *La Colonie Française*, de la cual se separó por diferencias de opiniones sobre la *Ley del timbre*.²³ De Manuel F. Gutiérrez prácticamente no tenemos información, sólo sabemos que también participó como elector secundario en el quinto distrito en ese año de 1884 y que fue miembro y promotor de algunas asociaciones.²⁴

¿Qué llevaba a un grupo de hombres cuyos “nombres [no eran] para pasarse por alto”²⁵ a suscribir una iniciativa como

²⁰Esto es, Islas aducía que al ver comprometida su autonomía —por lo que deja entrever como presiones de los directivos del impreso para censurar al gobierno— optó por retirarse. En una carta precisaba que como primer secretario de la SPSR (él usa Libre en lugar de Popular) “me consta la libertad en que el Ejecutivo Federal ha dejado al pueblo de México usar de sus derechos”, carta de Islas a Barbier publicada en *La Patria*, 9 de julio de 1884.

²¹Falleció en 1903 (*El Tiempo*, 17 de enero de 1903).

²²Participó en el Club Morelos en 1892, en ese mismo año creó los periódicos *La Vanguardia* y *La Paz Pública*.

²³En 1874 participó como elector en los comicios municipales de ese año y en las federales de 1880 como elector por el primer colegio electoral del Distrito Federal. En 1883 pertenecía al Congreso Obrero y participaba en la mesa directiva. Se desempeñó como elector por el tercer distrito electoral en 1892, fungiendo como primer escrutador; formó parte de la Junta Patriótica Hidalgo, a la que perteneció por muchos años desde su fundación en 1885, ocupando el cargo de secretario. Como abogado se desempeñó como defensor en causas y tribunales militares.

²⁴AHDF, fondo: Ayuntamiento, Gobierno del Distrito Federal; sección: Elecciones de Poderes Federales, vol. 875, expd. 60, año 1884. Fue miembro de la Sociedad Mexicana de Historia Natural y fundador de la Sociedad Protectora de Animales. En 1879 participó como miembro del jurado popular que juzgó el caso del periódico *La Sombra de Lizardi*.

²⁵*La Voz de México*, 7 de mayo de 1884.

la referida? ¿Quiénes eran en realidad estos individuos? ¿Quién estaba, si lo había, detrás de este proyecto? Como ya se ha anotado, el partido porfirista estaba detrás de la formación de la SPSP, por lo tanto su creación respondía, en primera instancia, a sus necesidades políticas, lo que no invalida, sin embargo, la labor de fomento del voto como parte de una auténtica preocupación por la consolidación de una cultura democrática que sólo se lograría mediante la implementación del ejercicio del sufragio. Ahora bien estudiando la composición del grupo directivo podemos destacar que dos de ellos habían hecho o continuaron haciendo carrera en la política y uno participó reiteradamente en actividades electorales. Por otro lado, cuatro de ellos eran abogados, lo que nos permite suponer un interés en la legalidad y en la constitucionalidad, así como en la formación y en el desarrollo de una sociedad más consciente y respetuosa de las leyes. Al menos tres de ellos estaban ligados al mundo de los impresos, por lo que podemos suponer una conciencia clara de la importancia de valerse de la prensa como un vehículo para incidir en el espacio público. También observamos la estrecha vinculación del mundo militar con la vida política pues al menos tres de ellos hicieron carrera en el ejército. Ahora bien, detrás de ellos, más que una mano misteriosa que moviera los hilos de las marionetas o de la existencia de un pequeño cónclave malicioso, y sin desconocer los intereses políticos que los movían, podemos aventurar el supuesto de que, acordes con el espíritu de su época, actuaban persuadidos de la importancia de consolidar una cultura democrática.

Como parte de sus trabajos, esta Sociedad se encargó de aglutinar a diferentes miembros del espacio público como los representantes de la prensa, pero también de hacerse presente entre las diversas “clases sociales”. La Junta Central organizó reuniones, para diseñar estrategias y atraer y convencer adeptos, y también convocó a manifestaciones públicas en diferentes zo-

nas, al menos del Distrito Federal, y logró consolidar en poco tiempo una estructura con filiales en varias municipalidades del mismo Distrito, que apoyaban la idea de la promoción del libre sufragio.

Hasta donde hemos logrado detectar, en el Distrito Federal la SPSP tuvo representación en las municipalidades de Actopan, Hastahuacán, México, Milpa Alta, Mixquic, Ostotepec, Tlahuac, Tulyehualco, así como en San Ángel, Coyoacán y Xochimilco, en estas últimas sumando una gran cantidad de miembros. También en estas municipalidades, conforme se acercaba el momento de las votaciones, las Juntas promovieron abiertamente la candidatura de Porfirio Díaz, aunque bajo el mismo argumento de buscar combatir el “indiferentismo” y llamar a los ciudadanos a votar para elegir a sus representantes. De esta suerte, arengaban: “Conciudadanos: acudid a las urnas electorales, y sean todos vuestros votos a favor del Héroe del 2 de Abril”. La presencia de reconocidas personalidades del espacio público, ya fuera del ámbito económico o del político, se revela al revisar los nombres de algunos de los dirigentes de las secciones que componían la SPSP. En el caso de San Ángel presidía la Junta José Manuel de Emparan y como vicepresidente fungía José María Rincón Gallardo, en tanto en la de Xochimilco, Vicente Cosío se desempeñaba como presidente y Agustín E. Arroyo como vicepresidente (*La Patria*, 29 de junio de 1884; 6 de julio de 1884).

En fechas próximas a las elecciones primarias, con la finalidad de “dar desarrollo y forma a las próximas elecciones”, en una reunión celebrada en el Teatro Principal, el 15 de junio, los miembros de la SPSP designaron a una Junta Organizadora del Sufragio Popular (*El Diario del Hogar*, 18 de junio de 1884). Mediante sus trabajos, señalaban, alcanzarían el objetivo de “dar forma práctica a las elecciones”. Para tales efectos procedieron a designar para integrar la mesa de la junta a Luis Carballeda (de profesión militar, con grado de general), Rafael Álvarez, Joaquín

Trejo,²⁶ Braulio C. Picazo y Luis Castañeda y Nájera. Lo que podemos entender con la formación de esta Junta, es que la Sociedad se daba a la tarea también, además de promocionar el voto ciudadano, de hacer campaña a favor de su candidato o de sus candidatos y alcanzar así la consolidación de su grupo dentro del partido porfirista.

La Sociedad Propagadora y la prensa

Si significativa fue la formación de una Junta Propagadora del Sufragio Popular, igual de interesante fue su estrategia de incorporar a los representantes de la prensa para dar cumplimiento a su misión. El 26 de mayo giró invitaciones a las redacciones de varios periódicos, la cual fue reproducida por algunos de ellos, en la que exponían que consideraban que había “llegado el momento de dar a conocer los trabajos previos, que desde el día de su instalación ha llevado a cabo, hasta el de la fecha” y señalaban que como “el conducto apropiado para dar publicidad a tales trabajos, es el de la prensa”, por ello solicitaban su apoyo y los invitaban a una reunión para el día 28 de ese mes (mayo). Bien se cuidaban los promotores de la idea de apelar al “patriotismo de los periodistas mexicanos” (*El Siglo Diez y Nueve*, 28 de mayo de 1884).

Un impreso de la capital aseguraba que 18 periódicos de la misma “estuvieron representados en las juntas [...] habiendo manifestado su conformidad para cooperar a aquel fin patriótico” (*La Patria*, 10 de junio de 1884). Entre los miembros de la prensa que participaban se encontraban *El Correo de las Doce*, *El Herald*, *La Prensa*, *El Lunes*, *La Voz de Juárez*, *El Socialista*, *El Porvenir Nacional*, *La Patria*, *El Correo del Lunes*, *La Época*, *El Diario del Hogar*, *El Siglo Diez y Nueve* y *La República* (*El Tiempo*, 5 de junio de 1884). En efecto, en la junta promovida por la

²⁶Es curioso encontrar aquí a Joaquín Trejo, intelectual y periodista, asociado al gonzalismo y, al parecer, de filiación antiporfirista.

SPSP y celebrada en las instalaciones de la Sociedad de Geografía y Estadística, a inicios del mes de junio, se acordó que “todos los individuos de la prensa allí presentes, pertenecieran a la Sociedad en calidad de miembros activos de la misma, lo que fue aceptado por los periodistas” (*El Tiempo*, 5 de junio de 1884).

Para el 5 de junio la SPSP se reunía de nuevo con los miembros de la prensa; un diario daba cuenta de que ese día tendría lugar en el “Hospital de Terceros y en el local que la Sociedad de Geografía y Estadística tiene designada para sus sesiones” (*El Monitor Republicano*, 5 de junio de 1884). De esta forma se lograría que las tareas desarrolladas por las juntas fueran comentadas en los impresos de la capital; así *La Patria* refería lo que apuntaba *La Voz de Juárez*, sobre lo positivo de combatir el abstencionismo, y destacaba lo “noble y elevado” del objeto de la asociación (*La Patria*, 10 de junio de 1884).

Los trabajos de la SPSP y su asociación con la prensa dieron resultados positivos. La promoción del voto fue amplia, si bien no todos los diarios la secundaron, algunos francamente lo combatieron o al menos lo desalentaron y otros fueron escépticos. Por ejemplo, desde las páginas de *El Monitor Republicano*, diario independiente de posición crítica, se alzaban algunas voces que ponían el acento en la importancia del proceso electoral que se avecinaba, la necesidad de que el pueblo participara en él eligiendo a sus autoridades y reprochaban la candidatura única. Así lo harían los periodistas Enrique Chavarri, quien firmaba sus escritos como Juvenal, Francisco W. González y E. Fuentes y Betancourt (Gantús, 2013). Por su parte, también algún diario católico desacreditaría los esfuerzos señalando que lo único que se buscaba era combatir el vacío que predominaría en la elección (Cosío, 1970:753).

En efecto, las actividades de la SPSP causaban el enojo de parte de la prensa opositora, especialmente de la conservadora representada por *El Tiempo*, que a los llamados de la Sociedad a

“*la conciencia pública*” respondía cuestionando: “mi vecino y yo ¿no formamos parte de la conciencia pública?” O también espetaban: “¿esos mismos ciudadanos de distintas opiniones, a que se refiere el párrafo copiado, son quizás extraños a la *conciencia pública*?”. Y agregaba: “¿quién sería bastante osado para asegurar que ya tenemos designado, de conformidad con las *simpatías* del gobierno, al hombre que debe desempeñar la presidencia de la República?”. Y reclamaba a los miembros de la SPSP el uso de esas frases (“conciencia pública” y “simpatías del poder”) para tratar de movilizar el voto, pues consideraban que por el abuso en su uso “veremos en todas partes de la sociedad, y principalmente en la ilustrada, esa glacial indiferencia de que tanto se lamentan los autores de la citada circular”. Y en tono irónico reafirmaba su poca confianza en la participación ciudadana, así remataba: “para que el *pueblo* concurra hoy por hoy a las casillas electorales, no hay más que un medio: *bebida y comida gratis con intermedios de música*” (*El Tiempo*, 12 de junio de 1884).

Por otro lado, aunque apoyaban las labores de la SPSP, algunos periodistas, como Irineo Paz, reproducían en las páginas de sus periódicos los comentarios de otros colegas que se lamentaban de lo tarde que se habían iniciado las tareas y pronosticaban pobres consecuencias, pues, sostenían, “los resultados no corresponderán a los esfuerzos, en la presente época, porque sus trabajos han comenzado demasiado tarde; para que hubiesen sido provechosos habría sido necesario no haber dejado pasar un tiempo precioso” (*La Patria*, 10 de junio de 1884).

Las juntas locales o corresponsalías

Pero la SPSP no sólo concentró sus esfuerzos en la capital, por el contrario promovió la formación de corresponsalías en todo el país, a las cuales otorgaba nombramientos oficiales, esto es, actuaban de manera estructurada, como un organismo complejo, en el

que existían jerarquías y un claro esquema organizativo, que seguramente tenían la finalidad de mantener el orden y el control.

La SPSP actuaba bajo un esquema perfectamente definido y con bases claras. La invitación a los estados de la república para incorporarse a su estructura contaba con un plan concreto y plasmado en el documento llamado “Dictamen de la Comisión nombrada por la Sociedad Propagadora del ‘Sufragio Popular’, para la organización de sus trabajos en la República”.²⁷ En el referido dictamen se especificaba claramente el procedimiento para desarrollar su estructura en el nivel estatal y la forma de articularlos:

2ª Para la eficacia y desarrollo de los trabajos de esta asociación, se nombrará uno o varios corresponsales en cada Estado de la Federación, para que a su vez, inspirándose éstos en las mismas ideas, hagan la propaganda en los Distritos y municipios del mismo Estado, en los términos que se juzguen más convenientes.

3ª Los corresponsales elegidos por la Junta Central, en la capital de cada uno de los Estados, nombrarán Juntas locales en los municipios y Distritos electorales, con el objeto indicado en la proposición anterior, informando a esta Junta de sus trabajos. (*Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de junio de 1884)

He aquí un ejemplo de los nombramientos que extendían y que nos permite ver en buena medida la estrategia de acción diseñada por su promotores:

Sociedad Propagadora del Sufragio Popular. –Como se servirá U. ver por los ejemplares que tenemos el honor de acompañarle, se ha establecido en esta capital una Sociedad que tiene por objeto promover la propaganda del sufragio popular en la República. La ocasión que se ha escogido para emprender un trabajo que, no lo

²⁷Del cual tenemos un ejemplar, gracias a la transcripción publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de junio de 1884.

dudamos, ha de redundar en bien y prestigio de las instituciones democráticas que nos rigen, no podía ser más oportuna, pues que está próxima a verificarse la renovación de los poderes federales de la Nación. El propósito, sin embargo, de la Sociedad, quedaría completamente estéril, si limitara su acción a sólo la localidad en que ha establecido; así es que, deseando darle el mayor ensanche posible, ha adoptado el medio de instituir Corresponsales en cada uno de los Estados de la Federación, a fin de que, inspirándose en las ideas que han servido de norma a la Junta y que están condensadas en los documentos que van adjuntos, hagan a su vez la propaganda en los Distritos y municipios del mismo Estado, en la forma y manera que juzguen más eficaces al objetivo propuesto (*Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de junio de 1884).

Como podemos observar, empezaban por explicar el propósito de la Sociedad y señalar las pretensiones y los alcances que se esperaban lograr, para pasar a extender la correspondiente invitación:

En esa virtud y teniendo presente la Sociedad, que las ideas y principio que U. profesa, y muy particularmente la posición en que se encuentra colocado en ese estado, lo hacen el más a propósito para reunir los elementos favorables, unificarlos y darles el mayor desarrollo al fin que se propone; no ha vacilado el nombrarlo su corresponsal en el mismo, suplicando a U. encarecidamente que al aceptar el encargo, se sirva promover, con oportunidad, el establecimiento de las Juntas locales, de que trata la 3ª de las proposiciones aprobadas por la Central, procurando vigorizar su acción, relacionar sus grupos y aprovechar, en fin, todos los esfuerzos que tiendan a desarrollar los principios que forman la base de nuestras instituciones.²⁸

²⁸Estaba fechado en México, 9 de mayo de 1884, lo firmaban Juan de Dios Arias, presidente; Manuel Dublán, vicepresidente; Gabriel M. Islas, primer secretario; Mariano Alegría, segundo secretario; Agustín Verdugo, primer prosecretario; Manuel F. Gutiérrez, segundo prosecretario. Iba dirigido al Sr. D. Cirilo Gutiérrez, Campeche (*Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de junio de 1884).

En el caso del nombramiento que nos ocupa, el mismo se le envió a Cirilo Gutiérrez en la capital del estado de Campeche. ¿Quién era ese personaje? ¿Por qué lo eligieron a él y no a otro? En ese momento Gutiérrez era el redactor del *Periódico Oficial*, lo que, en principio, parecía asegurarles a los organizadores de la sociedad la promoción de sus objetivos desde las páginas de ese impreso (*El Siglo Diez y Nueve*, 26 de junio de 1884).²⁹ Es interesante, sin embargo, observar parte de la respuesta a través de la cual Gutiérrez aceptó la designación como corresponsal de la SSP. Por un lado, en sintonía con las ideas dominantes, encontramos la afirmación/convicción en que “los principios democráticos son los más accesibles al progreso y felicidad de los pueblos, porque interviniendo en los negocios públicos todos los ciudadanos de una Nación, sin excepción, el respeto a la autoridad queda garantizado por la voluntad espontánea [sic] y genuina de los individuos”. Es decir, podemos constatar que en todo el país existían opiniones y sentimientos comunes respecto al significado de la democracia y al importante papel de la participación ciudadana, que era la única que avalaba la autoridad pública de las personas electas para ocupar los cargos pero también porque “la acción popular” era un requisito ineludible para autentificar y dar certidumbre a los procesos y para dar sentido a la “conveniencia pública” (*Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de junio de 1884).

Otro aspecto relevante de la respuesta del redactor del *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, es el hecho de que puntualizara muy claramente que “el carácter del Periódico que está a mi cargo, no permite, sin duda, propagar determinadas candidaturas; pero sí puede, sin herir la libertad de elección, tratar de una manera general las cuestiones que con este motivo se versen; y en este concepto, ofrezco el contingente de mis servicios”. Sin embargo, si el espacio público del *Periódico Oficial*

²⁹Fue integrante de la junta que el gobierno dispuso formar en El Carmen para preparar la Exposición de Nueva Orleans.

del Estado de Campeche no podía ser usado con fines personalistas y de grupo, el corresponsal ofrecía, en cambio, sus relaciones y participación en otros periódicos de tipo político que se publicaban tanto en Campeche como en el vecino estado de Yucatán para hacer “la propaganda conforme con los propósitos de esa Sociedad” (*Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de junio de 1884).

Sabemos que la SPSP operó en varios estados de la República porque tenemos noticias de actividades desarrolladas como en el caso de Durango (*El Diario del Hogar*, 17 de junio de 1884). Así mismo, sabemos que en el mes de junio en Oaxaca también se formaron con éxito, si nos atenemos a lo suscrito por la prensa, juntas en varios distritos de ese estado que se dieron a la tarea de convocar a reuniones para promover el voto.³⁰ También en San Luis Potosí se creó una corresponsalía, cuya comisión recayó en el licenciado José M. Undiano, quien convocó a un grupo de sus amigos para formar un club, al que se llamó Club Central, que se ocuparía de dar cumplimiento a la misión encomendada. Como anotamos en un apartado anterior, al parecer esta junta local siguió desarrollando sus labores después de realizados los comicios federales y en los meses siguientes (septiembre) participó en el marco del proceso local para elegir gobernador (*El Siglo Diez y Nueve*, 6 de octubre de 1884). Si bien es cierto que sólo hemos podido encontrar información de la presencia de la SPSP en cuatro estados, consideramos que es factible inferir su expansión a todo lo largo del territorio nacional.

Epílogo

En el mes de julio las autoridades de varios estados informarían a la Presidencia de la República que no había novedades qué re-

³⁰Tomado del *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* (20 de junio de 1884), y reproducido en *El Siglo Diez y Nueve* (3 de julio de 1884).

portar en la celebración de las elecciones primarias, las cuales fueron realizadas con éxito y en orden, así lo hicieron saber Juan N. Méndez en el caso de Puebla; J. Cortés y Frías por Orizaba; Octavio Rosado, desde Mérida; y Pablo Rocha y Portú por Guanajuato. Aunque carecemos de los datos que nos permitan saber si en esas entidades se hizo presente la SPSP, podemos suponer que al menos en las capitales tuvo representantes, pero desafortunadamente no sabemos si su actividad repercutió en los índices de votación. Un pequeño indicio sobre posibles logros de la SPSP lo encontramos en el contexto de los comicios celebrados en la Ciudad de México en diciembre con motivo de la elección de autoridades municipales (regidores y síndicos) y de los tribunales (jueces de lo civil, de lo criminal y correccionales) pues algunos periódicos reportaban que la realización de las elecciones primarias “tuvieron lugar en medio del mayor orden, *no obstante la afluencia de ciudadanos a las casillas electorales*” (*La Patria*, 9 de diciembre de 1884).³¹ Si aceptamos como cierta la información vertida en esta nota, ¿podemos suponer que este éxito en la participación de votantes era obra, o al menos secuela, de las labores desarrolladas por la SPSP? Si bien no podemos dejar de reconocer que las elecciones municipales siempre concitaron un interés popular mucho mayor que las elecciones federales para elegir senadores o diputados, tampoco hay que desconocer que el llamado al voto, la organización para la promoción del sufragio, la insistencia en el cumplimiento del ejercicio ciudadano, la apuesta por la democracia basada en la participación en las urnas pudo haber tenido alguna influencia.

Sin duda, la creación y funcionamiento de esta sociedad muestra la capacidad de estructurar una compleja red de organización que incluía a la capital del país (todo el Distrito Federal) y a los estados, en un tiempo muy corto. La creación de la red es tal vez un indicativo de la existencia de esos grupos dirigentes

³¹Las cursiva son mías.

que existían y funcionaban con cierta capacidad de articulación y estructuración. Esto es, frente a la idea de que en México no existían partidos políticos con estructura orgánica vemos en cambio un amplio recurso de organización y movilización de individuos y grupos que muestra un elevado nivel de integración.³² Las actividades de la SPSP evidencian una importante capacidad de convocatoria que tiene como acciones visibles el reclutamiento y la asimilación de un gran número de personas y de otras agrupaciones, así como la posibilidad de proyectar y concretar la realización lo mismo de reuniones más o menos pequeñas, que de grandes concentraciones.³³

En este contexto efervescente de promoción del voto despertado por la SPSP, Acosta, desde la primera página de *La Patria*, señalaría: “En los países regidos por instituciones democráticas, necesarísimo es que el pueblo, en quien reside esencialmente la soberanía, tome participación activa en la resolución de todos los problemas políticos, y sobre todo, que llegado el momento de la renovación de los poderes públicos, se acerque a la mesa electoral y vote” y lo más importante, hacia este llamamiento para que se votara “sea quien fuere el candidato que le agrade y quien quiera que sea la persona que represente esa misma candidatura” (*La Patria*, 4 de junio de 1884).

En efecto, la SPSP hizo evidente la articulación de significativos conjuntos de la sociedad y la participación política con base en campañas claramente definidas y con objetivos concretos. Muestra también, frente a la movilización en función de candidatos una nueva posibilidad de integración política enfocada en el propósito de generar una auténtica cultura cívica en el país. También

³²Sobre el tema de los partidos políticos recomendamos la lectura de los trabajos que ofrecen una revisión y una visión novedosa del mismo, los cuales se encuentran en Ávila y Salmerón (2012).

³³Cabe decir que esta capacidad organizativa tenía detrás un cúmulo de experiencias de diferentes tipos que se habían venido gestando desde la reinstalación de la república y que incluían la asociación de hombres destacados para la formación de clubes, el uso de la prensa, la integración y difusión de listas, y la cooptación de asociaciones gremiales y del mundo obrero, entre otras.

evidencia, una vez más, la importancia asignada a los procesos electorales, por el recurrente tema de la legitimidad, cierto, pero también por otras aristas como el efectivo cumplimiento de las leyes, demostrar la efectividad de los preceptos constitucionales, la formación de un electorado responsable y la consolidación de la práctica democrática en México, entendida como la participación ciudadana en los comicios. En efecto, los actores de la época consideraban que el ciudadano se realizaría como tal al poner en práctica su derecho más importante: el derecho de votar; y que el voto debería ser el vehículo de la expresión del consenso, al que entendían como el principio fundamental de la unidad nacional.

Bibliografía

Archivos

AHDF (Archivo Histórico del Distrito Federal)

Periódicos

Correo del Comercio, El

Correo del Lunes, El

Diario del Hogar, El

Foro, El

Imparcial, El

Monitor Republicano, El

Municipio Libre, El

Patria, La

Tiempo, El

Voz de México, La

- Aguilar, Antonio, coord., 2010, *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Ávila, Alfredo y Alicia Salmerón, coords., 2012, *Partidos, facciones y otras calamidades. Debates y propuestas acerca de los partidos políticos en México, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cosío Villegas, Daniel, 1970, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior. Primera parte*, México, Hermes.
- Dublán, Manuel y José María Lozano, 1877, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, edición oficial, t. VIII.
- Gantús, Fausta, 2012, “La traza del poder político y la administración de la ciudad liberal (1867-1902)”, en Ariel Rodríguez Kuri, coord., *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, pp. 287-362.
- Gantús, Fausta, 2012a, “Un espacio para la confrontación: La caricatura política de *El Rasca-Tripas* y las elecciones, México 1881-1883”, *Patrimônio e Memória*, Brasil, Revista Electrónica do Cedap (Centro de Documentação e Apoio à Pesquisa), vol. 8, núm. 1, enero-junio, Universidade Estadual Paulista (UNESP/ASSIS), pp. 15-31, en <www.cedap.assis.unesp.br/publicacoes/patrimonio_memoria>, consultado el 4 de diciembre de 2013.
- Gantús, Fausta, 2013, “Las elecciones federales de 1884. Una mirada a la vida política de la ciudad de México”, en Fernando Aguayo y Alicia Salmerón, coords., *Instantáneas de la ciudad de México. Un álbum de 1883-1884*, México,

- Instituto Mora/Universidad Autónoma Metropolitana, t. 1, pp. 173-195.
- Gutiérrez, Florencia, 2011, *El mundo del trabajo y el poder político. Integración, consenso y resistencia en la ciudad de México a fines del siglo XIX*, México, El Colegio de México.
- Illades, Carlos, 1996, *Hacia la República del Trabajo: Artesanos y mutualismo en la ciudad de México, 1853-1876*, México, El Colegio de México/Universidad Autónoma Metropolitana.
- José, Georgette, coord., 2012, *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República restaurada al México de la alternancia, 1867-2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pérez Toledo, Sonia, 2012, “Formas de gobierno local, modelos constitucionales y cuerpo electoral, 1824-1867”, en Ariel Rodríguez Kuri, coord., *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México, pp. 221-285.
- Ponce Alcocer, María Eugenia, 2012, “La carrera presidencial de 1880. Preludio del presidencialismo”, en Georgette José, coord., *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República restaurada al México de la alternancia, 1867-2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 117-148.
- Riva Palacio, Vicente, 1996, *Los cerros. Galería de contemporáneos*, México, Instituto Mora/Conaculta/UNAM.
- Rodríguez Kuri, Ariel, coord., 2012, *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, México, El Colegio de México.
- Rosanvallon, Pierre, 1999, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora.
- Salmerón, Alicia, 2012, “La campaña presidencial de 1892: Una apuesta por la definición de mecanismos para un relevo

- generacional”, en Georgette José, coord., *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República restaurada al México de la alternancia, 1867-2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 149-177.
- Teitelbaum, Vanesa E., 2008, *Entre el control y la movilización. Honor, trabajo y solidaridades artesanales en la ciudad de México a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México.



Partidos y representación política en México

Juan Francisco Reyes del Campillo Lona

Como en todas las democracias occidentales, en México existen sentimientos contradictorios respecto a los partidos políticos. A pesar de que éstos logran convocar hasta 60 por ciento del electorado, presenciamos un permanente cuestionamiento respecto a su desempeño, ya sea por su alejamiento de las demandas ciudadanas o por cierta desatención sobre los asuntos que ellos no promueven y que no ven ninguna ventaja para incorporar en sus agendas. Así mismo, aun cuando no se deja de prestar atención ante los desafíos en cuanto a su naturaleza, significado y papel que tienen como intermediarios políticos (Montero y Gunther, 2007:18-22), se encuentran entre la ciudadanía muy bajos niveles de confianza tanto en los partidos como en sus grupos parlamentarios (Daalder, 2007:64).

Lo anterior es importante para comprender por qué los partidos desarrollan formas diferenciadas de hacer política, en donde por lo general son sus cúpulas internas las que se quedan con la mayoría de las posiciones en los congresos, aunque también muestran un creciente interés por convocar a diversos grupos sociales para participar en sus espacios de representación. Hay que destacar que cada partido tiene determinados tipos de vínculos con la sociedad, en donde se establecen relaciones con grupos cercanos a sus intereses. Por lo general, cuando las representaciones sociales alcanzan algún lugar en las candidaturas y/o en los parlamentos, es porque sus planteamientos y posturas políticas se acercan o se estrechan con las de los partidos.

Los principales partidos mexicanos incluyen en su entorno a grupos de la sociedad civil, así como sus propuestas, por lo que hay que considerar formas distintas y en ocasiones nuevas de hacer política que de alguna manera han permitido la renovación del accionar de los propios partidos. Desde luego, existe una sinergia específica entre los partidos y determinados grupos sociales, lo cual adquiere, a grandes rasgos, cierta lógica y sentido cuando se le vincula con la ubicación de los partidos en el esquema izquierda-derecha. Es posible señalar que esta apertura de espacios es lo que en parte explica por qué no existen en México partidos que pudieran considerarse desafiantes (López, 2005), partidos que a partir del desarrollo sistemático de una política ciudadana se propongan desbancar a los tres que hoy en día se distribuyen esencialmente el voto del electorado.

Antes que la formación de un nuevo partido político, para algunos grupos sociales resulta más sencillo acercarse a uno de los ya existentes para tener la posibilidad de colocar en la agenda legislativa sus problemáticas. Existen algunos movimientos sociales que están actuando políticamente, y si bien funcionan al margen de los partidos y tienen un carácter *no partidista*, tampoco muestran una actitud franca y definitiva en contra de ellos. Por otra parte, resulta cada vez más complicada la formación de nuevos partidos, no sólo porque los requisitos formales han ido en aumento, sino porque hoy en día buena parte de las organizaciones y movimientos sociales considera que no necesariamente se requiere de un partido para hacer política.

En este trabajo nos proponemos analizar las relaciones que se establecieron en el último proceso electoral (2012) entre los partidos y diferentes grupos sociales. Conocer qué candidatos de las organizaciones sociales fueron postulados por los partidos y cual es su significado en términos de representación política. Queremos indagar qué fuerzas sociales se acercan o integran a los partidos y cuales son con ello las demandas que están interesados

en promover. Buscamos acercarnos a las formas de representación política que los partidos desarrollan, sin dejar de señalar que coexisten vínculos sociales que pueden considerarse tradicionales, con nexos que son relativamente nuevos entre los partidos y la sociedad civil. En este texto, sin embargo, queremos enfatizar sobre aquellas que podríamos considerar relaciones novedosas, ya que es precisamente con estas nuevas formas de representación como podemos observar que los partidos están transformándose y renovando sus agendas.

En la década de 1990, cuando entró en crisis el sistema de partido hegemónico se fue consolidando un nuevo sistema caracterizado por su pluralismo (Reyes del Campillo y Hernández, 2006:72). Desde entonces, se ha desarrollado una ardua competencia por captar votos, recursos económicos, dirigentes, militantes, así como puestos de gobierno y posiciones de representación. En la transición de una zona de no competencia a una de competencia abierta, se fortaleció un nuevo sistema partidario, en el que los viejos alineamientos se debilitaron y se experimentó una constante volatilidad electoral y una mayor fragmentación (Dalton, McAllister y Wattenberg, 2002).

La mutación del sistema partidario implicó un cambio tanto del tipo de partido como de los partidos mismos. Básicamente el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) desafiaron tenazmente el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, mediante una eficiencia creciente, lograron arrancarle posiciones de poder hasta desbancarlo, el PAN, de la Presidencia de la República. En todo ese proceso de desafío, además del asentamiento de la democracia, surgió la ciudadanía como un actor fundamental, lo cual le otorgó un sustento real y definitivo a la pluralidad política.

Por otra parte, surgieron nuevos partidos, varios de los cuales intentaron aglutinar y convocar a un electorado diferente, con características ciudadanas que estaba surgiendo en el país.

Más allá de los temas económicos tradicionales y vinculados a los sectores sociales del capitalismo, algunas de estas fuerzas buscaron incorporar en la agenda, temáticas y valores posmaterialistas (Inglehart, 1977, 1997), asuntos como los derechos humanos, la ecología, la diversidad sexual, los derechos de las minorías, etcétera. Estos temas, que no son exclusivos de ninguna fuerza política, representan demandas específicas vinculadas a la modernización y resultan primordiales para quienes hacen política por fuera de los partidos. En tal virtud, se incluyeron y sumaron diferentes grupos que tenían como objetivo principal la lucha por estos fines y se asumían como los vehículos para representarlos.

Enfoques de la representación política

Definir el concepto de representación política resulta problemático o disputable (Birch, 1993:69), por lo cual su complejidad nos induce a desentrañar y comprender sus diversos significados. Antes que estático es un concepto dinámico, pues la representación política se establece a partir de una relación que siempre es variable entre representantes y representados. No obstante, adquiere sentido al usarse de diversas maneras y en diferentes contextos y, pese a que no es un concepto vago, resulta singular pero altamente complejo aún cuando no ha cambiado mucho en su significado básico desde el siglo xvii (Pitkin, 1967:8).

Desde la perspectiva de esta autora, la representación política tiene variantes diferenciadas (Cotta, 1991:267) o diferentes dimensiones (Verge, 2007:11), que permiten hacer referencia a los distintos aspectos que incluyen el concepto. El primero de ellos se refiere a la *autorización*, en el sentido de cómo se legitima la cesión de autoridad entre los representados y el representante. Por lo general, asumimos la lógica de la elección, con la que se autoriza a los representantes de manera periódica o en intervalos

regulares (Manin, 1998:215), en el sentido de que se les faculta mediante el sufragio ciudadano para representar sus opiniones (Dalton, 1985:268) o tomar decisiones (Powell, 2000:97-98). En el segundo aspecto, fuertemente vinculado con el anterior, se encuentra la *rendición de cuentas*. En este caso, no es solamente la responsabilidad de los representantes, sino la posibilidad de los representados de castigarlos al no sufragar por ellos para un siguiente período (Sartori, 1992:233-234).

El tercero y cuarto aspecto se relacionan con lo que Pitkin llamó *standing for* y *acting for*, que pueden entenderse como *inclusividad* (representados por) y *receptividad* (actuar en lugar o en interés de). La *inclusividad* hace referencia a las características que deben tener los representantes con el fin de que las instituciones representativas reflejen la diversidad social (Verge, 2007:16), entendiendo la representación como semejanza o como espejo sociológico de los representados (Pasquino, 2011:210). La *receptividad* tiene que ver con la conexión entre las demandas de los ciudadanos y las políticas públicas que adoptan las instituciones a través de sus representantes, en donde se toman en cuenta y se defienden los intereses de los representados.

Por último, tenemos la representación *simbólica*, la cual antes que una cuestión descriptiva, aparece como algo que se hace presente sin serlo o estarlo físicamente (Pitkin, 1967:92). Puede tratarse de un rol institucional en donde existe un apoyo difuso de los ciudadanos respecto a las autoridades tales como el jefe de Estado o el monarca de una nación, como lo puede ser también la bandera o el himno representando a la nación.

Recientemente, o al menos en los últimos años, se ha cuestionado que la representación inevitablemente se desarrolle a través de los partidos políticos, así como que la autorización se produzca exclusivamente mediante el sufragio. Con ello, antes que enfren-
tar a las nuevas formas de participación con la representación,

lo que se busca es mejorar las prácticas y formas representativas haciéndolas más abiertas, efectivas y libres (Plotke, 1997:19).¹

Encontramos, por ejemplo, lo que se ha dado en llamar las representaciones “anticipatoria”, “giroscópica” o “subordinada”. La primera se vincula con el voto retrospectivo en donde los electores observan el comportamiento pasado del representante; la segunda, en donde los electores seleccionan representantes que no rinden cuentas a quienes los eligen de manera tradicional sino que responden a sus propios principios y creencias; y la tercera se refiere a la representación en donde el representante no tiene una relación estrictamente electoral, sino que se trata de representantes que también son apoyados por electores de otros distritos (Mansbridge, 2003).² En estas formas de representación podemos identificar aspectos que se pueden relacionar con la representación funcional o la representación de intereses (Crotty, Schwartz y Green, 1994), en donde claramente se presenta un vínculo con las actividades y funciones realizadas o que implica una identificación primordialmente de carácter político.

Otros autores para referirse a la representación están considerando el desarrollo de la igualdad política, en la cual las instituciones y los mecanismos de la democracia representativa moderna se han establecido como una forma para incrementar las demandas de los grupos sociales tanto como las formas de igualdad relacionadas con las necesidades, características y condiciones de la gente. Esto ha producido un discurso de la representación más complejo que ha provocado la difusión de estructuras informales para la representación democrática (Castiglione y Warren, 2006:2). De tal suerte, en la medida en que la política se ha vuelto más complicada, la respuesta típica respecto a que los

¹David Plotke argumenta que la oposición a la representación no es la participación. La oposición a la representación es la exclusión y la oposición a la participación es la abstención.

²Se trata de representantes que reciben recursos y apoyos de electores que residen en otros distritos, los cuales al no encontrar viabilidad o posibilidades políticas en sus propios distritos, prefieren apoyar a otros candidatos con los cuales se sienten mejor identificados.

representantes deben ser electos se ha vuelto crecientemente inadecuada debido a la desterritorialización de los temas políticos, a la desigualdad entre la representación basada en los territorios y la escala de temas, y a la creciente importancia de la influencia discursiva y simbólica. Lo anterior conduce a teorizar las posibilidades democráticas de las maneras informales de representación, debido a que el mayor crecimiento de las actividades representativas se encuentra en los dominios externos de la representación electiva (Castiglione y Warren, 2006:14).

También deben considerarse las formas emergentes no electorales de representación, como los foros ciudadanos o los cuerpos de toma de decisiones, los reclamos de la sociedad civil y grupos de defensa o a favor de determinados temas, además de las voces empresariales. En todo caso, estas formas no electorales de representación se están incrementando, están expandiendo y profundizando la democracia (Urbinati y Warren, 2008:388-389). Debido a las limitaciones funcionales de la representación electoral, las prácticas democráticas han ido, crecientemente, más allá de los espacios electorales. Estos reclamos vienen al menos de dos clases de representantes. Primero, hay muchos agentes quienes, en efecto, se autorizan a sí mismos en: organizaciones que defienden diversas cuestiones, grupos de interés, grupos de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, fundaciones filantrópicas, periodistas y otros cuerpos colectivos de toma de decisiones. Segundo, el gobierno y otras entidades están designando crecientemente “representantes ciudadanos”, así como nuevas formas no electas de cuerpos representativos y significativos, tales como paneles ciudadanos o foros deliberativos (Urbinati y Warren, 2008:403).

En lo que a este estudio corresponde, nos centraremos en la representación como inclusión y como receptividad, con el fin de comprender a los grupos, así como a las demandas e intereses de quienes acceden a la representación política en los espacios que los partidos políticos otorgan a la sociedad civil organizada

en México. Se trata de una perspectiva de representación que se deriva de conjugar la integración de diferentes intereses y grupos sociales con la adopción de algunas señales emitidas por los ciudadanos respecto a ciertas políticas públicas.

La idea de inclusividad es para considerar y analizar las características de los representantes, con el fin de conocer qué tanto la representación política refleja la diversidad social. En los procesos de selección de candidatos, existen cuotas o espacios en la representación, así como políticas de discriminación positiva en las listas electorales para asegurar la presencia de determinados sectores o grupos sociales, tales como dirigentes de trabajadores, mujeres,³ empresarios, asociaciones civiles, etcétera.

En relación con la receptividad, en la búsqueda de la estructuración de las preferencias electorales, los partidos realizan esfuerzos para ser sensibles a las nuevas demandas ciudadanas, en el sentido de agregación de demandas. En este caso, la apertura de espacios en la representación significa la incorporación de ciertos mecanismos de participación de los grupos sociales para la elaboración y definición de propuestas de políticas públicas.

Los cambios en la representación de los partidos políticos en México

Los principales partidos, el PRI, el PAN y el PRD, se han visto en la necesidad de realizar modificaciones en sus tipos y formas de representación. Las demandas de la ciudadanía, las actividades sociales que realizan y los grupos que las integran han terminado por permear a los diferentes partidos, lo cuales les han dado cabida tanto en sus documentos básicos como en la misma compo-

³En el caso de las mujeres la ley electoral plantea a los partidos procurar la paridad de género al postular a sus candidatos a los cargos de elección popular en el Congreso de la Unión. En todo caso, obliga a que las solicitudes de registro de candidaturas, de mayoría y de representación proporcional, se integren con al menos cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Las listas de representación proporcional deberán integrarse por segmentos de cinco candidaturas, en las que debe haber dos candidaturas de género distinto, de manera alternada; *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículos 218, 219 y 220.

sición de sus grupos parlamentarios. Así, cada tres años aparecen en las listas de candidatos integrantes de la sociedad civil que no necesariamente se encuentran afiliados a los partidos. Sin duda, son gente cercana a ellos y existe, hasta cierto punto, una identificación política con la línea partidaria, pero mantienen una distancia que les permite reconocerse como dirigentes sociales antes que como integrantes o dirigentes de un partido político.

Tenemos también a aquellos militantes de los partidos que tienen un vínculo estrecho con alguna organización social y que de antemano se asumen como dirigentes que buscan un espacio en la representación política. Desde luego, particularmente en el caso del PRI, sus organizaciones se identifican con un determinado partido político y consideran que las candidaturas son simplemente un reconocimiento de los partidos a la fuerza de la organización que representan. Entonces, aparecen nominados como candidatos los liderazgos de ciertas organizaciones, los cuales cabildan y negocian con el fin de ocupar un lugar en el Congreso.

Es evidente que los partidos mexicanos han terminado por ser impactados ante el alejamiento de los ciudadanos, pero con el fin de superar los embates y las críticas ante ese desafecto, en todos ellos viejas y nuevas formas de hacer política han empezado a coexistir. Una evidencia de que han buscado revertir esos efectos negativos, es el haber abierto sus puertas para que en el Congreso estén presentes diferentes tipos de representaciones, tales como grupos empresariales, liderazgos sociales, comunitarios o de opinión, luchadores de derechos humanos, feministas, indígenas, integrantes de organizaciones no gubernamentales, de fundaciones o asociaciones civiles, actores todos ellos que simbolizan las actividades y las luchas de la sociedad civil organizada, y que con esa apertura intentan superar cierto distanciamiento respecto a la ciudadanía.

Es así que en la representación política del congreso mexicano coexisten junto con los tradicionales liderazgos partidarios,

diferentes miembros de la sociedad civil que le otorgan a cada partido un perfil de pluralidad y una característica incluyente. A los dirigentes políticos, a los funcionarios del partido, así como a los liderazgos regionales, se suman diferentes tipos de dirigentes sociales que llegan al congreso con la intención de establecer determinadas políticas públicas que favorezcan a los grupos que representan. Cuando los temas se suben en la agenda política del Congreso, son ellos quienes se encargan de postular y debatir las propuestas.

Todos los partidos mexicanos han incorporado tanto en sus discursos como en sus documentos básicos la idea de participación ciudadana y demandas de la sociedad civil (equidad de género, democracia participativa, derechos de tercera generación, etcétera). Así mismo, se reconocen y se corresponden con diferentes formas de expresión y organización, así como con las nuevas demandas sociales. Es cierto también que se trata todavía de una presencia minoritaria, pero no por eso deja de ser significativa.

No obstante, es válido señalar que tras esa aparente homogeneidad, subyacen en los partidos concepciones y modelos diferentes en la forma de entender la inclusión y la receptividad. Es notorio que aunque existen momentos en que los diferentes núcleos sociales de cada uno de los partidos llegan a identificarse, por lo general sostienen fuertes diferencias en sus planteamientos, pues provienen de grupos e intereses distintos. Lo anterior puede verse claramente en el tipo de fundaciones o asociaciones civiles, así como los intereses empresariales que algunos grupos representan, sean de pequeños, medianos o grandes empresarios.

En la elaboración de este trabajo utilizamos una base de datos que construimos durante el proceso electoral de 2012, en la cual buscábamos el origen social y político de quienes fueron seleccionados como candidatos al Congreso de la Unión. La base de datos comprende la fecha de nacimiento, los estudios realizados, su experiencia política, ya sea en el gobierno, en los diferentes

congresos o en las organizaciones partidarias. Pusimos especial atención en los vínculos sociales de los candidatos, a partir de identificar los tipos de organismos en los cuales los seleccionados habían desarrollado su trabajo político. Con los medios electrónicos y la gran cantidad de información en línea, hoy es mucho más sencillo que antes descubrir el perfil de los candidatos a un puesto de representación popular.

La representación social en el Partido Revolucionario Institucional

El PRI, más allá de sus dirigentes políticos nacionales y regionales, o los funcionarios enviados a la legislatura por los mandatarios estatales, siempre ha tenido en su representación política a un conjunto de dirigentes de organizaciones sociales. Encuadrados en los sectores que formalmente participan en el partido, en donde se encuentran organizaciones obreras, campesinas y del sector popular, participan en la legislatura desde hace muchos años líderes sindicales, dirigentes de las ligas de comunidades agrarias o de los liderazgos de la burocracia, del magisterio y de otros organismos populares. Estos grupos, desde que el PRI los integró en su organización, siempre han tenido un espacio asegurado.

Sin embargo, desde que aumentó la competencia partidaria, se empezó a modificar el esquema interno de reparto de posiciones, con lo que a los sectores se les disminuyeron sus cuotas en la representación política. Dejaron muchas de sus tradicionales candidaturas a otros grupos internos del partido, entre los que destacaron los grupos empresariales y los funcionarios locales. Cuando el PRI perdió la Presidencia de la República esta política continuó, aun cuando las organizaciones sectoriales han seguido manteniendo un conjunto de candidaturas. Los sectores siguen siendo parte integrante del partido, pero hay evidencias de que su presencia disminuye día con día.

Para enfrentar la capacidad competitiva del PAN en los años noventa, los priistas decidieron que la mejor manera de hacerlo era ubicar candidatos de origen empresarial, los cuales eran muy parecidos a los que postulaba Acción Nacional. Desde entonces, el PRI y el PAN se disputan a los líderes empresariales regionales, particularmente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) o de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). En el PRI ese tipo de candidatos ha venido aumentando en cada proceso legislativo, hasta formar un grupo significativo en la representación del partido.

En particular, entre todos estos empresarios hay un tipo que hoy se distingue entre los candidatos del PRI. Se trata de aquellos que tienen nexos o son propietarios de medios de comunicación, periódicos, estaciones de radio o de televisión. Estos grupos se han tornado muy importantes para el partido, en la medida en que se sirve de sus medios para promover a sus gobiernos y candidatos. En la última selección de candidatos al Congreso, se ubicó gente estrechamente vinculada con dos cadenas de televisión, Televisa y TV Azteca, entre los postulados a senadores y diputados. Pero así como se nominaron personas cercanas a las dos cadenas nacionales, los empresarios de la comunicación de carácter local resultan muy influyentes y significativos en las regiones en las que impactan sus medios.

En el PRI, de acuerdo con sus documentos básicos, se reconoce que ante el desarrollo de una nueva dinámica social debe corresponderse con apertura, identidad y compromiso, a través de un pacto con la sociedad civil organizada, con las agrupaciones políticas locales, tales como los comités vecinales, consejos de participación ciudadana y también con representantes de las colonias, barrios y líderes de unidades habitacionales (PRI, 2008b).⁴

⁴El programa de acción del PRI parece más una declaración de principios, en donde se plantea todo y nada específico o esencial, y el cual contiene 438 puntos. De tal suerte, parece más un amplio catálogo de buenas intenciones que un programa de acción que se propongan concretar.

Sin embargo, si algo se distingue en la selección de candidatos del PRI es el dinero y sus vínculos con el poder. Los líderes obreros que se postulan son en realidad dirigentes millonarios que han obtenido su fortuna por controlar y administrar los contratos colectivos de sus agremiados. Los empresarios y el mismo gobierno consienten esas prácticas con tal de que se mantenga controlados y subordinados a los trabajadores. Los sindicatos adheridos a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) han perdido muchas posiciones, pero los liderazgos que se mantienen en la representación son básicamente los que el poder define como prioritarios o estratégicos, en donde se considera a los petroleros y a los maestros.

En el caso de la representación de las fundaciones que realizan actividades filantrópicas, hay dos que permiten apreciar con qué tipo de organismos se relaciona el PRI. Una es la Fundación Eduardo Bours, quien fue gobernador del estado de Sonora y es propietario de la empresa avícola Bachoco. Flor de Rosa Ayala Robles, quien fuera directora de la fundación, diputada local, además de coordinadora de enlace con el sector privado en la campaña de Francisco Labastida en el año 2000, fue la candidata del partido en un distrito de la ciudad de Hermosillo. Otra es la Fundación Por Ayudar, A. C., que dirigía en Tijuana, María Elvia Amaya Araujo, esposa de Jorge Hank, propietario de la empresa de apuestas Caliente, quien fuera además presidente municipal de Tijuana y candidato a gobernador de Baja California. Amaya Araujo llegó a ser diputada federal por la vía plurinominal.

Siguiendo con la lógica del poder y el dinero, en el PRI se postuló a un grupo importante de seis exgobernadores para ocupar un lugar en el senado. Dejaron el cargo hace unos cuantos años, pero no desean despedirse de la política, sino que por sus relaciones y los recursos con los que cuentan, pretenden seguir activos por lo menos otros seis años. Varios de ellos llegaron al senado

por la asignación que corresponde a la primera minoría, esto es, por encabezar la fórmula de candidatos en sus estados.⁵

Existen, desde luego, muchos casos paradigmáticos en la selección de candidatos a diputados del PRI. Uno de ellos fue el estado de Aguascalientes. Este estado cuenta con tres distritos electorales, uno de carácter rural y otros dos urbanos ubicados en la ciudad de Aguascalientes. Como era de esperarse, en el primero fue postulado el líder de la liga de comunidades agrarias, el dirigente de la Confederación Nacional Campesina en el estado. En el segundo distrito al secretario general de la Federación de Trabajadores del estado, vinculada a la CTM. En el tercero, el PRI postuló a la presidenta de la Coparmex, quien era también la secretaria de administración del municipio. La competencia fue muy reñida en los tres distritos, pero mientras en el primero el PRI finalmente pudo ganar, en el segundo y el tercero fueron derrotados por los candidatos del PAN. Cabe aclarar que la presidenta de Coparmex fue derrotada por un conocido banquero, quien desde hace 25 años se ha desarrollado en el sector textil y en el ramo inmobiliario; es también socio de Coparmex en donde llegó a ser vicepresidente.

Por último, resulta necesario comentar el caso de dos dirigentes de la organización Antorcha Campesina que llegarían a la Cámara de Diputados, uno por la vía plurinominal y otro por la uninominal en el estado de Puebla. Esta organización, creada en los años noventa, se ha destacado por su capacidad para movilizar gente de escasos recursos en los actos de apoyo a los gobiernos y candidatos del PRI. Viven en las zonas marginales de las ciudades y son frecuentemente movilizados para exigir servicios públicos o para presionar al gobierno en las peticiones de los líderes de la organización. Controlan a sus integrantes mediante el chantaje

⁵Se trata de los exgobernadores de Chihuahua, Patricio Martínez García; de Durango, Ismael Hernández Deras; de Guerrero, René Juárez Cisneros; de Querétaro, Enrique Burgos García; de Quintana Roo; Félix González Canto; y de Tamaulipas, Manuel Cavazos Lerma.

y las promesas de otorgarles beneficios, como la introducción de servicios públicos o en apoyarlos para que sean beneficiarios cautivos de los programas gubernamentales. En este caso específico, el dirigente principal de la organización se llama Aquiles Córdova y los dos futuros diputados son sus parientes.

CUADRO 1. Representación político-social en el PRI:
una lista ilustrativa de actores

Dirigentes políticos nacionales y regionales del partido
Funcionarios públicos locales
Exgobernadores
Dirigentes de organizaciones sociales de los sectores obrero, campesino y popular
Dirigentes sindicales millonarios
Dirigentes empresariales
Propietarios de medios de comunicación
Fundaciones. Ejemplos: Por Ayudar, A. C. y Eduardo Bours
Antorcha Campesina

Fuente: Elaboración propia con base en información sistematizada por el autor.

Los vínculos sociales del Partido Acción Nacional

Desde su fundación en 1939 el PAN ha buscado tener vínculos sólidos con la sociedad. En realidad, siempre se le relacionó tanto con empresarios como con la iglesia católica, por lo cual se le consideró un partido de derecha. No obstante, siempre mantuvo relaciones con pequeños empresarios, intelectuales y con grupos de ciudadanos que renegaban del PRI. En los años ochenta, al liberarse y ampliarse los espacios políticos, la presencia de estos grupos aumentó y, muchos de sus dirigentes, empezaron a integrarse al partido. Es posible señalar que fueron básicamente los grupos locales vinculados a los grupos empresariales como Concanaco y Coparmex, los que le dieron un importante impulso a la presencia del partido en varias regiones, particularmente en el norte del país.

Desde entonces el PAN ha venido estrechando sus nexos con diferentes grupos ciudadanos que le han permitido ganar importantes espacios en la representación política. Son entonces más de 20 años en los que el partido se ha fortalecido en los espacios locales y desde el año 2000, en el Poder Ejecutivo. Así, el partido pasó de ser una organización segmentada y territorializada, con presencia prácticamente en sólo algunos centros urbanos, a una organización que tiene una presencia importante en casi todas las entidades del país.

Durante todos esos años, el partido desarrolló una élite política que se fue adueñado de las principales posiciones en la representación. Lo anterior no quiere decir que no haya estrechado vínculos con diferentes actores sociales; sin embargo, a quien ahora se ha privilegiado y se le abrió paso en los espacios de representación política es a los grupos internos que controlan el partido. Es así que las candidaturas plurinominales son básicamente para quienes están cerca de la cúpula nacional o de las cúpulas locales, que son funcionarios públicos o diputados locales, además de dirigentes del partido en los estados. En buena medida también sucede lo mismo con las candidaturas uninominales, particularmente en donde el partido tiene una capacidad competitiva demostrada durante varios procesos electorales.

A pesar de ello, el PAN sostiene un nexo importante con diferentes agrupaciones, en particular con ciertos empresarios que estrechan incesantemente relaciones con el partido. Para esta legislatura, fueron postulados alrededor de 35 líderes empresariales que participan en agrupaciones como Coparmex, Concanaco o Canacindra, los cuales lograron, en su mayoría, alcanzar un escaño en el congreso. Muchos de estos dirigentes empresariales se han adherido al partido, pero son postulados por sus vínculos sociales y por su reconocimiento social antes que por su militancia partidaria. Es de esta forma como el PAN ha venido fortaleciendo sus vínculos con las élites empresariales, industriales

o comerciales, lo cual le ha otorgado buenos dividendos en sus resultados electorales.

De acuerdo con sus principios de doctrina, el PAN centra su pensamiento y acción en la persona humana, a la que debe protegerse desde el momento de su concepción hasta su muerte natural. El embrión humano, se señala, es persona, tiene dignidad y derecho a la vida. Así mismo, sostienen que la familia tiene preeminencia sobre las demás formas sociales y es donde los derechos, individuales y sociales, encuentran expresión; aseguran que es un derecho preferente de los padres para determinar el tipo de educación que deben recibir los hijos (PAN, 2002).

Para los panistas en la creatividad empresarial radica el mayor potencial para crear empleos. Por otra parte, asumen que la actividad de la sociedad civil se debe fundar en la libre asociación de personas para buscar solución a los problemas de sus comunidades, fomentando su participación en la formación de programas que subsidiariamente apoyen la construcción de servicios públicos (PAN, 2004).

También existen en las candidaturas del PAN una importante cantidad de representantes de la sociedad civil que participan en asociaciones civiles, fundaciones y otro tipo de agrupaciones, además de liderazgos de diversos movimientos. En el caso del PAN es importante señalar los nombres de las organizaciones, lo cual deja entrever de qué tipo de grupos se trata. Entre las asociaciones civiles destacan: Nada nos Detiene; Juventud con Sentido; o Red por la Vida y la Libertad de las Mujeres. Entre las fundaciones se ubican: Camino a Casa; Acude; o Una Vida para Ayudar. Y entre las agrupaciones se encuentra: Nuestra Causa o Suma 10.

Todas estas organizaciones, además de intereses sociales específicos, mantienen fuertes vínculos ideológicos con el PAN. Se trata casi siempre de organismos con posiciones de derecha relacionados con la vida y contra el aborto, los derechos humanos referidos a la libertad religiosa y otro tipo de valores cristianos motivados

por la iglesia católica. Con el argumento del “Bien Común”, se establecen sólidos vínculos con el partido, en donde en ciertos momentos es difícil percibir la frontera entre éste y las organizaciones.

CUADRO 2. Los vínculos político-sociales del PAN:
una lista ilustrativa de actores

Miembros de una élite que se fue adueñando de las principales posiciones de la representación política
Grupos internos que controlan el partido
Líderes empresariales que sostienen estrechas relaciones con el partido. Ejemplos: Coparmex, Concanaco, Canacindra, Canacar
Asociaciones civiles. Ejemplos: Nada Nos Detiene; Juventud con Sentido; Red por la Vida y la Libertad de las Mujeres
Fundaciones. Ejemplos: Camino a Casa; Una Vida para Ayudar; Acude

Fuente: Elaboración propia con base en información sistematizada por el autor.

c) Las luchas sociales en el Partido de la Revolución Democrática

Desde sus orígenes, el PRD ha buscado ser un vehículo para la representación de los movimientos sociales y ha otorgado espacios en cada legislatura a diferentes liderazgos de la sociedad civil. Esto no significa que los dirigentes del partido acepten al pie de la letra que para estos grupos deba existir una cuota predeterminada de lugares en la representación política, por lo cual buscan establecer continuamente límites a esa participación. Esto es, sin duda, una tensión permanente en el partido, que se resuelve de manera diferente en cada coyuntura de acuerdo con las pugnas que se presentan entre los grupos internos.

De tal suerte que los grupos que dirigen el partido han venido buscando cerrar espacios a las agrupaciones sociales, debido básicamente a que consideran que las que obtienen en las negociaciones internas no les alcanzan para distribuir las entre sus seguidores. Es cierto que en el partido se ha dado un quiebre respecto a la relación de los liderazgos nacionales con los grupos

internos y ello se debe a que los dos liderazgos, el de Cuauhtémoc Cárdenas y el de Andrés Manuel López Obrador han disminuido al interior del partido. Por lo tanto, los grupos internos exigen cada vez mayores espacios y toman las decisiones de distribución de candidaturas desde los cuerpos, consejos o asambleas que por lo general controlan.

No obstante, el PRD, presionado por los liderazgos nacionales y los grupos cercanos al partido, siempre ha dejado abierta la puerta para la nominación de candidatos de la sociedad civil. Existen cuestiones de género, equidad, derechos humanos, comunitarios, que por lo general aparecen representadas en la fracción parlamentaria del PRD. En la selección reciente de candidatos, a pesar de que hubo una estrategia de los grupos internos para desplazar en la medida de lo posible a los candidatos externos, al formarse una coalición entre el PRD, el Partido del Trabajo y el Movimiento Ciudadano, estos últimos partidos abrieron sus espacios a la representación social.

Como consecuencia de lo anterior, la mayoría de las candidaturas plurinominales quedaron en manos de las dirigencias de los partidos y únicamente buena parte de las uninominales fueron cedidas a los representantes sociales. Sin embargo, por los triunfos que obtuvo la coalición, las candidaturas uninominales exitosas se reducen básicamente a los estados de Guerrero, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y el Distrito Federal. Con esto se reducen considerablemente las posiciones de la sociedad civil a unos cuantos diputados.

El PRD se define como partido de izquierda, plural y democrático, que a su vez se posiciona como enraizado en los movimientos sociales con los que identifica y participa en las sus luchas populares. Políticamente se solidariza con las luchas obreras, campesinas, populares, feministas, de respeto a la diversidad y a la igualdad sexual, ambientalistas, estudiantiles, del movimiento indígena y de todas las acciones progresistas de México (PRD, 2009).

La política de alianzas sociales de este partido se define como una en la que el partido se asume como instrumento al servicio de la sociedad y en la que garantice una relación en donde dirigentes y organizaciones guarden su autonomía. Reconoce a las ONG como instrumentos de la sociedad a favor de los derechos humanos, la democracia, la tolerancia, la diversidad, el pluralismo y la defensa del medio ambiente y en contra de la discriminación, la persecución y la injusticia (PRD, 2011).

Vinculado con lo anterior, en las candidaturas encontramos a representantes de organizaciones de muy diversos tipos. En buena medida se trata de integrantes de organizaciones no gubernamentales que dejan claro cuales son los vínculos que establecen los partidos de izquierda. Los organismos que destacan son los relacionados con equidad de género, trabajo ciudadano, de trabajo y comunitario. Algunos nombres de organizaciones que se pueden destacar son: Equidad y Progreso; Espacio Feminista; Grupo Unido de Madres Solteras; Desarrollo Familiar y Comunitario; Alianza Ciudadana; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia.

Esta muestra de organizaciones nos da una idea de con qué grupos se relacionan los partidos de izquierda y de cual es la agenda que le interesa incorporar a estos partidos. Desde luego, también aparecen algunos candidatos que se relacionan con grupos de pequeños empresarios vinculados con los medios de comunicación. Los hay también dirigentes campesinos, conductores de medios y hasta cronistas deportivos, pero lo que mayormente destacan son integrantes de fundaciones, asociaciones y organismos no gubernamentales.

En el caso de los partidos de izquierda se destaca la postulación y el triunfo de Purificación Carpinteyro, quien fue funcionaria de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y estuvo relacionada con el tema de la apertura de los medios de comunicación. Es desde luego, una opositora a los monopolios en los

medios y trascendió que hubo fuertes presiones de los dueños de las televisoras para evitar que fuese postulada como candidata para la Cámara de Diputados.

CUADRO 3. Las luchas políticas y sociales del PRD

Grupos internos que dirigen y controlan el partido
Actores de la sociedad civil a quienes se ofrece espacio político. Ejemplos: Purificación Carpinteyro, Agustín Barrios Gómez, Malú Micher
Representantes de organizaciones sociales. Ejemplos: Equidad y Progreso; Espacio Feminista; Grupo Unido de Madres Solteras; Alianza Ciudadana; Equidad de Género; Ciudadanía, Trabajo y Familia

Fuente: Elaboración propia con base en información sistematizada por el autor.

A manera de conclusión

Es evidente que los principales partidos políticos, aun con ciertas limitaciones, han abierto sus espacios de representación a la ciudadanía y a integrantes de distintas organizaciones sociales. Ésta ha sido la forma de incorporar en la agenda política las demandas básicas de aquellos que luchan por resolver los problemas más urgentes de la sociedad y que no se encuentran relacionados directamente con las agendas de los partidos políticos. Si bien los partidos más importantes del sistema político mexicano mantienen un monopolio sobre la representación, la necesidad de competir en mejores condiciones los ha obligado a tomar en cuenta las demandas de diferentes grupos de ciudadanos interesados en la política. Tenemos entonces que al combinar la agenda propia y la de los grupos de la sociedad civil, se han desarrollado formas contradictorias de hacer política por parte de los partidos.

En cierto sentido, los principales partidos han buscado adaptarse a las nuevas temáticas incorporando en sus fracciones parlamentarias a distinguidos integrantes de la sociedad civil. Al

mismo tiempo, los partidos han sido obligados, si no a ser más transparentes y a rendir abiertamente sus cuentas, sí a reaccionar de inmediato ante los cuestionamientos y las críticas que se les hace desde la sociedad civil. Esto nos lleva a tomar en consideración que estamos ante formas novedosas de participación democráticas que empiezan a abrirse paso en la sociedad y que están en la búsqueda de soluciones para problemáticas específicas, más allá de las preocupaciones de los partidos.

Es cierto que los tres partidos tienen diversas formas y maneras específicas de acercarse a la sociedad civil. De acuerdo con los principios y objetivos de cada partido, éstos se relacionan con diferentes tipos de organizaciones sociales. Los proyectos de las organizaciones difieren entre sí, sus integrantes y dirigentes responden a distintos intereses sociales y económicos, y en ocasiones son diametralmente opuestos.

Al revisar a qué tipo de organizaciones se acerca el PRI podemos observar que, más allá de sus sectores tradicionales, hoy en día buscan vincularse con determinados grupos empresariales incrustados en los medios de comunicación, lo cual les asegura una constante y buena promoción de sus políticos y candidatos. Este partido se distingue por desarrollar vínculos con grupos que destacan por sus recursos económicos y que en algunas ocasiones se dedican al altruismo.

El PAN ha abierto sus espacios básicamente a dos tipos de representación social, tanto a distinguidos empresarios como a dirigentes de diversas organizaciones sociales dedicadas a proteger determinados valores morales vinculados con la agenda de la iglesia católica. Esto nos muestra que de ninguna manera son antagónicos a los principios del partido, pero sí que éste se encuentra en la disponibilidad de abrir sus espacios a determinados grupos sociales.

Por último, el PRD desde que surgió como partido tomó como determinación que buscaba ser un instrumento de las luchas so-

ciales. Sin embargo, con los años y con la institucionalización de las corrientes internas en el partido, los espacios para la sociedad civil han sido cada vez más restringidos. Aun cuando son coincidentes en sus objetivos, es muy claro que parte de la dirigencia del partido busca alcanzarlos por caminos diametralmente opuestos a como se lo propone la sociedad civil.

Con lo anterior se abre la interrogante respecto a si los grupos de la sociedad civil que participan en los espacios de representación de los partidos, enfrentan a las dirigencias partidarias al menos en las formas de hacer política. Tal vez la pregunta que debemos hacernos es de qué tamaño es el desafío y qué tanto es necesariamente contradictorio.

CUADRO 4. Modelos de ciudadanía de los partidos políticos

PRI	PAN	PRD
Ciudadanía integral con derechos, libertades y responsabilidades	Ciudadanos con responsabilidad cívica y social, y con igualdad de oportunidades para acceder al mercado	Ciudadanos activos y participativos en ejercicio de sus derechos

Fuente: PRI (2008a), *Declaración de principios*; PAN (2002), *Proyección de principios de doctrina*; PRD (2011), *Programa del Partido de la Revolución Democrática*.

CUADRO 5. Organizaciones de la sociedad civil en los partidos políticos

PRI	PAN	PRD
Organizaciones sectoriales, organismos empresariales, voluntariado asistencial	Liderazgos empresariales, asociaciones civiles y fundaciones	ONG, dirigentes políticos sindicales, movimientos sociales y expresiones de la diversidad

Fuente: Elaboración propia con base en información sistematizada por el autor.

CUADRO 6. Demandas de la sociedad civil

PRI	PAN	PRD
Tolerancia y fraternidad. Ciudadanía sustentada en la libertad, justicia y derecho. Libertad de conciencia, de asociación y de expresión. Rendición de cuentas	Dignidad del ser humano. Fortalecimiento de la familia. Humanismo económico. Desarrollo humano sustentable y bioético	Combate a la pobreza, opresión, discriminación e injusticia. Respeto a la diversidad e igualdad sexual. Derechos humanos. Honestidad política

Fuente: PRI (2008a), *Declaración de principios*; PAN (2002), *Proyección de principios de doctrina*; PRD (2009), *Declaración de principios*.

Bibliografía

- Birch, Anthony H., 1993, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Londres, Routledge.
- Castiglione, Dario y Mark E. Warren [ponencia], 2006, “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues”, en ‘Rethinking Democratic Representation’, Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, 18-19 de mayo.
- Cotta, Maurizio, 1991, “Parlamentos y representación”, en Pasquino Gianfranco *et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 125.
- Crotty, William, Mildred A. Schwartz y John C. Green, edits., 1994, *Representing Interest and Interest Group Representation*, Lanham, MD, E. U., University Press of America.
- Daalder, Hans, 2007, “¿Partidos negados, obviados o redundantes? Una crítica”, en José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz, edits., *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, pp. 49-70.

- Dalton, Russel J., 1985, "Political Parties and Political Representation", *Comparative Political Studies*, vol. 18, núm. 3, octubre, pp. 267-299.
- Dalton, Russel J., Ian McAllister y Martin P. Wattenberg, 2002, "The Consequences of Partisan Dealingment", en Dalton, Russel J. y Martin P. Wattenberg, eds., *Parties Without Partisans: Political Change In Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 19-37.
- Inglehart, Ronald, 1977, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles*, Princeton, NJ, E. U., Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald, 1997, *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton, NJ, E. U., Princeton University Press.
- López, Santiago, 2005, "Partidos desafiantes en América Latina: Representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones", *Revista de Ciencia Política*, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 25, núm. 2, pp. 37-64.
- Manin, Bernard, 1998, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- Mansbridge, Jane, 2003, "Rethinking Representation", *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 4, noviembre, pp. 515-528.
- Montero, José Ramón y Richard Gunther, 2007, "Introducción: Los estudios sobre los partidos políticos", en José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz, eds., *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, pp. 18-22.
- Partido Acción Nacional (PAN), 2002, *Proyección de principios de doctrina del Partido Acción Nacional*, México.
- Partido Acción Nacional (PAN), 2004, *Programa de acción política. Acción Nacional de cara al siglo XXI*, México.

- Partido de la Revolución Democrática (PRD), 2009, *Declaración de principios del Partido de la Revolución Democrática*, México.
- Partido de la Revolución Democrática (PRD), 2011, *Programa del Partido de la Revolución Democrática*, México.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2008a, *Declaración de principios. "Un México compartido"*, documento emanado de la Comisión Nacional de Deliberación de Documentos Básicos de la xx Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2008b, *Programa de acción*, Dictamen de la Comisión Nacional de Deliberación de Documentos Básicos de la xx Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2008c, *Estatutos*, Aprobados en la xx Asamblea Nacional, México.
- Pasquino, Gianfranco, 2011, *Nuevo curso de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pitkin, Hanna F., 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, CA, E. U., University of California Press.
- Plotke, David, 1997, "Representation is Democracy", *Constellations*, vol. 4, núm. 1, pp. 19-34.
- Powell Jr., G. Bingham, 2000, *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, CT, E. U., Yale University Press.
- Reyes del Campillo, Juan y Tania Hernández Vicencio, 2006, "Partidos y sistemas de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo", en Antonella Attili, coord., *Treinta años de cambios políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa/UAM Iztapalapa, pp. 67-83.
- Sartori, Giovanni, 1992, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Universidad, Textos, 142.

- Urbaniti, Nadia y Mark E. Warren, 2008, "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *The Annual Review of Political Science*, 11, pp. 387-412.
- Verge Mestre, Tania, 2007, *Partidos y representación política: Las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.



Los resultados electorales de 2012 y el futuro inmediato de México

Rosa María Mirón Lince

La política es más peligrosa que la guerra,
porque en la guerra sólo se muere una vez.
W. Churchill

Con el final del proceso electoral de 2012 se cerró un ciclo histórico en la vida política de México. La segunda alternancia en la presidencia y el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) delinear un escenario distinto para el país, donde todos los actores políticos, y no sólo el tricolor, habrán de tener un papel fundamental en el desenvolvimiento de la vida política nacional.

Las elecciones de 2012 sometieron a consulta popular una gran cantidad de puestos públicos tanto a nivel local como federal, de entre los que destaca, desde luego, la presidencia. No obstante, los otros resultados también fueron relevantes por cuanto impactaron y redefinieron todo el mapa de poder regional.

En particular, la elección presidencial dejó varias experiencias inauditas. Lo que al inicio de las campañas se anticipaba como un proceso sin sobresaltos que confirmaría lo anticipado por múltiples estudios de opinión, dio un vuelco importante y se volvió una competencia real entre dos candidatos con posibilidades de hacerse del triunfo, un electorado que asumió nuevas formas de protagonismo y una autoridad electoral observada y cuestionada.

Esos comicios fueron también la prueba de fuego de la reforma constitucional aprobada en 2007 y del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) en 2008, de

donde surgieron grandes transformaciones que buscaron resolver los resquicios de la normatividad anterior que en 2006 había afectado severamente la credibilidad de los resultados electorales. “Estos cambios representan un avance importante en cuanto a la democratización en México, y si están bien implementados deberían ayudar a prevenir otra crisis de legitimidad como la experimentada durante las elecciones presidenciales de 2006” (Ackerman, 2009:xxii).

El eje de aquellas reformas se centró en las campañas, los medios de comunicación, los cómputos electorales y la resolución de controversias, siendo la mayor novedad la prohibición de compra de tiempos en radio y televisión, sea por particulares o partidos. Con ello se buscó propiciar una nueva realidad donde “los partidos políticos y sus candidatos no tuvieran la necesidad de conseguir ingentes cantidades de dinero para acceder a las pantallas de televisión y a las ondas de la radio, es decir, para ‘existir’ de cara a un electorado que en buena medida se informa a través de los medios electrónicos” (Murayama, 2012:188).

El proceso de 2012 fue también una oportunidad y un desafío para que las instituciones electorales recuperaran la confianza y credibilidad que habían sido muy cuestionadas tras el desenlace de seis años antes.

Designar al Instituto Federal Electoral (IFE) como la única autoridad responsable de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión destinados a la propaganda de los partidos políticos y a la difusión de las campañas institucionales, tuvo por objetivo evitar la proliferación de campañas basadas en la contratación de espacios mediáticos, para hacerlas menos dependientes del dinero y más equitativas (Valdés, 2008). Con estos ajustes se esperaba garantizar el orden y brindar certeza a los actos de partidos, candidatos y autoridades.

En suma, asistimos a un ejercicio democrático que nos deja importantes enseñanzas sobre los temas resueltos de nuestra tran-

sición hacia la democracia,¹ pero también sobre aquellos asuntos que aún están pendientes de ser solventados para progresar hacia una democracia cabal (Morlino, 2005:261). Avanzamos, pues, con la certeza de que se trata de un recorrido largo con impulsos paulatinos porque “la gran ventaja del juego democrático es que las apuestas no se hacen de una vez y para siempre sino sólo durante un breve período, justamente hasta que el juego vuelve a repetirse en la siguiente elección” (Córdova, 2007:91).

De tal manera, me parece relevante intentar dilucidar lo que le espera a nuestro país a partir de la nueva distribución del poder, abordando de manera puntual una de las preguntas fundamentales propuestas en este libro, la cual se relaciona con los desafíos que enfrentan los partidos políticos, los sistemas electorales y los parlamentos en materia de inclusión política y de representación.

Por ello, es mi interés en este texto presentar un análisis del proceso electoral de 2012, tanto en lo referente a sus resultados, como en lo que corresponde al papel desempeñado por sus principales actores; es decir, partidos, ciudadanos y autoridad electoral. A partir de ahí, presento algunos esbozos sobre lo que pienso nos depara el futuro cercano. Vale aclarar que el propósito de este recorrido no es profundizar en un ejercicio de prospectiva que difícilmente podría agotarse en un espacio tan limitado, sino plantear y proponer líneas analíticas para una reflexión sobre la renovada realidad electoral mexicana.

Lo anterior se llevará a cabo a través del análisis de los resultados electorales de los tres principales partidos políticos (Partido Acción Nacional –PAN–, PRI y Partido de la Revolución Democrática –PRD–), en los distintos cargos de elección popular desde una perspectiva comparada en la que se contraste con las elecciones inmediatas anteriores.

¹Hay que recordar que O'Donnell y Schmitter (1994:19) definieron la transición como el “intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”.

Las elecciones y sus protagonistas

En las elecciones federales y estatales de 2012 se pusieron en juego un gran número de posiciones cuyos resultados arrojan distintos vencedores y vencidos. En un régimen presidencialista, el triunfo más relevante es, sin duda, la propia presidencia del país, pero ciertamente no es el único. Desde hace unos años, todas las variables del pluralismo se desataron para modificar sensiblemente la conformación partidaria del país. Es debido a este proceso de incremento de la competencia política como se llegó a la distribución de cargos entre cada vez más partidos (Lujambio, 2006).

En 2012, además de la presidencia, se votaron 2,126 cargos de elección popular. A nivel federal, se renovó el poder legislativo, es decir, 128 senadores y 500 diputados. Mientras que en el ámbito local se eligieron seis gobernadores (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán) y el jefe de gobierno del Distrito Federal; 579 diputaciones locales (347 de mayoría relativa y 232 por la vía de la representación proporcional); 875 presidencias municipales, 16 jefaturas delegacionales, 20 juntas municipales en Campeche, así como también la presidencia municipal de Morelia, en elección extraordinaria, debido a que la realizada un año antes fue anulada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como consecuencia de diversas irregularidades.

Los resultados fueron disímolos. De las siete elecciones para renovar el ejecutivo local, en cuatro casos se dio la alternancia (Chiapas, Jalisco, Morelos y Tabasco); en los otros tres, repitió el partido gobernante. El PRD en el Distrito Federal y el PAN en Guanajuato, mostraron su hegemonía al imponerse sobradamente a sus adversarios, y el PRI conservó Yucatán sin mayores sobresaltos. Las cifras dan cuenta, en consecuencia, de una distribución del poder local donde todas las fuerzas políticas tienen presencia y relevancia.

CUADRO 1. Elecciones locales 2012

<i>Entidad federativa</i>	<i>Gobernador / jefe de gobierno</i>	<i>Diputados locales</i>	<i>Presidentes municipales / jefes delegacionales</i>		
			MR	RP	
Campeche	–	21	14	35	11
Colima	–	16	9	25	10
Chiapas	1	24	16	40	122
Distrito Federal	1	40	26	66	16
Guanajuato	1	22	14	36	46
Guerrero	–	28	18	46	81
Jalisco	1	20	19	39	125
Edo. de México	–	45	30	75	125
Morelos	1	18	12	30	33
Nuevo León	–	26	16	42	51
Querétaro	–	15	10	25	18
San Luis Potosí	–	15	12	27	58
Sonora	–	21	12	33	72
Tabasco	1	21	14	35	17
Yucatán	1	15	10	25	106
<i>Total</i>	7	347	232	579	891

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los órganos electorales locales.

Un análisis rápido nos muestra que no hay un triunfador absoluto ni un perdedor único. A diferencia de lo que ocurría en el pasado cuando imperaba el partido hegemónico, en la actualidad no hay mayorías aplastantes, sino contrapesos partidistas, legislativos, estatales y municipales. Y es que en el pasado la existencia de un partido dominante y de implantación nacional, que dotaba de una identidad común a la élite política en los distintos niveles de gobierno, hacía que la homogeneidad fuera la regla (Peschard, 2008). Éste es un dato a considerar, pues aunque el

PRI está de vuelta en la presidencia, las condiciones políticas y la legislación del país son muy distintas de las prevalecientes cuando el tricolor perdió el Poder Ejecutivo. El regreso del autoritarismo priista resulta entonces, por lo menos, improbable, porque hoy las instituciones son otras, destacando el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, un sistema de partidos consolidado, la autonomía del Poder Judicial y una sociedad civil más participativa, entre otros rasgos (Gómez, 2013).

De hecho, el propio partido no es el mismo que perdió la presidencia hace 12 años. Algunos de sus principales cambios internos fueron el establecimiento de mecanismos para garantizar la resolución de problemas y la toma de decisiones desde dentro. Por ello, se transformaron los documentos básicos para procurar mantenerse como una opción política viable (Reveles, 2003). Más adelante, en 2008, la adopción de la socialdemocracia se dio como un esfuerzo por redefinirse ideológicamente y ubicarse como un partido de centro-izquierda, a fin de lograr mayor aceptación por parte del electorado. Hay que decir que ésta no es una situación exclusiva del PRI, las circunstancias del contexto social actual demandan modificaciones de parte de los partidos políticos (Gunther y Diamond, 2001) que hacen que éstos presten más atención en satisfacer las demandas y expectativas de los ciudadanos, a diferencia de aquellos que se fundaron por generaciones previas a las élites políticas, como fue el caso del tricolor.

Los datos más recientes corroboran la hipótesis planteada desde hace muchos años por los estudiosos de la transición mexicana en el sentido de que ésta, para consolidarse, requería de la transformación del sistema de partido hegemónico,² lo que no

²Lo que debería incluir también la eliminación de una larga serie de irregularidades en el reparto de los recursos para los partidos políticos; la incursión del partido hegemónico en el tribunal electoral, o bien la inexistencia o inactividad de ese órgano; la violación de los principios del voto; el robo o extravío de urnas, aunado a la violencia durante las jornadas electorales en las casillas; la alteración en los padrones electorales, entre otras (Anguiano, 1988).

implicaba la inevitable desaparición del PRI. El cambio político obedeció, en todo caso, a un “escenario de madurez”, por la insostenible contradicción “de una sociedad cada vez más moderna con un sistema pre moderno” (Zaid, 1988:118).

Durante los gobiernos panistas, el Revolucionario Institucional demostró que aun cuando había perdido el ejecutivo federal, su capital político seguía siendo cuantioso y con él emprendería su rearticulación y reconstrucción. Así, el PRI logró con éxito superar la desaparición del binomio partido oficial-presidente de la república que hace años describió magistralmente Cosío Villegas (1974).

En nuestro país, la mayoría de los estudios sobre la transición a la democracia se han centrado en explicar los cambios políticos acontecidos en el plano federal pero, al voltear los ojos a los procesos de cambio en los estados y el Distrito Federal, resulta que la orientación y el ritmo de los mismos han sido diferentes; lo federal y lo local han corrido por cuerdas separadas (Peschard, 2008). Es preciso recordar que, tras su derrota presidencial, el PRI siguió gobernando la mayoría de los estados y municipios del país. De hecho, el mismo día en que perdió frente a Vicente Fox, el Revolucionario Institucional ganó la elección presidencial en 11 entidades federativas y en otras 20 se ubicó en la segunda posición. De igual manera, en 16 estados se colocó como primera fuerza en los comicios de senadores y en 17 en los de diputados. Así mismo, el PRI obtuvo la mayoría en el Congreso de la Unión, con 60 senadores y 211 diputados (Mirón, 2011a).

El momento más difícil para el tricolor vino después, en los comicios de 2006, cuando apenas ganó 63 de los 300 distritos en la elección de diputados federales y cinco entidades federativas en la de senadores. Además, en los procesos electorales locales, el Revolucionario Institucional fue incapaz de recuperar los gobiernos de Guanajuato, Morelos, Jalisco y Distrito Federal.

CUADRO 2. Entidades ganadas por el PRI en las elecciones federales de 2000

<i>Elección de presidente</i>	<i>Elección de senadores</i>	<i>Elección de diputados</i>
Campeche	Campeche	Campeche
Chiapas	Chiapas	Coahuila
Durango	Durango	Chiapas
Guerrero	Guerrero	Durango
Hidalgo	Hidalgo	Guerrero
Nayarit	Nayarit	Hidalgo
Oaxaca	Oaxaca	Nayarit
Sinaloa	Puebla	Oaxaca
Tabasco	Quintana Roo	Puebla
Tlaxcala	Sinaloa	San Luis Potosí
Zacatecas	Tabasco	Sinaloa
	Tamaulipas	Tabasco
	Tlaxcala	Tamaulipas
	Veracruz	Tlaxcala
	Yucatán	Veracruz
	Zacatecas	Yucatán
		Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (2000).

No obstante, lo que sucedió el 2 de julio de 2006 fue más una excepción que la regla, pues las caídas al tercer lugar no fueron una constante en el desempeño electoral de este partido. Por el contrario, en casi todos los comicios ocurridos entre 2000 y 2012, el PRI fue el rival a vencer ya fuera como partido gobernante o como opositor (Mirón, 2011b).

De tal manera, para el PRI la enseñanza más relevante de 2006 fue mantener la unidad partidista para resolver las rencillas en su interior. Recuperar la disciplina interna fue un desafío que el tricolor emprendió con éxito, mientras sus competidores se en-

frascaban en pugnas domésticas; factor que resultó decisivo para conseguir una campaña fructífera en 2012.

Además de las condiciones endógenas, el PRI se valió de las exógenas, que incluyeron el desgaste de los gobiernos panistas y la desconfianza que generó el movimiento lopezobradorista en ciertos sectores de la sociedad, como el empresarial. Desde 2006, ante la polarización escenificada por el PAN y el PRD, el PRI pretendía aparecer a los ojos de la ciudadanía como la oposición no radical que se posicionó en el Congreso como el fiel de la balanza, recuperó gubernaturas panistas y perredistas, y articuló una estrategia que lo mantuvo unido en torno a un candidato que estuvo en campaña desde cinco años antes del inicio del proceso. En suma, el Revolucionario Institucional mostró organización, disciplina y una estrategia en el Poder Legislativo que resultaron factores determinantes para su éxito electoral.

En otras palabras, el partido se fue reestructurando para ajustarse a los nuevos tiempos. La burocracia ejecutiva partidista era una realidad, pero estaba sustentada en los intercambios de cargos políticos entre sus líderes y funcionarios públicos. Actualmente se puede afirmar que el Revolucionario Institucional es el instituto político mejor estructurado en todo el territorio nacional, gracias a su prolongada estancia en el poder (Reveles, 2008).

Además de asumir una posición moderada y negociadora que mitigó los malos recuerdos que el electorado pudiera haber tenido del partido, el PRI también hizo gala de una astucia suficiente para capitalizar las características de su candidato. A Enrique Peña Nieto (E. P. N.) se le resaltaron atributos similares a los que 12 años atrás permitieron a Vicente Fox conquistar al electorado: emprendedor, exitoso, dinámico y, además, relacionado a través de su matrimonio con la actriz Angélica Rivera, con la industria del espectáculo. Así, mientras la prensa política juzgaba con desdén al candidato, el partido supo sacar provecho del espacio que

sus relaciones personales le abrieron en la prensa de espectáculos, sociales y *del corazón*, con mayores audiencias que los medios y programas dedicados a la política.

A Peña Nieto le fueron concedidos así, múltiples espacios que quizá no dieron gran prestigio intelectual, pero sí mucha difusión gratuita y constante, situación particularmente benéfica en el marco de una legislación electoral que desde 2008 prohíbe la compra de espacios de difusión en radio y televisión (Tello, 2012).

En este sentido, análisis recientes prueban que la gente ya no tiene una identidad partidaria que le haga votar e, incluso, que no vota únicamente en términos de los candidatos sino a partir del carácter de los mismos. Los electores se basan en la información sobre los candidatos almacenada en la memoria (López Montiel, 2002; Lodge, McGraw y Stroh, 1989; Hastie y Park, 1986); la simpatía de los electores con los candidatos puede ser tan determinante, que hasta la apariencia física resulta muy importante para obtener votos (Rosenberg *et al.*, 1986).

De tal manera, durante la campaña, el candidato tricolor trató de aprovechar la ventaja obtenida con los años de promoción previa, al tiempo que resaltó una actitud conservadora y cauta, evitando pronunciamientos polémicos o confrontaciones que pudieran restarle puntos en las encuestas. De sus rivales, sólo Josefina Vázquez Mota, candidata panista, recurrió a tácticas de contraste y cuestionamientos, atacando a Peña Nieto aparentemente con la intención de remontar el tercer lugar que ocupaba en las preferencias, aunque también pudiera ser que su intención era favorecerlo, bajando los puntos a favor de Andrés Manuel López Obrador. Por su parte, la coalición integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC) optó por una campaña menos beligerante que la de 2006, más propositiva y conciliadora.

Así, al menos durante las primeras semanas, el tono de las campañas parecía anticipar contiendas monótonas, relativamente aburridas, con escasas probabilidades de alterar las tendencias de los estudios de opinión, que daban al candidato tricolor una amplia ventaja sobre sus competidores.

Sin embargo, la situación dio un vuelco repentino cuando los ciudadanos inyectaron acción e interés a las campañas con el surgimiento del movimiento de estudiantes “Somos más de 131”, que pronto se convirtió en el *hashtag* #YoSoy132. El viraje comenzó el 11 de mayo, cuando Peña Nieto se presentó a un acto proselitista en la Universidad Iberoamericana (UIA) y tras un breve y ríspido debate donde fue severamente cuestionado por los estudiantes, concluyó el evento y abandonó el local de manera abrupta. La noticia se difundió muy rápido por las redes sociales en Internet y contrastó con la cobertura que algunos diarios dieron a los acontecimientos, señalando que había sido una presentación exitosa para el candidato. Los líderes del PRI y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) afirmaron que se había tratado de un montaje partidista por asistentes al acto que no eran estudiantes. Este hecho provocó el lanzamiento de un video en donde aparecieron 131 de los presentes en el auditorio de la UIA mostrando las credenciales que los acreditaban como tales.

El movimiento pronto trascendió el nivel local y despertó un intenso cuestionamiento sobre las prácticas de las campañas en nuestro país, la imparcialidad de ciertos medios de comunicación y, no menos relevante, la desconfiada y poco tolerante reacción de algunos dirigentes partidistas.

El movimiento también aprovechó el potencial de las redes sociales como vías de propaganda política. Todos los candidatos hicieron uso de estos recursos con portales formales y presencia en las redes, pero sin lograr una explosión de mensajes como la que, en su contra, obtuvo el candidato Enrique Peña Nieto du-

rante las semanas de la contienda. En ese sentido, #YoSoy132 se constituyó en una vigorosa oposición al candidato del tricolor y, en cierta medida, también en contra de Josefina Vázquez Mota. Su influencia se registró especialmente entre los jóvenes. A fines de marzo de 2012, 52 por ciento de los jóvenes de 18 a 29 años pensaba votar por Peña Nieto. El día de la elección solamente 36 por ciento de los electores de esa edad, que fueron a las urnas, le dieron su voto al priista (Trejo, 2012).

Las redes sociales constituyeron también una importante válvula de escape ante los límites impuestos a la radio, la televisión y la prensa escrita por la legislación electoral, a través de la prohibición legal de la calumnia y la ofensa (Cofipe, artículo 233), que acotan las posibilidades de difundir información negativa sobre los candidatos y limitan las posibilidades de realizar campañas de contraste.

Con todo, ni las redes sociales, ni la movilización juvenil bastaron para revertir una tendencia sólidamente consolidada. El candidato priista ganó la Presidencia de la República con un amplio margen de victoria sobre Andrés Manuel López Obrador: 19.2 millones de votos fueron para Peña Nieto.³

Sin embargo, y a pesar de la reiterada insistencia del candidato priista sobre la necesidad de contar con una mayoría en el Congreso a fin de lograr un gobierno eficaz, en la elección de legisladores, los resultados no fueron suficientes para que el PRI alcanzara dicha condición. El electorado se pronunció de manera diferenciada, y confirmó una integración plural en ambas cámaras, donde la característica es la ausencia de mayorías absolutas. Así, lejos de los deseos de E. P. N., el PRI se encontró con la figura de un gobierno dividido (Lujambio, 2002).

³Al momento de la elaboración del texto aún no se habían resuelto todas las impugnaciones presentadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por tanto, las cifras federales correspondientes a 2012 presentadas de aquí en adelante se obtuvieron de <<http://computos2012.ife.org.mx/>>.

CUADRO 3. Elección de presidente 2012

<i>Partido político</i>	<i>Votos</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos (%)</i>
PAN	12,786,647	25.41
PRI-PVEM	19,226,784	38.21
PRD-PT-MC	15,896,999	31.59
PNA	1,150,662	2.29
No registrados	20,907	0.04
Nulos	1,241,154	2.47
Votación total	50,323,153	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral, disponibles en <http://computos2012.ife.org.mx/>.

En efecto, el PRI no obtuvo la mayoría en ninguna de las cámaras; aun así, el balance tricolor del proceso 2012 resulta positivo. Ello debido a que, además de la presidencia, el Revolucionario Institucional fue quien más sufragios recibió. Ganó 163 distritos de mayoría relativa, cuyos votos le brindaron también 49 escaños de representación proporcional, de tal manera que en la LXII legislatura cuenta con 212 diputados (Bravo Ahuja, 2013). Ciertamente, 20 posiciones menos que en la legislatura previa, pero que constituyen 42.4 por ciento del total, a las que, si se le suman los diputados de su leal aliado electoral, el PVEM, su presencia alcanza 48.2 por ciento de la cámara.

En la elección de senadores el Revolucionario Institucional ganó, por sí mismo, en 10 estados y en otras ocho entidades junto con el PVEM, mientras que la alianza PRI-PVEM quedó en segundo lugar en 12 estados. De tal manera, su votación le alcanza para contar con 52 legisladores que representan 40 por ciento de la cámara alta.

CUADRO 4. Elección de diputados federales 2012: Entidades ganadas por el Partido Revolucionario Institucional

<i>Entidad federativa</i>	<i>Votos</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos (%)</i>
Baja California	478,979	38.63
Campeche	166,120	43.86
Colima	131,786	43.98
Chiapas	996,094	49.50
Chihuahua*	505,027	38.13
Durango*	277,515	40.88
Hidalgo*	432,258	35.60
Jalisco	1,370,818	40.30
Estado de México	2,882,865	42.05
Michoacán	632,611	38.76
Nayarit*	193,493	41.86
Nuevo León	803,118	40.06
Puebla	825,101	33.57
Querétaro	325,973	38.40
Quintana Roo	205,165	38.64
San Luis Potosí	397,590	35.59
Sinaloa*	432,905	37.06
Veracruz	1,358,901	38.46
Yucatán	482,906	46.09
Zacatecas	341,468	52.37

*Los votos totales obtenidos por la coalición PRI-PVEM se han contemplado al PRI. Sólo en Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nayarit y Sinaloa ganó el Revolucionario Institucional por sí mismo.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral, disponibles en <<http://computos2012.ife.org.mx/>>.

Los resultados de las elecciones locales presentan claroscuros. A dos sexenios de haber perdido por primera vez la presidencia,

el balance para el PRI no puede ser más que alentador, pues recuperó el ejecutivo federal. Sin embargo, su situación hoy es muy distinta a la imperante cuando solía ser un partido hegemónico, tal como dan cuenta los datos sobre el margen de victoria donde se observa que, salvo en el caso de Chiapas (y el Distrito Federal para el PRD), la competitividad electoral ha aumentado, dificultando sus triunfos.

CUADRO 5. Elección de senadores 2012: Entidades ganadas por el Partido Revolucionario Institucional

<i>Entidad federativa</i>	<i>Votos</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos (%)</i>
Baja California Sur*	88,216	35.29
Campeche*	138,867	36.67
Colima	140,083	46.72
Chiapas	1,033,914	51.18
Chihuahua*	491,850	37.06
Durango*	288,429	42.44
Hidalgo*	436,977	35.89
Jalisco	1,410,253	41.36
Estado de México	2,884,046	41.99
Michoacán*	519,973	31.72
Nayarit*	172,399	37.10
Nuevo León*	742,444	37.06
Puebla	867,929	35.20
Quintana Roo	207,769	38.87
Sinaloa*	389,791	33.23
Sonora*	408,175	37.42
Veracruz	1,300,290	36.58
Zacatecas	332,929	50.79

*El PRI ganó solo la entidad, en los demás casos fue en coalición con PVEM.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral, disponibles en <<http://computos2012.ife.org.mx/>>.

CUADRO 6. Margen de victoria en las elecciones de gobernador y Jefe de Gobierno 2012

<i>Entidad federativa</i>	<i>Ganador (%)</i>	<i>Partido</i>	<i>Segundo lugar (%)</i>	<i>Partido</i>	<i>Margen de victoria (%)</i>
Chiapas	67.14	PRI-PVEM-PNA	17.41	PRD-PT-MC	49.73
Distrito Federal	50.60	PRD-PT-MC	16.19	PRI-PVEM	34.41
Guanajuato	48.10	PAN-PNA	41.04	PRI-PVEM	7.06
Jalisco	38.65	PRI-PVEM	34.27	MC	4.38
Morelos	43.43	PRD-PT-MC	34.80	PRI-PVEM-PNA	8.64
Tabasco	50.41	PRD-PT-MC	42.94	PRI-PVEM-PNA	7.47
Yucatán	50.82	PRI-PVEM-PSD	41.08	PAN	9.74

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los institutos electorales locales.

En los comicios para gobernador, el tricolor perdió Tabasco, entidad identificada con el lopezobradorismo desde años atrás, donde además el desempeño del ejecutivo local fue muy cuestionado. El tricolor no pudo vencer al PRD en Morelos, con gobierno panista durante dos sexenios, y fue incapaz de remontar su ya tradicional tercer lugar en el Distrito Federal, aunque ganó una jefatura delegacional (con un candidato que desertó del PRD) mientras que en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) consiguió un diputado más que en la legislatura previa. Sin embargo, se hizo de las gubernaturas de Jalisco, un triunfo medular, por la relevancia política y económica del estado, así como de Chiapas (en alianza con el PVEM) y conservó el gobierno de Yucatán, aunque perdió Mérida, apenas tres años después de haberla arrebatado al PAN.

De tal manera, como resultado de los comicios más recientes, el tricolor habrá de contar con 21 gubernaturas; de ellas, 10 corresponden a estados que nunca han sido gobernados por un partido distinto al Revolucionario Institucional y los otros 11 ya probaron la alternancia, pero volvieron al redil priista.

Empero, si se compara la distribución de cargos por partido en 2012 con la de tres años antes, se puede observar que el Re-

volucionario Institucional vio mermado su capital en 17 curules, aunque se incrementó con 38 presidencias municipales. No obstante, hay que tener presente que el número de diputaciones y alcaldías priistas es sustantivamente mayor que las del PAN y PRD. Lo cual hace del tricolor una fuerza política con un incuestionable implante nacional.

CUADRO 7. Diputados locales PRI. Comparativo 2009-2012

<i>Entidad federativa</i>	2009	2012	2009-2012
Campeche	20	20	0
Colima	14	12	-2
Chiapas*	14	16	2
Distrito Federal	8	9	1
Guanajuato	8	12	4
Guerrero**	16	13	-3
Jalisco	18	17	-1
Estado de México	40	41	1
Morelos	15	9	-6
Nuevo León	19	15	-4
Querétaro	9	10	1
San Luis Potosí	8	9	1
Sonora	14	14	0
Tabasco	18	7	-11
Yucatán*	15	15	0
<i>Total</i>	236	219	-17

*El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2010, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

**El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2008, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos estatales y los órganos electorales estatales.

CUADRO 8. Presidentes municipales PRI. Comparativo 2009-2012

<i>Entidad federativa</i>	2009	2012	2009-2012
Campeche	6	11	5
Colima	7	6	-1
Chiapas*	40	43	3
Distrito Federal	–	1	1
Guanajuato	14	16	2
Guerrero**	46	30	-16
Jalisco	43	86	43
Estado de México	97	93	-4
Morelos	16	8	-8
Nuevo León	33	32	-1
Querétaro	7	13	6
San Luis Potosí	21	35	14
Sonora	31	26	-5
Tabasco	10	7	-3
Yucatán*	62	64	2
<i>Total</i>	433	471	38

*El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2010, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

**El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2008, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos estatales y los órganos electorales estatales.

Vale la pena resaltar que en las elecciones pasadas el PRI continuó con una política de alianzas diversas que ya había probado en ocasiones anteriores y que le ha dado resultados satisfactorios. Así, salvo en contadas excepciones, el tricolor jugó con el PVEM como su principal aliado, pero también unió fuerzas con el Partido Nueva Alianza (PNA) en no pocos comicios, y con partidos locales en los casos de Nuevo León y Yucatán.

CUADRO 9. Coaliciones en las que participó el PRI en las elecciones locales 2012

<i>Entidad federativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Partidos políticos integrantes</i>					
		PRI	PVEM	PNA	PD	PCC	PSD
Campeche	Compromiso por Campeche	X	X				
Colima	Compromiso por Colima	X		X			
Chiapas	Candidatura común (gobernador)	X	X	X			
Distrito Federal	Candidatura común	X	X				
Guanajuato	Compromiso por Guanajuato	X	X				
Guerrero	Compromiso por Guerrero	X	X				
Jalisco	Compromiso por Jalisco	X	X				
Estado de México	Compromiso con el Estado de México	X	X	X			
	Compromiso por el Estado de México (diputados)	X	X				
	Comprometidos con el Estado de México (diputados)	X		X			
Morelos	Candidatura común (gobernador)	X	X	X			
	Compromiso por Morelos (diputados)	X		X			
Nuevo León	Compromiso por Nuevo León	X	X		X	X	
Querétaro	Compromiso por Querétaro	X	X	X			

(continúa)

EL FUTURO INMEDIATO DE MÉXICO

(concluye)

Entidad federativa	Coalición	Partidos políticos integrantes					
		PRI	PVEM	PNA	PD	PCC	PSD
San Luis Potosí	Compromiso por San Luis	X	X				
Sonora	Por un mejor Sonora	X	X				
Tabasco	Compromiso por Tabasco	X	X	X			
Yucatán	Candidatura común (gobernador)	X	X				X

PCC: Partido Cruzada Ciudadana

PSD: Partido Socialdemócrata de Yucatán

Fuente: Elaboración propia con base en información de los órganos electorales estatales.

En el PAN se encuentra el gran perdedor de los comicios. Las elecciones fueron para el blanquiazul una tragedia. De forma inaudita, el partido gobernante por una docena de años, se desplomó al tercer sitio en los comicios para presidente. El voto azul sumó 12.7 millones que significaron 25.4 por ciento del total.

En la elección de diputados federales, Acción Nacional también cayó a la tercera posición. Ganó 52 distritos y, debido a su votación, tendrá más diputados de representación proporcional (62) que de mayoría relativa para conformar una bancada de 114 legisladores, muy por debajo de los 142 que tuvo en la legislatura anterior. En el Senado, el PAN será la segunda fuerza, pues ganó en ocho estados y alcanzó la segunda posición en 13.

Los retrocesos del blanquiazul también se dieron en las elecciones estatales, haciendo evidente la crisis de los gobiernos locales panistas. Acción Nacional perdió la gubernatura de Jalisco después de haberlo gobernado por 18 años, y también la de Morelos, donde tuvo dos gobiernos consecutivos pero, además, en ambas entidades su candidato fue relegado hasta la tercera posición. Solamente con-

servó Guanajuato, bastión de los sectores más conservadores del partido y no necesariamente afines al grupo de Felipe Calderón.

CUADRO 10. Elección de diputados federales 2012. Entidades ganadas por el Partido Acción Nacional

<i>Entidad federativa</i>	<i>Votos</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos %</i>
Aguascalientes	148,494	30.52
Baja California Sur	88,360	35.44
Coahuila	421,879	35.83
Guanajuato	943,649	41.08
Sonora	411,625	37.83
Tamaulipas	520,653	36.69

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral, disponibles en <<http://computos2012.ife.org.mx/>>.

CUADRO 11. Elección de senadores 2012. Entidades ganadas por el Partido Acción Nacional

<i>Entidad federativa</i>	<i>Votos</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos %</i>
Aguascalientes	159,315	32.63
Baja California	390,622	31.38
Coahuila	425,569	36.15
Guanajuato	955,749	41.54
Querétaro	309,514	36.36
San Luis Potosí	362,884	32.42
Tamaulipas	549,683	38.53
Yucatán	426,157	40.64

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral, disponibles en <http://computos2012.ife.org.mx/>.

Los resultados para diputados locales y presidentes municipales son también malos para Acción Nacional. De las 165 curules en las legislaturas previas, perdió 22, para quedarse con 143. Sus saldos son negativos, excepto en Nuevo León donde ganó tres escaños; Colima y Yucatán donde consiguió uno más en cada congreso; y en Guerrero, Querétaro y Sonora, donde quedó con el mismo número de diputados. Es de resaltar que en Morelos y Jalisco perdió las gubernaturas y también dos y tres diputaciones, respectivamente, lo mismo que en Guanajuato, cuya gubernatura conservó pero en el congreso se quedó con tres posiciones menos.

CUADRO 12. Diputados locales PAN. Comparativo 2009-2012

<i>Entidad federativa</i>	<i>PAN</i>		
	2009	2012	2009-2012
Campeche	14	8	-6
Colima	7	8	1
Chiapas*	9	4	-5
Distrito Federal	15	13	-2
Guanajuato	22	19	-3
Guerrero**	3	3	0
Jalisco	17	14	-3
México	12	11	-1
Morelos	6	4	-2
Nuevo León	17	20	3
Querétaro	10	10	0
San Luis Potosí	10	6	-4
Sonora	14	14	0
Tabasco	3	2	-1
Yucatán*	6	7	1
<i>Total</i>	165	143	-22

*El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2010, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

**El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2008, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos estatales y los órganos electorales estatales.

En suma, el deficiente desempeño electoral del PAN en los años recientes se hace evidente además en la pérdida de ocho gobiernos locales, la reducción significativa de su presencia en el Distrito Federal y el distanciamiento de los gobernadores que llegaron bajo el esquema de alianzas, como los casos de Oaxaca, Sinaloa y Puebla. Y de manera destacada, en la derrota presidencial.

Las causas de la debacle son múltiples. En primer lugar resalta el desafecto de la ciudadanía que tiene que ver con una evaluación negativa de los gobiernos blanquiazules, como también con campañas deficientes y candidatos no siempre idóneos, lo que fue particularmente evidente en la elección presidencial.

Al parecer, el mayor error del PAN como partido gobernante fue no haber combatido con eficacia las redes clientelares y de corrupción gestadas en la época del partido hegemónico. El combate al crimen organizado fue uno de los principales ejes del gobierno calderonista y al mismo tiempo el más polémico. De resultados inciertos, la lucha contra la delincuencia desató reacciones en forma de violencia y extorsión regionales que sobrepasaron la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y fueron aprovechados por los principales detractores del presidente para descalificarlo considerándolo como un líder ineficiente y responsable, aunque fuera de manera indirecta, de la ola de violencia que conmocionó al público durante su sexenio.

El combate a la pobreza y la generación de mejores oportunidades de desarrollo fueron puntos débiles de las administraciones panistas. La oposición acusó de frívolos e insensibles a estos gobiernos que lograron mantener buenas condiciones macroeconómicas, con una economía estable y un crecimiento moderado, pero insuficiente para marcar la diferencia que los electores esperaban cuando inclinaron la balanza a favor del PAN en el año 2000.

CUADRO 13. Presidentes municipales PAN. Comparativo 2009-2012

<i>Entidad federativa</i>	2009	2012	2009-2012
Campeche	5	–	-5
Colima	3	3	0
Chiapas*	–	12	12
Distrito Federal	3	1	-2
Guanajuato	25	24	-1
Guerrero**	4	4	0
Jalisco	66	23	-43
Estado de México	13	16	3
Morelos	7	2	-5
Nuevo León	15	13	-2
Querétaro	9	5	-4
San Luis Potosí	26	11***	-15
Sonora	38	45	7
Tabasco	2	0	-2
Yucatán*	36	35	-1
<i>Total</i>	252	194	-58

*El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2010, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

**El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2008, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

***Se contempla un ayuntamiento obtenido en coalición con el PRD.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos estatales y los órganos electorales estatales.

De tal manera, la historia de la primera alternancia en México tuvo una duración de apenas dos sexenios. El electorado evaluó y reprobó al gobierno panista y sus políticas. Aunado a ello, la disciplina interior que parecía ser *la marca de la casa*, durante la campaña estuvo ausente entre los panistas. El proceso de selección interna de la candidata a la presidencia, en lugar de consolidar el liderazgo de Vázquez Mota, provocó fracturas que, lejos de sanar, se vieron maximizadas por los llamados de Manuel Espino y Vicente Fox a votar por el priista Peña Nieto. Por su parte,

Josefina Vázquez Mota apareció como una candidata distante y aislada, no sólo del electorado, sino de su propio partido, quien además se mantuvo en la indefinición entre la continuidad y la ruptura con el gobierno.

Después de la derrota se hicieron evidentes las tensiones y disputas en y por el Partido Acción Nacional. El fracaso llevó al enfrentamiento entre sus líderes; por un lado, el presidente del partido, Gustavo Madero, y por el otro lado Felipe Calderón, quien promovió infructuosamente la refundación del instituto político, con un claro interés en aprovechar su investidura para consolidar posiciones dentro del PAN.

Para el PRD, los resultados fueron ambivalentes. Igual que en 2006, los logros del partido fueron muchos; los suficientes para colocarlo como una fuerza política fundamental en la Cámara de Diputados y hacerse de las gubernaturas de Morelos y Tabasco. Además, después de 15 años de gobernar ininterrumpidamente el Distrito Federal, refrendó su presencia hegemónica al obtener una muy holgada victoria en la contienda por la Jefatura de Gobierno, el control absoluto de la Asamblea Legislativa y la conquista de la delegación Miguel Hidalgo, territorio tradicionalmente panista. Sin embargo, en la elección presidencial sus votos no le alcanzaron para ganar.

Andrés Manuel López Obrador (A. M. L. O.) obtuvo más sufragios que en 2006, al conseguir arriba de 15 millones y medio que representaron 31.59 por ciento del total. Sin embargo, su desempeño no fue tan bueno como la ocasión anterior, pues ganó sólo en ocho entidades (cuando seis años antes lo hizo en 16) y se ubicó en el tercer sitio en 17 estados.

No obstante, la fuerza de AMLO es incuestionable y constituye un impulso a los partidos que lo apoyaron, tal como lo demuestra el hecho de que consiguió más votos que los candidatos a diputados federales y senadores. En efecto, el tabasqueño concentró casi 32 por ciento de los sufragios; los candidatos al Senado,

27.25 por ciento; y los candidatos a diputados, 26.95 por ciento. Aunado a la importancia de la figura política de López Obrador, las redes digitales jugaron un papel determinante en el desplazamiento de las preferencias electorales, sobre todo de los jóvenes, no sólo por el movimiento señalado antes, el #YoSoy132, sino también por la campaña en los medios de comunicación *online* que el candidato utilizó para su beneficio.

Los resultados de la elección de diputados ubicaron a la coalición de izquierda como la segunda fuerza en la Cámara Baja, con un incremento de posiciones significativo para sus integrantes. El PRD pasó de 64 a 104 diputados (60 de mayoría relativa y 44 de representación proporcional); Movimiento Ciudadano tiene 16 escaños y el Partido del Trabajo 15. De tal manera, el llamado movimiento progresista cuenta con 135 posiciones en la Cámara de Diputados. En los comicios para senadores, la coalición de izquierda ganó en seis entidades y logró la segunda posición en siete.

CUADRO 14. Elección de diputados federales 2012:
Entidades ganadas por el Partido de la Revolución Democrática

<i>Entidad federativa</i>	<i>Votos</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos (%)</i>
Distrito Federal	2,444,849	50.77
Guerrero	636,787	45.61
Morelos	315,022	37.25
Oaxaca	623,991	39.41
Tabasco	571,729	52.96
Tlaxcala	160,666	30.97

Nota: Se coaligó de forma total con los partidos del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral, disponibles en <<http://computos2012.ife.org.mx/>>.

CUADRO 15. Elección de senadores 2012
Entidades ganadas por el Partido de la Revolución Democrática

<i>Entidad federativa</i>	<i>Votos</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos (%)</i>
Distrito Federal	2,438,912	50.58
Guerrero	663,751	47.51
Morelos	310,065	36.64
Oaxaca	618,098	38.84
Tabasco	573,895	53.00
Tlaxcala	166,319	32.14

Nota: Se coaligó de forma total con los partidos del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral, disponibles en <http://computos2012.ife.org.mx/>.

No es posible hablar de democracia si no se considera al ciudadano y su participación. En este sentido, si bien el dato duro es muy alentador, en el proceso electoral más reciente, la participación ciudadana no se limitó a lo que refleja la cifra 63.14 por ciento de participación, que sin duda es mucho, pues revierte la tendencia a la baja que se venía dando desde 1994, cuando se alcanzó la histórica cifra de 77.16 por ciento, para pasar a 63.97 por ciento en el año 2000 y a 58.55 por ciento en 2006.

La participación política, entendida como el “conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante” (Pasquino, 1991:180), tuvo un papel protagónico en las pasadas elecciones. Principalmente, a través del #YoSoy132, que en sus orígenes llegó a despertar al resto del electorado y también a los propios candidatos, a quienes les impuso

agenda y hasta debates, obteniendo grandes éxitos. Así, contribuyó a que el segundo de los debates entre los candidatos presidenciales fuera transmitido en canales de televisión abierta (a pesar de que inicialmente Televisa y Televisión Azteca se habían negado a difundirlos). El movimiento de estudiantes también logró organizar un tercer encuentro con tres de los candidatos presidenciales y la ausencia del priista. Sin embargo, al convertirse en un movimiento antipeña, tomó partido y se separó de otros grupos cuyas demandas parecían auténticamente democratizadoras.

CUADRO 16. Diputados locales PRD. Comparativo 2009-2012

<i>Entidad federativa</i>	2009	2012	2009-2012
Campeche	-	2	-2
Colima	-	2	-2
Chiapas*	4	2	-2
Distrito Federal	34	34	0
Guanajuato	1	2	1
Guerrero**	20	20	0
Jalisco	2	2	0
Estado de México	8	12	4
Morelos	3	13	10
Nuevo León	1	2	1
Querétaro	1	1	0
San Luis Potosí	1	2	1
Sonora	2	2	0
Tabasco	11	17	6
Yucatán*	2	2	0
<i>Total</i>	90	115	25

*El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2010, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

**El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2008, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos estatales y los institutos electorales estatales.

CUADRO 17. Presidentes municipales PRD. Comparativo 2009-2012

<i>Entidad federativa</i>	2009	2012	2009-2012
Campeche	–	–	–
Colima	–	1	1
Chiapas*	54***	14	-40
Distrito Federal	12	14	2
Guanajuato	4	3	-1
Guerrero**	23	43	20
Jalisco	9	5	-4
Estado de México	9	11	2
Morelos	3	13	10
Nuevo León	–	2	2
Querétaro	–	–	–
San Luis Potosí	5	4	-1
Sonora	1	1	0
Tabasco	5	10	5
Yucatán*	3	5	2
<i>Total</i>	128	126	-2

*El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2010, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

**El proceso electoral anterior se llevó a cabo en 2008, dichos datos se contemplan en la columna de 2009.

***Los ayuntamientos se obtuvieron en coalición con el PAN.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos estatales y los institutos electorales estatales.

Junto con la participación activa de los jóvenes, la otra novedad que estuvo presente fue la proliferación de las campañas en las redes sociales, que tuvieron un papel muy importante por el efecto multiplicador que tienen en la opinión pública. Y que sin duda habrán de transformar las futuras campañas políticas, cuya duración por ley ya es menor que en el pasado.

Una de las lecciones que deja el proceso electoral en el tema de la participación, fue demostrar que los ciudadanos están ansiosos por tomar un papel más activo en política, que no se limite a su

presencia como funcionarios de casilla o como electores. El papel desempeñado por las redes sociales es un antecedente que necesariamente conducirá a una discusión hacia reformas futuras. Sería un error pensar en ellas simplemente en términos de regulación y fiscalización cuando su verdadero potencial se encuentra en la posibilidad de abrir nuevos caminos para la comunicación entre partidos, candidatos y ciudadanos.

Por último, resulta impensable la realización de elecciones confiables sin un árbitro sólido. En México lo tenemos. La construcción de la democracia en nuestro país empezó hace más de tres décadas. Sobre la desconfianza, y con tenacidad, las fuerzas opositoras prosperaron paulatinamente en la construcción de uno de los sistemas electorales más avanzados y complejos. Sucesivas reformas fueron dando lugar a un entramado institucional que garantizara una organización electoral cuya calidad ha trascendido nuestras fronteras. El Instituto Federal Electoral (IFE) nació hace más de 20 años y con el paso del tiempo se ha ido consolidando.

Los comicios generales de 2012 fueron los primeros en realizarse con el marco jurídico diseñado por la reforma 2007-2008, misma que fue aprobada por todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso. De tal manera, las elecciones constituyeron un examen para la normatividad y ocasión para evaluar, de nueva cuenta, la legitimidad de las autoridades electorales, así como la solidez de nuestro sistema institucional.

Sin embargo, pareciera ocioso intentar perfeccionar las instituciones cuando los actores políticos no son leales a ellas. Sistemáticamente, los líderes políticos y sus partidos han orientado sus baterías en contra de la autoridad electoral como una forma de trasladar la contienda a un espacio distinto de las urnas.

El significado de las movilizaciones poselectorales que tuvieron lugar en 2006 y también, aunque en menor medida, en 2012, es más que una señal de inconformidad. Una lectura cui-

dadosa permite observar que para miles de ciudadanos la democracia electoral no es suficiente para agotar sus demandas y, lo que es aún más grave, que los resultados electorales no resuelven para ellos el tema de la sucesión política. Todavía hoy hay muchos ciudadanos que desconfían de la organización electoral, de las autoridades electorales, de la limpieza de los comicios, de la equidad de la contienda, en suma, de la legitimidad de la democracia. Esa es una mala noticia para todos y un gran desafío que como país debemos enfrentar y resolver.

Hacia el futuro inmediato

La existencia de un sistema democrático en México sustentado en un conjunto de partidos competitivos, con instituciones electorales sólidas, con una opinión pública libre y que ejerce su capacidad de crítica, y con una ciudadanía que puede elegir entre opciones políticas alternativas mediante el voto, obliga a los partidos a transformarse recurrente e inevitablemente.

La doble alternancia por la que ha atravesado nuestro país debe ser entendida como una segunda fase del proceso de transición. Por ello, después de los comicios, los partidos enfrentan, todos, grandes desafíos. Para el PRI, el principal reto será mantener la unidad interna que le dio la victoria ahora que ya no se tiene el incentivo de recuperar la presidencia. Es previsible que las distintas corrientes al interior del partido reclamen la satisfacción de sus propias demandas, al tiempo que los gobernadores priistas muy probablemente se resistirán a perder el margen de autonomía política y económica que conquistaron durante los gobiernos panistas. Solventar los vínculos que establecieron con los poderes empresariales y sindicales será también un tema a resolver para los tricolores.

Para Acción Nacional, una vez concluido el proceso electoral, su gran desafío consiste en revertir la profecía calderonista, pues

perdieron el gobierno y están perdiendo también el partido. El PAN tiene enfrente el reto de superar sus conflictos internos, recuperar sus orígenes y valores partidistas, al tiempo que redefine su agenda programática. A partir de ahí, el blanquiazul debería intentar consolidar su trabajo parlamentario.

Para las izquierdas, los resultados de los más recientes comicios plantean un reto fundacional. Es incontrovertible el hecho de que Andrés Manuel López Obrador constituye una figura con gran fuerza electoral, la cual no fue suficiente para hacerse de la presidencia, pero resultó un gran activo. Ahora, al desvincularse de los partidos que integraron el movimiento progresista, éstos inician una nueva etapa donde habrán de sustituir su liderazgo.

Doce años después de la alternancia, el PRI regresa a la presidencia dotado de una sólida estructura y una amplia presencia territorial. Mucho ha cambiado en el país durante su ausencia, principalmente en temas como la transparencia, la pluralidad y la fiscalización del desempeño de los funcionarios públicos, como para hacer una lectura simplista.

Los resultados de los comicios de 2012 tienen efectos significativos en la dinámica y la correlación de las fuerzas políticas, especialmente de las tres principales que, como se dijo, se enfrentan a grandes retos toda vez que se posicionaron o fueron desplazados de la arena electoral, situación que cambia el contexto político en el que se desenvuelven.

De modo que el regreso del PRI a la presidencia no puede significar un retorno al pasado autoritario, pues aun cuando el tricolor no cambió su esencia, el país ya no es el mismo. En el pasado, el PRI fungía como reclutador, productor de valores, arquitecto de cuadros, legitimador y articulador social (Camp, 1981), pero hoy existen leyes e instituciones, nuevos equilibrios de poder que no dan cabida a una fuerza hegemónica.

El partido tricolor demostró que es capaz de aprender de la experiencia y ofrecer una nueva imagen que atrajo a los elec-

tores. El pragmatismo con el que construyó su candidato, sin duda está lejos de ser auspicioso, pero muestra que madurar y evolucionar no sólo es un desafío de los partidos, sino también de los ciudadanos.

Cabe recordar que la alternancia genera en la opinión pública un sentimiento positivo de mejoría en la vida política o que la misma coincida con el arribo de una democracia auténtica y madura (Bovero, 2000). Así, el electorado votó por una segunda alternancia, pero la diversidad de los resultados muestra que éstos no constituyeron un voto absoluto de confianza para un partido que gobernó México durante siete décadas. El PRI llega al gobierno de un nuevo país en el que debe ganarse la confianza de la ciudadanía de manera constante y sostenida. Es deseable que esté a la altura del reto.

Bibliografía

- Ackerman, John M., coord., 2009, *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Anguiano, Arturo, coord., 1988, *La transición democrática*, México, D. F., Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bovero, Michelangelo, 2000, *Democracia, alternancia, elecciones*, Lorenzo Córdova, trad., Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 11, México, D. F., Instituto Federal Electoral.
- Bravo Ahuja, Marcela, 2013, “Resultados electorales y perspectivas 2012. Reposicionamientos partidistas”, *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, núm. 28, enero-abril, pp. 11-32.

- Camp, Roderic Ai, 1981, *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México posrevolucionario*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Copife), 2008, México, Instituto Federal Electoral.
- Córdova Vianello, Lorenzo, 2007, *La calificación de las elecciones presidenciales en 2006, 2 de julio. Reflexiones y alternativas*, México, UNAM/Sitesa.
- Cosío Villegas, Daniel, 1974, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, Joaquín Mortiz.
- Gómez Vilchis, Ricardo R., 2013, “El regreso del dinosaurio: Un debate sobre la reciente victoria del PRI en la elección presidencial de 2012”, *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 28, enero-abril, pp. 145-161.
- Gunther, Richard y Larry Diamond, 2001, “Types and Functions of Parties”, en Larry Diamond, L. y Richard Gunther, edits., *Political Parties and Democracy*, Baltimore, MD, E. U., The Johns Hopkins University Press, pp. 3-39.
- Hastie, Reid y Bernadette Park, 1986, “The relationship Between Memory and Judgment Depends on Whether the Judgment is Memory-Based or On-Line”, *Psychological Review*, 93, pp. 258-268.
- Lodge, Milton, Kathleen M. McGraw y Patrick Stroh, 1989, “An Impression-Driven Model of Candidate Evaluation”, *American Political Science Review*, 83, pp. 399-419.
- López Montiel, Gustavo, 2002, “Algunos estudios del voto y las elecciones en la ciencia política”, en Carlos Sirvent, coord., *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Miguel Ángel Porrúa, 129-174.
- Lujambio, Alonso, 2002, “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1987-1997”, en María Amparo

- Casar e Ignacio Marván, coords., *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE/Taurus.
- Lujambio, Alonso, 2006, *¿Democratización vía federalismo?*, México, Fundación Rafael Preciado H.
- Mirón Lince, Rosa María, 2011a, “Los claroscuros priistas de las elecciones 2010”, en Rosa María Mirón Lince, Gustavo López Montiel y Francisco Reveles Vázquez, *Los estados en el 2010: El nuevo mapa de poder regional*, México, Gernika/UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 469-510.
- Mirón Lince, Rosa María, 2011b, *El PRI y la transición política en México*, México, Gernika/UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Morlino, Leonardo, 2005, *Democracia y democratizaciones*, México, CEPCOM.
- Murayama, Ciro, 2012, “Elección 2012: Las reglas del dinero”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, UNAM, núm. 1, enero-junio, pp. 181-193.
- O’Donnell, Guillermo y Phillipe Schmitter, 1994, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, tomo IV, “Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”, España, Paidós.
- Pasquino, Gianfranco, 1991, “Participación política, grupos y movimientos”, en Pasquino, Bartolini *et al.*, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universal.
- Peschard, Jacqueline, coord., 2008, *El federalismo electoral en México*, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura/UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Miguel Ángel Porrúa.
- Reveles Vázquez, Francisco, coord., 2003, *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, México, UNAM/Gernika.
- Reveles Vázquez, Francisco, 2008, *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*, México, Gernika.
- Rosenberg, Shawn, Lisa Bohan, Patrick McCafferty y Kevin Harris, 1986, “The Image and the Vote: The Effect of Candi-

- date Presentation on Voter Preference”, *American Journal of Political Science*, 30, pp. 108-127.
- Tello Díaz, Carlos, 2012, “Enrique Peña Nieto. La senda del *rockstar*”, *Nexos*, 1 de junio, en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102727>>, consultado el 13 de diciembre de 2012.
- Trejo Delarbre, Raúl [PDF], 2012, “Ser visibles, para ser ciudadanos. Redes sociodigitales y quehacer político en América Latina”, México, noviembre.
- Valdés Zurita, Leonardo, 2008, “Presentación”, en Instituto Federal Electoral, *Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales*, México, Instituto Federal Electoral, pp. 11-13.
- Zaid, Gabriel, 1988, *La economía presidencial*, México, Vuelta.

Democracia representativa y democratización de las políticas públicas

Laura Valencia Escamilla

Introducción

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

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

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

cuestionándose así la efectividad de las instituciones, sobre todo las representativas.

De ahí las dudas sobre el tipo de representación en la que se finca la democracia mexicana; en el papel que juegan los ciudadanos en las decisiones públicas y en los factores que influyen en el proceso de decisión legislativa bajo el cual se formulan las políticas públicas que favorecerían la funcionalidad y eficacia de la democracia en México.

La propuesta parte de la afirmación de que el proceso de políticas públicas está siempre impregnado de decisiones legislativas con capacidad para modificar el régimen político y/o administrativo, la jurisdicción gubernamental, los derechos ciudadanos, así como las opciones de acción privada o pública (Aguilar, 1992), dicho proceso, al involucrar a la representación política, procura la inclusión en la formulación de las políticas de una variedad de actores institucionales (presidente, legisladores, partidos políticos) y no institucionales (sindicatos, grupos de empresarios, sociedad civil, grupos de presión, etcétera). La inclusión de dichos actores es resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, movilizan, etcétera, es decir, la formulación de políticas públicas es producto de la conciliación de intereses que participan en una sociedad plural y como tal, los actores que intervienen buscan imponer sus objetivos (Tommasi y Stein, 2006).

Para llevar a cabo dicho proceso, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. Pese a que para algunos autores, *la influencia es sobre todo informal* (Ferrano, 2006). Es ahí donde los acuerdos, la negociación o incluso las coaliciones se construyen en un intercambio de concesiones e intercambios (Lahera, 2004).

Dentro de este intercambio, el papel del legislativo, además de constituir ese marco informal, el Congreso representa el marco formal, para conocer demandas, influir en la agenda del gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar

la correlación de fuerzas políticas para decidir, aprobar el presupuesto para las políticas públicas y monitorear la implementación de las mismas, en conjunto podemos decir que las decisiones legislativas forman parte del ciclo de las políticas públicas.¹

Visto así, el congreso elabora un marco institucional para la actuación del gobierno,² de ahí que contribuya a elaborar políticas que afectan el funcionamiento del conjunto de gobierno en tres dimensiones: a través de las políticas públicas de control o políticas que vigilan e intervienen en el funcionamiento del gobierno a través de la rendición de cuentas horizontal de parte del Ejecutivo hacia el Poder Legislativo, como la creación de órganos encargados de auditar, tribunales judiciales, que resguardan los derechos humanos, o cualquier otro procedimiento de rendición de cuentas. Políticas públicas regulatorias, como aquellas que alteran el comportamiento ciudadano en términos sociales, económicos, políticos, de medio ambiente e incluso valores. Finalmente, las políticas públicas constituyentes como aquellas que modifican al régimen político y/o administrativo.

Frente a esta injerencia, en la actualidad se discute si los congresos ¿deben ser cuerpos activos que tomen la iniciativa, deliberen y decidan acerca de las políticas públicas independientemente del liderazgo del Ejecutivo?; ¿o sólo tienen la capacidad para influir en las políticas diseñadas por el Ejecutivo, y a ellos sólo corresponde servir de conductos entre la opinión popular y aquellos que diseñan las políticas? Inclinarse por la primera cuestión colocaría al Poder Legislativo en una posición activa pero obstructionista en la que es posible la parálisis de cualquier decisión. Asumir la última posición significaría inclinarse por

¹Tal es la aportación de las legislaturas a las políticas gubernamentales. Rosenbloom (2001), considera para el Congreso estadounidense que el control operativo sobre la burocracia le permite intervenir de forma activa en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

²No obstante, estas características sólo son posibles en congresos cuya naturaleza proactiva es moldeada por sus capacidades, experiencia, credenciales de los legisladores, fortaleza y especialización de las comisiones, la disponibilidad de personal profesional de apoyo y unidades de investigación (Tommasi y Stein, 2006).

la versión pasiva de los legislativos, en la que el desempeño del congreso se limitaría a ser una caja de resonancia de las diversas opiniones sociales, sin ninguna información y sujetas al liderazgo del ejecutivo, sin capacidad de control sobre las tareas del gobierno.³ Es por ello que la relación entre poderes y su interacción social en la formación y ejecución de políticas públicas debe cumplir con tres elementos básicos: autonomía del legislativo respecto a la influencia política del ejecutivo; institucionalización del órgano legislativo o complejidad estructural del congreso para ejercer una función técnica de la tarea legislativa; y eficacia del trabajo legislativo a la vez que receptivo en la interacción con los ciudadanos respecto a la aprobación y discusión de las políticas de control (rendición de cuentas), regulatorias (políticas públicas de género), y constitutivas (reforma del Estado), donde intervienen los diferentes actores, tanto institucionales como no institucionales en la formulación de las políticas.

La representación institucional

La idea de Estado moderno supone un orden impersonal legal o constitucional, con autoridad delimitada, que define la naturaleza y la forma de control y la administración y representación de una comunidad determinada. Así, la autoridad política es transferida (o delegada) por los individuos al gobierno, con el propósito de promover los fines de los gobernados. Esta concepción sienta las bases de legitimidad del gobierno sustentada en la confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes (Valencia, 2007:18).

³Esta postura pasiva del legislativo se refuerza en tanto que el rol activo de los congresos sobre las políticas públicas requiere una carrera profesional de parte de los legisladores, estructuras fuertes de información y asesoramiento eficiente (Ferrano, 2006). Sin embargo, como menciona Mezey (1995), la actividad legislativa está lejos de ser una actividad especializada, ya que los legisladores no son sometidos a ningún tipo formal de conocimiento adquirido, sobre todo aquellos representantes que ingresan por primera vez, ni a procesos de capacitación y actualización.

De esta forma, la relación entre representantes y representados se sujeta a un mandato representativo en el que el legislador es libre de expresar su opinión (inmunidad parlamentaria), desvinculado de sus electores. Sin embargo, la libertad adquirida por el representante respecto a su representado es difusa, porque una vez “libre”, el representante se adscribe a la voluntad de un partido, de un líder político y, en algunos regímenes, el vínculo con los grupos de presión bien organizados es más fuerte que el del partido o el de los gobernados.

Recientemente la democracia representativa no ha sido lo suficientemente convincente para una ciudadanía crecientemente participativa, que lucha por demandas de carácter social; identificada como una alternativa autogestionaria; y reaccionaria ante la incapacidad de las instituciones estatales para responder de manera eficaz a sus demandas básicas.⁴

Y es precisamente en la complejidad social y política donde se pueden identificar dos modelos de representación. Uno de corte institucional o parlamentario y otro de tipo extraparlamentario.

La *representación institucional* fundada en los cuerpos legislativos es una representación vinculada con el espectro territorial que se mueve en tres dimensiones: *a)* local, correspondiente con el legislador individual; *b)* nacional, que integra al conjunto de representantes; y *c)* regional o internacional, que vincula a grupos de congresos a nivel global. Tres dimensiones que coexisten entre sí, siempre y cuando exista en primer lugar la representación na-

⁴Desde 2001, la Secretaría de Gobernación elabora la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en la que se registra la opinión ciudadana sobre instituciones democráticas y cultura política. En lo que corresponde al poder legislativo, la población ha manifestado que, aunque reconoce la importancia del Congreso, su opinión sobre el trabajo de los congresistas ha venido en detrimento: en 2001, 50 por ciento lo calificaba como malo, para 2003, 72 por ciento tenía mala opinión sobre el trabajo legislativo. En el ámbito de la representación, en 2005, 33 por ciento de los encuestados consideraban que el presidente representaba sus intereses, mientras que sólo 13 por ciento consideraba a los legisladores. En cuanto a la confianza, en la encuesta de 2012, le otorgaba un valor de cinco y seis, en una escala de uno a 10. A nivel mundial, la Encuesta Mundial de Valores considera que los parlamentos en el mundo son de los peores evaluados, junto con los sindicatos y los partidos políticos.

cional como condición para la existencia de la soberanía territorial. Al mismo tiempo, la representación institucional responde a dos ámbitos: uno *político* en el que se facilita el intercambio entre los grupos de interés, se establecen las normas y las reglas de intercambio entre los grupos y se fija la naturaleza de los controles y equilibrios entre poderes. El otro ámbito de la representación institucional es el *social*, dado que la base de legitimidad son los ciudadanos, éstos cuentan con instrumentos y mecanismos institucionales que influyen directa o indirectamente en la representación, por ejemplo, los mecanismos de influencia en la agenda gubernamental o legislativa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular; los instrumentos de control y fiscalización de la gestión gubernamental como las contralorías ciudadanas o los sistemas de rendición de cuentas y de evaluación. Y de forma indirecta la influencia generada por la opinión pública tanto nacional como internacional.

La representación extraparlamentaria no se limita a la acción de las instituciones y mucho menos del territorio. Su referente es la movilización social como mecanismo extraparlamentario que justifica la actuación paralela a los legislativos y medios por los cuales la sociedad manifiesta sus descontentos y exigencias por acciones o inacciones gubernamentales. La sociedad avanza de manera organizada en movimientos de protesta, de presión, de manifestación, de investigación y control sobre la actuación individual o conjunta de sus representantes (mandato imperativo). Este tipo de representación tiene la posibilidad de participar o no en los instrumentos institucionales de la representación desde su ámbito social. Cuando participa, la representación se institucionaliza, cuando no, la participación corre paralela a las instancias institucionales.

A partir de la diferenciación podemos ir acotando el término de representación al que se hará referencia a lo largo del análisis, esto es la representación en su forma institucional desde su ámbito político y social.

CUADRO 1. Ámbitos de la representación institucional

<i>Ámbito político</i>	<i>Ámbito social</i>
<ul style="list-style-type: none"> -Intercambio entre los grupos de interés (partidos políticos, organizaciones sociales y económicas) -Establecen las reglas del juego (leyes y acuerdos) -Fijan la naturaleza de los controles y equilibrios del sistema político (relación ejecutivo-legislativo) 	<ul style="list-style-type: none"> -Influyen en la opinión pública (nacional e internacional) -Canales de transparencia y acceso a la información -Mecanismos de participación e incidencia ciudadana (gestión, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta ciudadana, etcétera) -Mecanismos de control y evaluación ciudadanas (contralorías ciudadanas)

Fuente: Elaboración propia.

Dado que las instituciones representativas son el *espacio político y social* donde se “facilita el intercambio entre diferentes grupos de interés” (North, 1990). Desde el punto de vista político, las instituciones representativas no sólo facilitan el intercambio, también ponen en claro las reglas del juego, reducen la certidumbre entre los actores participantes, al tiempo que determinan la naturaleza de los controles y equilibrios existentes entre la estructura del sistema político. Particularmente los congresos, mantienen las relaciones verticales y horizontales entre representantes y representados, integran el éxito electoral de los diversos intereses en juego, al tiempo que constituyen sistemas de control gubernamental que determinan el equilibrio entre poderes.

Desde su ámbito social, la representación institucional tiene la capacidad de establecer mecanismos de influencia en la agenda gubernamental y legislativa, educar e informar al ciudadano para el ejercicio de la responsabilidad política, permitir que los ciudadanos ejerzan influencia sobre la decisiones públicas, la gestión, influir en la opinión pública, controlar y fiscalizar la política gubernamental, estableciendo (sobre todo en los partidos de oposición) objetivos que justifiquen el consenso para alcanzar la

governabilidad, y formar opinión sobre la gestión de gobierno (Sánchez de Dios, 1995).

En la medida en la que las instituciones representativas practican sus tareas políticas y sociales, éstas generan certeza en los ciudadanos, dado que refuerzan la legitimidad de las acciones del Estado, hacen posible la convivencia entre ciudadanos y entre éstos y las autoridades, generando seguridad sobre comportamientos concretos, y crean valores democráticos que aseguran una consolidación de largo plazo.

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

Respecto a los marcos normativos, éstos se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los que pueden participar los ciudadanos de manera colectiva o individual en los diversos campos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales, así como diversas actividades públicas locales y regionales. Los marcos normativos de participación ciudadana constituyen distintos niveles de corresponsabilidad con las decisiones. Algunos mecanismos tiene una función consultiva en la medida en la que los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas

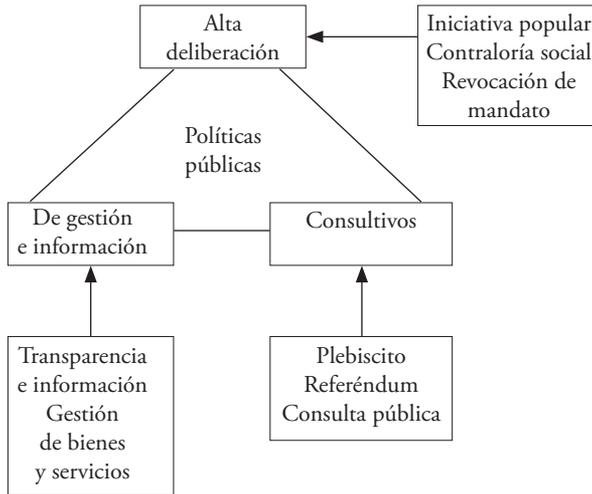
ofrecidos por el gobierno a través de referéndums, plebiscitos o consultas públicas, y son más o menos influyentes en la medida en que las opiniones son vinculatorias de las decisiones gubernamentales. Las consultas son partícipes de las políticas institucionales en la medida en la que identifican problemas e influyen en la agenda legislativa; en el mismo nivel se encuentran los mecanismos que cumplen con funciones de gestión e información, donde los ciudadanos tienen la posibilidad de gestionar directamente un bien o servicio, o compartir información para dar mayor transparencia al sistema político. Finalmente, los ciudadanos pueden incidir directamente en algunas decisiones a través de mecanismos de alta deliberación en la función decisoria, mismos que contribuyen al proceso de toma de decisiones, no sólo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del gobierno mediante el poder de decisión otorgado por instrumentos como la iniciativa popular, la conformación de asambleas comunitarias, parlamentos ciudadanos, acceso directo a comités legislativos, contralorías sociales, revocación del mandato. El cabildeo ejercido por intereses específicos tiene la posibilidad de manipular las decisiones legislativas a favor de ciertos intereses; sin embargo, también existen grupos profesionales y/o académicos especializados en temas que coadyuvan con el flujo de información de la que pueden carecer los legisladores, y pueden ser la fuente misma de la confección de las decisiones, estar presentes en la agenda, en el proceso legislativo, en el diseño de la política y en la evaluación de la misma.

La operatividad de los instrumentos depende de la capacidad organizativa y de representación con la que cuentan los ciudadanos. Roth Deubel (2006) considera que la tarea organizativa estaría a cargo de tres tipos de promotores: políticos, sociales y administrativos. Los promotores políticos incluyen a los partidos políticos dentro y fuera de los cuerpos representativos, los gremios o los grupos de presión. La función que cumplen es

la de filtrar, codificar y agregar demandas de sus bases que son canalizadas hacia el sistema político, particularmente hacia las asambleas legislativas.

El segundo grupo, los promotores sociales, son representantes particulares que por su posición y reconocimiento, disponen de una legitimidad social importante, capaces de influir directamente en la formación de la agenda gubernamental o legislativa. Finalmente, los mediadores administrativos se convierten en promotores cuando defienden una determinada demanda y se transforman en defensores de intereses particulares, sin dejar de ser funcionarios públicos, lo que supone un interés propio del funcionario. En todos los casos, el objetivo es influir en mayor o menor medida en la agenda gubernamental y/o legislativa, sin embargo, ¿qué tan efectiva es la respuesta de los tomadores de decisiones, simplemente gestionan las distintas demandas o diseñan propuestas al momento de reconocer los problemas?

FIGURA 1. Marcos normativos y niveles de participación



Fuente: Elaboración propia.

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

Decisiones legislativas, participación ciudadana y políticas públicas

Votar, legislar, juzgar y administrar son considerados procesos de decisión pública. Desde el punto de vista ideal, la decisión debería ser producto del cálculo objetivo que identifique la mejor opción, vinculada a un proyecto de gobierno con sus propios procedimientos y reglas, y como un acto “libre” ejecutado por el decisor cuyo destinatario es la sociedad. Sin embargo, de acuerdo con Tommasi y Stein (2006), en la realidad las decisiones son resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, movilizan, etcétera, es decir, la decisión pública es producto de la conciliación de intereses que participan en una sociedad plural y como tal los actores que intervienen buscan imponer sus objetivos. Uno de los escenarios propicios para llevar a cabo dicha actividad es el poder legislativo.

En este sentido, las decisiones legislativas como decisiones colectivas, al tiempo que concilian intereses sociales y políticos de corte coyuntural, son decisiones cuya base se definen en términos de objetivos nacionales y/o permanentes plasmados en la Constitución.

Por su parte, las políticas públicas, sean cursos de acción, o como menciona Lowi (1972), políticas públicas institucionales⁵ son los mecanismos de acción del Estado, desarrollados por el gobierno a través de procesos por los cuales la sociedad se organiza. En esta concepción, se encuentran integradas instituciones como el Poder Legislativo, el gobierno (secretarías de Estado) y el Poder Judicial; instituciones que rigen, fijan, modifican o transforman las reglas o normas que tutela el estatus de personas físicas y morales, y el régimen jurídico de sus bienes y derechos.

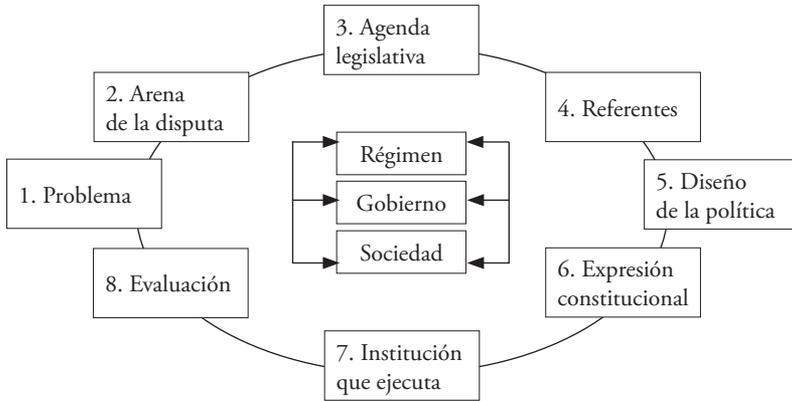
Esta postura ubica a las políticas públicas institucionales dentro de una perspectiva dinámica. Las instituciones se reforman, se crean o se modifican en un proceso complejo donde participan distintas instancias que se traducen en el proceso de reforma constitucional y/o normativa.

Para llevar a cabo dicho proceso, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. Pese a que para algunos autores, como Ferrano (2006), la influencia es sobre todo informal, es ahí donde los acuerdos, la negociación o incluso las coaliciones se construyen como intercambios de concesiones (Lahera, 2004). Dentro de este intercambio, dentro del papel del legislativo, además de constituir ese marco informal, el Congreso representa el marco formal, para conocer demandas, influir en la agenda del gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar la correlación de fuerzas políticas para decidir, aprobar el presupuesto para las políticas públicas y monitorear la implementación de las mismas; en conjunto podemos decir que las decisiones legislativas forman parte del ciclo de las políticas públicas.⁶

⁵Las políticas públicas institucionales son aquellas que tienen por objeto principal la promoción, la transformación o la desagregación de instituciones del Estado. El objeto central de este tipo de políticas afectará directamente a una institución o un sistema de instituciones, destacando su aspecto institucional, tiende a provocar regularidades y permanencias en el carácter del régimen, en la acción del gobierno y en el comportamiento de la sociedad (Quermonne, 1985).

⁶Tal es la aportación de las legislaturas a las políticas gubernamentales, que Rosenbloom (2001), considera para el Congreso norteamericano, que el control operativo sobre la burocracia le permite intervenir de forma activa en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

FIGURA 2. Ciclo de las políticas institucionalizadas



Fuente: Elaboración propia.

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

En suma, las políticas públicas están siempre impregnadas de decisiones legislativas, donde de manera informal o formal, encuadran la participación de actores facultados, como los legisladores y sus partidos políticos; el ejecutivo y sus cuerpos administrativos y la sociedad civil representada por los grupos de presión, o grupos profesionales y/o académicos cuyo propósito es influir,

modificar, alterar, transformar, regular o incluso construir, políticas donde el dominio ya no es sólo gubernamental.

Es decir, el Congreso contribuye a elaborar políticas que afectan el funcionamiento del conjunto del gobierno en tres dimensiones: a través de las políticas públicas de control, regulatorias, y constituyentes.

De la centralidad a la autonomía del Poder Legislativo

En México la incidencia del Congreso en las políticas públicas era superflua en la medida en la que el dominio del presidente sobre los poderes legislativo y judicial impedían el desarrollo institucional de sus contrapartes políticas. El predominio del primero sobre los otros dos no emanaba necesariamente de las atribuciones formales de autoridad establecidas en la *Constitución*,⁷ éste más bien provenía de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso, la alta disciplina partidista y por supuesto la delegación del liderazgo del partido en el presidente, hicieron de la división de poderes una estipulación ficticia contemplada en la *Constitución* de 1917.

No obstante, esta situación de predominio y pasividad se ha ido diluyendo en la medida en que estas condiciones han ido perdiendo terreno ante la fortaleza de la oposición en la arena electoral. En este sentido, huelga decir que el Ejecutivo empieza a presentar signos de equilibrio frente a los otros dos poderes y, por lo tanto, las prerrogativas otorgadas a cada uno de los poderes, asentadas en los correspondientes capítulos de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, son relevantes en tanto

⁷De acuerdo con Shugart y Carey (1992), el arreglo constitucional de México tiene un valor de cinco, igual que el de Estados Unidos, indica que formalmente, el presidente mexicano es medianamente poderoso en comparación con otros casos del continente americano como Brasil en 1988 o Chile en 1969, por la carencia de facultades extraordinarias al presidente referidas a las prerrogativas adicionales concedidas por la *Constitución* a los jefes del ejecutivo para atender asuntos de "urgencia" (decretos de necesidad y urgencia).

que las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículos 72, 73, 74, 75 y 79), legislativas (artículo 73), políticas (artículos 93, 110 y 111), administrativas (artículos 73, 76 y 80) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76), otorgadas al legislativo, son piezas clave para el sano equilibrio entre poderes, la rendición de cuentas horizontal y las políticas públicas gubernamentales.

Todas estas facultades cobran relevancia en el momento en que el legislativo no sólo legisla, sino que cumple otras funciones de carácter fiscalizador en las que ejerce control sobre el presupuesto, la ley de ingresos, el endeudamiento, promueve juicios políticos, crea comisiones de investigación, demanda la comparecencia de funcionarios públicos, analiza la celebración de convenios internacionales y nombra a algunos miembros de la administración pública,⁸ entre las principales.

Adicionalmente a las facultades legislativas, durante la última década del siglo xx se han llevado a cabo importantes reformas en materia político-electoral que han sido implementadas para hacer de los procesos electorales más plurales y creíbles. Tales modificaciones dieron como resultado una estructura propicia tanto para la competencia electoral como para el fortalecimiento de la institución legislativa.

La pluralidad política del Congreso, principalmente de la cámara baja, dio paso a la autonomía del Poder Legislativo frente al poder que ejercía el presidente sobre el Congreso mexicano. A partir de 1997, los presidentes mexicanos carecieron de mayorías afines, inaugurándose así una etapa de gobiernos divididos, que ha mantenido una lógica bipartidista (con dominio PRI y PAN) y en ocasiones tripartidista (que incluye al PRD).

⁸Pese a que la *Constitución* le otorga al ejecutivo amplias facultades para nombrar a los miembros de la administración pública, esta prerrogativa es compartida en algunos casos por el Congreso. Tales nombramientos se refieren al cuerpo diplomático, algunos en la armada, niveles superiores de la Secretaría de Hacienda, la Suprema Corte de Justicia, el gobernador del Banco de México, el procurador general de Justicia y algunos más destacados en los artículos 76 y 80 constitucionales.

Producto de la novedosa composición, se implementaron mecanismos de organización interna en los cuales se privilegió la disciplina del legislador frente a su partido, con lo cual se fortaleció el liderazgo de los grupos legislativos al otorgarles amplias responsabilidades a fin de organizar, operar, distribuir y agilizar el trabajo parlamentario. Al mismo tiempo, se inicia una etapa de integración ciudadana en la que se da acceso mediante los sistemas de transparencia, consulta y deliberación al interior de las cámaras, lo que ocasionó cambios en la organización interna del Congreso en dos vertientes: para su propio fortalecimiento; y la integración ciudadana en las decisiones legislativas.

Cambio institucional del Poder Legislativo

Parte importante de la consolidación institucional de un parlamento reside no sólo en los poderes que se le otorgan, también la estructura organizativa robustece a la instancia representativa. Se trata de un proceso mediante el cual una legislatura poco profesional, inestable y disfuncional llega a convertirse en una institución con autonomía política y técnica, con estabilidad e influencia pública. En un estudio realizado por Polsby (1968:145) para verificar la institucionalización del Congreso estadounidense, encuentra que dicho proceso se compone de tres elementos: *a)* autonomía política y técnica, es decir, la distinción de la organización de su entorno; *b)* complejidad y estructura interna, donde las funciones internas del Congreso son explícitas y regulares; y *c)* la universalidad de los procesos internos, implica que las reglas sean seguidas y que los sistemas meritocráticos replacen al favoritismo y al nepotismo. Es decir, los congresos activos se rigen por normas que estipulan el papel que cada uno de los miembros de la legislatura debe cumplir dentro del proceso y el procedimiento parlamentario. Al mismo tiempo que detallan la estructura organizativa de la institución, los sis-

temas de información y apoyo técnico, así como la organización del trabajo en comités.

En México, el Poder Legislativo es un sistema bicameral simétrico cuya toma de decisiones está en manos de los grupos parlamentarios, quienes a su vez se encuentran estrechamente ligados a los órganos dirigentes de sus partidos políticos (los comités ejecutivos nacionales) dado que la designación y el financiamiento de las campañas políticas de los candidatos son una prerrogativa de los órganos centrales de los partidos, al mismo tiempo que tienen a su cargo la designación de los líderes de los grupos parlamentarios.

Este tipo de organización centralizada en la dirigencia partidista había favorecido al PRI y al presidente, porque este último, al ser jefe de Estado, de gobierno y de su partido, le otorgaba la facultad metaconstitucional de repartir las candidaturas electorales y las dirigencias legislativas.

Una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición cuando éstos vieron incrementada su dotación de asientos, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a un órgano multipartidista conocido inicialmente como Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creado en la LV Legislatura (1991-1994), posteriormente dicha comisión se transforma en Junta de Coordinación Política (creada en 1999) cuyo objetivo, además de integrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara, sería impulsar la conformación de acuerdos parlamentarios relacionados con el contenido de las agendas de los partidos políticos a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (LOC, artículos 34, 36 y 38, reforma de 2006).

De esta forma, se abrió la agenda de asuntos legislativos a los partidos de oposición, al mismo tiempo se llevaron a debate y votación, la reforma integral del poder legislativo que inicia con

las modificaciones de la norma en 1994, 1999, y continúa con la transformación de la *Ley orgánica del Congreso* (expedida en 1979), al reformar 21 artículos de la ley en 2009. Bajo la misma lógica, el *Reglamento para el gobierno interno del Congreso general* (después de 77 años) se refunda en abril de 2011. El resultado fue la creación de dos reglamentos independientes para cada cámara que responden a procedimientos particulares. Es decir, un reglamento para la Cámara de Diputados y otro para el Senado de la República.

De entre las novedades organizativas identificadas en las normas modificadas, sobresalen cuatro elementos que se pueden dividir en fortalecimiento de la actividad legislativa y acceso de la participación ciudadana en las decisiones legislativas:

- 1) Se abre la agenda legislativa a la negociación entre la oposición y los grupos de presión. La conformación de la Junta de Coordinación Política. Además de atender el gobierno interno del Poder Legislativo, tiene a su cargo, la ordenación de acuerdos relacionados con la presentación obligatoria de las agendas legislativas de cada partido instituido a partir de 2006 (art. 26 de la *Ley orgánica del Congreso General*).
- 2) La actividad de control y supervisión legislativa se refuerza en tanto que se crean una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al ejecutivo; por ejemplo, desde 1997 se estipuló que un partido diferente al del titular del ejecutivo presidiría la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. En 1999, con la modificación de los artículos 73, 78 y 79 de la *Constitución* se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF) –quien sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda–, creada para la revisión de la cuenta pública, y en el año 2000 nace la *Ley de fiscalización superior de la federación*, misma que le otorga facultades a la ASF para auditar a los poderes públicos, además de sancionar y fincar

responsabilidad en caso de daño al erario público. En 2003, a raíz de la modificación del artículo 6 constitucional se expide la *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública Gubernamental*, así como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; y en 2009 se expide la *Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación*.

- 3) Con la introducción de las normas de transparencia y acceso a la información, el Poder Legislativo amplía su autonomía e independencia frente a otros poderes públicos. La reforma integral de la *Ley orgánica del Congreso general*, de 1999, abrió los canales de transparencia e información a los que estarían sujetas las actividades parlamentarias, así como las actividades de los congresistas. La difusión del trabajo legislativo estaría a cargo del Canal del Congreso, así como los servicios de información en línea bajo la tutela de la Secretaría Parlamentaria. Al mismo tiempo, se reconoció la necesidad de contar con un cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, quienes tendrían a su cargo la realización de la actividad de investigación y sondeos para conocer las problemáticas y analizar las posibles soluciones (Mena, 1999). Este cuerpo técnico estaría a cargo de los sistemas de biblioteca y sus servicios de investigación y análisis, servicios de estadística y los centros de estudio especializados (en finanzas públicas, derecho e investigación parlamentaria, opinión pública y estudios sociales, desarrollo rural y equidad de género), todos ellos vinculados por el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, expedido en el año 2000.
- 4) La pluralidad y la eficacia del trabajo legislativo fueron dos metas formuladas por los legisladores para la composición de las comisiones y comités. La composición del Congreso mantuvo una pluralidad que le permitió establecer acuerdos en los que la misma composición electoral sería un espejo en

la constitución de la organización interna de las cámaras, la pluralidad interna se observa hasta 1997 (LVII Legislatura) en la cámara baja, y será hasta el año 2000 (LVIII Legislatura) cuando el senado mantendrá signos de pluralidad.

El número de comisiones se incrementó en ambas cámaras: 40 comisiones ordinarias en la cámara de diputados durante la LXI Legislatura y aumentaría en la recién instaurada LXII, 52 comisiones. Lo mismo sucede en la Cámara de Senadores donde se registran más comisiones ordinarias que número de integrantes a ocuparlas; 59 en la Cámara de Senadores durante la LXI Legislatura y 62 comisiones en la recién inaugurada LXII Legislatura.

Las comisiones aumentaron la participación de grupos de interés al abrir espacios y hacer públicas las reuniones y los debates de las iniciativas a dictaminar –sobre todo las controvertidas– (artículos 213, 235 a 259 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*).⁹

5) En esta misma línea de acceso, nacen dos conductos directos ofrecidos a los ciudadanos: el Comité de Información, Gestión y Quejas –creado el 10 de diciembre de 2009–, cuyo objetivo es funcionar como un órgano de gestión ciudadana,

⁹No obstante los cambios registrados en la normativa estructural de las comisiones, algunos autores (Rivera 2004; Puente, 2006; Díaz, 2000; Nava, 2004; Pérez, 2009) han encontrado evidencia empírica en la que destacan que el cambio en el número de comisiones obedeció más a la repartición de prebendas que a su especialización; la reciprocidad entre las comisiones existentes y las secretarías de gobierno o su estructura, a nivel federal han sido más numerosas y dispersas, sin contar que pocas secretarías de estado tienen una relación paralela y directa con las comisiones legislativas, por ejemplo, de las 40 comisiones ordinarias que integraron la LXI Legislatura de la Cámara Baja, sólo 20 mantienen relación directa con la Secretaría de Estado; en cuanto a la Cámara Alta, de las 59 comisiones ordinarias, 15 mantiene vínculos directos. En relación a la pericia, el personal de las comisiones generalmente ha sido administrativo y no especializado en materia de comisiones. Según Rivera (2004), no existe evidencia antes de 1997 de que hubiera trabajado personal independiente, imparcial y despolitizado en las comisiones. Los asesores parlamentarios que integran las comisiones no se someten a exámenes de acceso ni se mantienen en el puesto permanentemente, éstos más bien dependen de los vínculos personales con la dirigencia parlamentaria. Es decir, la reorganización del trabajo legislativo en comisiones no se tradujo en una fuente de especialización, información y personal profesional que apoyara las tareas legislativas.

“para la orientación informativa, el conocimiento y la atención de las peticiones que formulan los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos”. De igual forma, se propone como el canal de consulta ciudadana, en tanto se plantea “organizar y celebrar foros, seminarios, mesas redondas, diplomados, talleres y otros eventos análogos relativos a los diferentes temas que sean del interés público en materia política, económica, social y cultural en el ámbito nacional e internacional” (Acuerdo de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, 10 de diciembre de 2009).

Este órgano estaría encargado de recibir “peticiones” (arts. 132 a 134 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*), cuyo carácter se clasifica en función del tipo de atención que tendrán: legislativas, aquellas que tienden a incidir en las iniciativas de ley y son turnadas a las diversas comisiones que tratan el asunto; de gestión, el acercamiento de los ciudadanos a las instancias administrativas correspondientes; quejas de denuncia de funcionarios y organismos públicos; así como solicitudes de información.

En el último de los informes de actividades dados a conocer por el Comité de Información, Gestoría y Quejas, de febrero a junio de 2010, el récord de atención ciudadana fue de 352 peticiones, de las cuales en su mayoría se refirieron a asuntos legislativos (171) y de gestión (104), al tiempo que se atendieron a 15 contingentes que se manifestaron a las afueras del propio recinto legislativo. En lo que va de la LXII Legislatura (2012-2013) los registros del Comité mencionan un total de 181 peticiones, de las cuales 70 son solicitudes de asesoría jurídica, 51 quejas de abusos de servidores públicos, 24 corresponden a propuestas de reforma o rechazo a reformas aprobadas, 15 solicitudes de programas sociales, 11 corresponden al sector salud, nueve afectaciones de obras de infraestructura y una solicitud de información (Chávez, 2013). Los informes no mencionan el proceso que siguieron los

asuntos ni el resultado de los mismos, sin embargo, es evidente que el acceso proyectado por el Congreso es utilizado recurrentemente por los ciudadanos.

El segundo canal institucional creado para la interacción ciudadana es la reglamentación del cabildeo expedido en la reforma al reglamento en diciembre de 2010, como “toda actividad que se haga ante los legisladores, órgano o autoridad de la Cámara para obtener una resolución a los intereses propios de quien la realiza o de terceros” (arts. 263-268 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*). En dicha actividad, se permite el acceso directo de ciudadanos que representan grupos de interés a las comisiones solicitadas, hasta un máximo de 20 por cada comisión, el ingreso se proyecta a través de una convocatoria que se da a conocer al inicio de la legislatura con el fin de crear un padrón de cabilderos representantes de empresas o a título personal que soliciten su inclusión en dicha actividad, no obstante que esta actividad no tiene carácter vinculatorio, las dos convocatorias llevadas a cabo desde la expedición de la norma han convocado a un número considerable de ciudadanos interesados, por ejemplo, en la LXI Legislatura (2009-2012) se registraron 654 cabilderos, que en su mayoría estaban compuestos por representantes de empresas. Actualmente, la convocatoria para la integración del padrón de la LXII Legislatura (2012-2015) registró 543 solicitudes; de las cuales 513 se identifican como personas morales o representantes de empresas de diversos ramos.

La eficacia del trabajo legislativo

Como se mencionó líneas arriba, la práctica legislativa en congresos pasivos, es una tarea casi exclusiva del ejecutivo en la medida en que los congresistas cumplen el papel de “ratificadores” de las decisiones legislativas del ejecutivo, desincentivando la iniciativa de los miembros del Congreso para generar sus propias decisio-

nes, y rezagándolos en su tarea de supervisores de la conducta gubernamental.

Por el contrario, congresos activos carentes de mayorías o divididos pueden funcionar o bien, bajo una lógica de conflicto entre poderes –provocado principalmente por el multipartidismo polarizado–, da como resultado fricciones que llegan hasta el *impasse* gubernamental;¹⁰ o bien congresos proactivos que intervienen, influyen, o incluso son partícipes en la formulación de políticas públicas.

Podemos decir que la percepción obstruccionista del legislativo corresponde con la visión clásica de la división de poderes que hoy día no es posible sostener en la medida en que la complejidad burocrática de los estados le otorga al Congreso un doble papel: el control operativo de esa burocracia, y consultor permanente de los órganos administrativos respecto a los procesos de revisión y renovación constante del marco regulador en el que se desenvuelve ese estado burocrático (Ferrano, 2006). El primer aspecto refiere al *poder administrativo* sobre los nombramientos de algunos puestos burocráticos, mientras que el segundo representa el *poder político* de los legisladores sobre la formulación de leyes y políticas públicas elaboradas por el ejecutivo.

Para analizar este último aspecto, que es el que nos interesa, algunos estudios comparten la metodología de contabilizar y comparar el porcentaje de iniciativas presentadas por el ejecutivo al Congreso y miden la tasa de aprobación, rechazo u obstrucción a las propuestas del presidente. El resultado para algunos países del sur de América Latina han sido porcentajes que van de 50 a 35 por ciento de rechazo u obstrucción a las iniciativas del presidente, lo que demuestra el poder obstruccionista de los legislativos, antes que la influencia de éstos en las políticas públicas.

¹⁰Esta particularidad no sólo ha contribuido a considerar a los congresos como instituciones de poco provecho, dado que su intromisión no sólo obstaculiza la función del gobierno, sino que su capacidad de influir o participar en el desarrollo de nuevas leyes y políticas públicas se reduce a su papel de control que reacciona al ejercicio de la administración pública.

Desde nuestro punto de vista es necesario, además de observar el poder obstructor del Congreso, identificar el poder político de éste sobre la formulación de leyes y su eficacia. Para ello se toma en cuenta no sólo las iniciativas del ejecutivo, sino también las de los partidos políticos, en la medida en que el nivel de producción de estos últimos, para el caso mexicano, es un indicador bastante fuerte dado el alto número de iniciativas que en los últimos años han presentado, aun por encima del ejecutivo. Al mismo tiempo, se valora el grado de cooperación parlamentaria que se observa en las votaciones en el pleno mediante la formación de coaliciones legislativas en la aprobación de leyes que provengan del legislativo o del ejecutivo.

Analizando el caso mexicano, los datos que agrupan el trabajo legislativo dividido en producción (número de iniciativas presentadas) y éxito (número de iniciativas aprobadas), muestran cómo en la medida en la que la legislatura se vuelve más plural, los grupos parlamentarios aumentaron su producción, pero no su éxito. Hasta antes de 1997 las enmiendas promulgadas en el Congreso de la Unión, favorecieron al ejecutivo con 90 por ciento de aprobación.

A partir de la instauración del gobierno dividido, los cambios al interior del Congreso no sólo reflejaron la pluralidad representativa sino que se tradujeron en cambios en la relación entre poderes: el efecto se tradujo, por un lado, en baja tasa de éxito legislativo de parte del presidente, reducida disponibilidad de los actores para cooperar y consolidar los cambios institucionales del nuevo régimen democrático; pero por otro lado la ausencia de mayorías y de un líder común detonó en los legisladores la presentación de iniciativas a título propio, lo que produjo una inflación legislativa (producción), aletargando el procedimiento legislativo (éxito), e incluso negociando la modificación de propuestas presidenciales como el presupuesto.

CUADRO 2. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Ejecutivo

<i>Trienios</i>	<i>Reformas constitucionales presentadas por el ejecutivo</i>	<i>Número total de iniciativas presentadas por el ejecutivo</i>	<i>Tasa de aprobación de iniciativas presidenciales</i>	<i>Poder obstructivo del legislativo</i>	<i>Vetos presidenciales*</i>
Gobiernos unificados					
1988-1991	12 (12)	85	96 %	4 %	
1991-1994	44 (44)	135	98 %	2 %	
1994-1997	52 (52)	84	99 %	1 %	
Gobiernos divididos (1997-2012)					
1997-2000	18 (9)	57	86 %	14 %	
Gobiernos de la alternancia divididos					
2000-2003	17 (13)	86	82 %	18 %	4
2003-2006	46 (13)	76	65 %	35 %	5
2006-2009	18 (16)	56	91 %	9 %	10
2009-2012	25 (0)	61	57 %	43 %	

*Hasta 1994 la Suprema Corte de Justicia adquiere la facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes y dirimir controversias entre poderes de gobierno, <<http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>>.

Datos recogidos hasta febrero de 2012. Los datos entre paréntesis () indican el número de artículos constitucionales aprobados y publicados, propuestos por el ejecutivo.

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

Claramente, tanto Carlos Salinas como Ernesto Zedillo (hasta la primera mitad de su sexenio) impulsaron agendas legislativas que fueron apoyadas, incluso por los grupos opositores, dada la potencial influencia del partido gobernante que en ese momento, de acuerdo con el índice de dominio gubernamental, se

encontraba cercano a uno, lo que significa potencial influencia del partido en el gobierno.¹¹ Un escenario contrario han sido los gobiernos de la alternancia, quienes con una clara desventaja numérica en la integración del Congreso han tenido dificultades en la conformación de coaliciones que soporten los cambios estructurales o los nuevos diseños institucionales propuestos por los jefes del ejecutivo extraídos del Partido Acción Nacional. Se puede decir que la aprobación de legislación presidencial se ha ceñido a la presentación de propuestas del ámbito exclusivo del ejecutivo, como los presupuestos, las propuestas fiscales, de seguridad pública, o del ámbito económico, donde el nivel de modificación de dichas propuestas a manos del bloque opositor ha engendrado desencuentros entre los poderes.

Uno de los primeros fenómenos que observamos en el cuadro 3 es el cúmulo de iniciativas de parte de los grupos parlamentarios, Estos datos se pueden explicar desde varios puntos de vista, por un lado, se puede afirmar que la producción legislativa de los diputados se incrementó cuando el ejecutivo tuvo menor control sobre el Congreso, es decir, cuando la composición de la Cámara no favorecía a su partido. Por otro lado, la inflación legislativa se puede traducir en la incapacidad de los partidos para la negociación y conformación de coaliciones para que los legisladores individuales cooperaran con propuestas comunes o acuerdos programáticos con el gobierno, esto de acuerdo con Reniu Vilamala (2008) debilita a la democracia dado que el obstruccionismo, el bajo desempeño legislativo y la negociación de acuerdos provisionales incentivan el conflicto antes que la cooperación.

Finalmente, se puede observar que la agenda legislativa se ha compartido con actores sociales cuyo rendimiento varía de acuerdo al nivel de presión de la opinión pública o de la debilidad del gobierno para impulsar su propia agenda y utilizar a los grupos

¹¹Para mayor información sobre reformas constitucionales y agenda de gobiernos unificados en México, véase Valencia (2008).

profesionales y/o académicos para junto con el grupo parlamentario del partido en el gobierno impulsar agendas comunes.

CUADRO 3. Evolución de la producción y eficacia legislativa del Congreso Federal*

<i>Trienios</i>	<i>Reformas constitucionales presentadas por el Congreso Federal</i>	<i>Reformas constitucionales aprobadas, presentadas por el Congreso Federal</i>	<i>Total de iniciativas (constitucionales y secundarias) presentadas por el Congreso Federal</i>	<i>Tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal</i>
1988-1991	s/D	s/D	184	22 %
1991-1994	s/D	s/D	107	25 %
1994-1997	s/D	s/D	163	21 %
1997-2000	183	22	595	18.5 %
2000-2003	352	6	1,308	20 %
2003-2006	758	11	3,405	12.4 %
2006-2009	902	52	3,906	7.19 %
2009-**	256	0	1,153	0.26 %

s/D: Sin datos.

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

**Datos recogidos hasta abril de 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en: Valencia 2005, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/index.php>>, y Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados.

El papel de los ciudadanos en la eficacia del trabajo legislativo

Actualmente el papel de los ciudadanos es vital en las decisiones públicas, pero sobre todo en las decisiones legislativas, dado que reducen la asimetría con respecto a la representación política y complementan los actos de gobierno a través de la integración de la opinión de éstos en los asuntos públicos, además de ofrecer mayor capacidad de respuesta y generar un efecto multiplicador

de las demandas. La intromisión de esa participación dependerá de los canales de acceso ofrecidos por la autoridad y de la intensidad en el manejo y conocimiento de las temáticas a tratar. Bajo este supuesto, se ha observado que las decisiones legislativas en México se han fortalecido en la medida en que, por un lado, se ha reactivado el papel del Congreso en las decisiones públicas, y por el otro, los canales de acceso ciudadano –de reciente creación– incentivan la participación a través de diversos medios, como el Comité de Información, Gestoría y Quejas, la difusión del trabajo legislativo a través de los diversos medios de información oficiales, la apertura de las comisiones ordinarias a los medios de comunicación, la reglamentación del cabildeo, todos con el objetivo de opinar, proponer o influir en las decisiones legislativas. A continuación se ejemplifican tales afirmaciones con la consulta ciudadana convocada por el Poder Legislativo para la discusión pública en referencia a la agenda sobre reforma del Estado.

Consulta ciudadana para la reforma del Estado

Las convocatorias para la reforma del Estado durante las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón son un ejemplo para analizar el papel de la ciudadanía en las decisiones legislativas puesto que es la primera vez que la reforma no es un planteamiento proveniente de la jerarquía gubernamental, sino es el resultado de la discusión entre distintos actores partícipes de la decisión legislativa (partidos políticos, congresos locales, gobiernos estatales, cortes judiciales y hasta los ciudadanos de forma indirecta).

El primer intento surgió en el año 2000, por iniciativa de un grupo de ciudadanos que conformaron lo que se llamó la Comisión de estudios para la reforma del Estado.¹² Dicha Comisión

¹²Los integrantes de esta comisión estaban conformados por intelectuales, funcionarios públicos federales y estatales, y representantes de la sociedad civil, todos ellos encabezados por el ex funcionario e integrante de diversas corrientes políticas, Porfirio Muñoz Ledo.

convocó a una serie de mesas de discusión en torno a cinco temas ejes: derechos humanos y libertades públicas; representación política y democracia participativa; poderes públicos y régimen de gobierno; federalismo y procesos de descentralización; así como objetivos económicos y sociales del Estado.

El resultado de dicha iniciativa se tradujo por un lado en una participación activa de los actores convocados a las mesas de diálogo, de donde en conjunto abordaron un total de 150 temas relacionados con la reforma del Estado, por otro lado, de este primer intento se impulsaron y aprobaron diversas leyes como: la *Ley de desarrollo social*, la *Ley de transparencia* y la *Ley de acceso a la información*, la *Ley del servicio civil de carrera*, la *Ley de derechos indígenas*, la *Ley en contra de la discriminación*, y la *Ley para el desarrollo rural sustentable*.

Como se puede observar, las decisiones legislativas resultantes de este primer intento de discusión social tuvieron una repercusión menor en el sentido de que las leyes emanadas de esta intervención social no supusieron una reforma integral, sino que se trataba de reformas de corte administrativo cuya prioridad era favorecer la eficacia y la racionalización de los procesos de decisión burocráticos a fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones estatales ya existentes.

Un segundo intento por impulsar la reforma del estado fue la patrocinada por la Cámara de Diputados a través de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, la cual en septiembre de 2004 convocó a los ciudadanos a participar en las audiencias públicas para reflexionar en torno a la “Gobernabilidad democrática, ¿qué reforma?”, en dicha audiencia, los integrantes de los diversos grupos parlamentarios fueron, además de convocantes, partícipes de iniciativas que, por un lado, retomaban y avalaban las propuestas de las mesas de diálogo del año 2000 y por otro lado agregaban algunos temas a los 150 generados en la primera convocatoria.

La agenda de las audiencias era la misma que la convocada por la Comisión de estudios años atrás (2004). Los disertantes estaban conformados por legisladores de los grupos parlamentarios, empresarios, líderes de partidos políticos, gobernadores, funcionarios públicos, así como representantes de la sociedad civil en el ámbito académico, periodístico y representantes de la iglesia católica. No obstante, lo incluyente de la convocatoria hacia diversos sectores de la población, hay que decir que el número de convocados fue realmente reducido, tanto que las propuestas quedaron comprimidas a una serie de ponencias dentro de un ejercicio más académico que de corte legislativo. Cabe mencionar que la representación de la sociedad civil estuvo conformada en su mayoría por académicos de reconocido prestigio, algunos periodistas, y un par de representantes de la iglesia católica. A pesar de que se trataba de una audiencia pública, la participación social estuvo limitada a un puñado de actores políticos, económicos y sociales, cuya repercusión fue nula en términos de decisiones legislativas, puesto que del evento sólo se recogieron memorias de las propuestas sin llegar a tener un efecto real en el proceso legislativo, probablemente esto se debió a que la convocatoria de la audiencia estuvo en manos de una comisión especial, es decir, de una comisión no legislativa que, de acuerdo con la *Ley orgánica del Congreso*, sólo se conforman para atender asuntos específicos y una vez cumplido su objetivo se extinguen (art. 42), tomando en cuenta que el objetivo de la comisión fue la discusión de la agenda sobre la reforma del Estado, mediante una convocatoria de audiencia pública, sin ningún compromiso vinculatorio de parte de los legisladores miembros de dicha comisión.

Finalmente, el tercer gran intento por consolidar un acuerdo nacional para la reforma del Estado, lo llevó a cabo la Asociación Nacional para la Reforma del Estado, encabezada nuevamente por Porfirio Muñoz Ledo en enero de 2005, la conformación de la asociación fue trascendental, dado que convocó a actores

tan importantes como el presidente de la república, así como los presidentes de cada una de las cámaras del congreso y un grupo de destacados funcionarios y miembros de la sociedad civil. En la presentación de la Asociación, se destacó el acuerdo de todos en torno a la necesidad de una reforma integral, donde las propuestas fueran producto de los “acuerdos y negociaciones que conduzcan a las reformas más urgentes para México”.¹³

Llama la atención que pese a lo incluyente de la convocatoria y el consenso en torno a la agenda de los temas que integrarían la reforma, discutidos desde el año 2000, “nada se ha concretado”, sobre todo porque las propuestas emanadas de las discusiones públicas convocadas se tradujeron en un número sin precedentes de “iniciativas de reforma constitucional introducidas por los diputados y senadores en las cámaras del Congreso que suman ya cerca de dos centenares. Diversos son los proyectos enviados por el ejecutivo federal”,¹⁴ al mismo tiempo que los gobernadores aportaron propuestas desde su ámbito estatal. ¿Cuál es la razón de esta situación de indecisión legislativa? Las razones de la indecisión se pueden resumir de la siguiente manera:

- El trabajo legislativo se incrementó notablemente, lo que produjo una inflación legislativa.¹⁵
- La ausencia de pactos comprometidos de parte de los actores involucrados impidió la integración de coaliciones parlamentarias lo suficientemente amplias para cumplir con una agenda común.

¹³Palabras del presidente Vicente Fox durante la presentación de la Propuesta de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado, 24 de enero de 2005. CESOP (2005).

¹⁴Palabras de Porfirio Muñoz Ledo, durante la presentación de la Propuesta de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado, 24 de enero de 2005. CESOP (2005).

¹⁵Durante la LVIII Legislatura (2000-2003) se presentaron en total 1,437 iniciativas, de las cuales 340 fueron aprobadas, es decir, 76 % de las iniciativas están pendientes o fueron rechazadas. Para la LIX Legislatura (2003-2006), el número de propuestas se incrementó casi en cincuenta por ciento, al registrar 2,853 propuestas, de las cuales sólo se aprobaron 399, quedando pendientes o rechazadas poco más de 86 por ciento de las propuestas de ley.

- La falta de tacto político de parte del jefe del ejecutivo, se tradujo en un enfrentamiento permanente con el Congreso sin posibilidad de establecer un equilibrio basado en la cooperación entre poderes.¹⁶
- Finalmente, los actores involucrados sobrepusieron sus expectativas políticas a la trascendencia de la reforma, la mayoría de las propuestas de los actores políticos e incluso sociales, se reducían a reformas de corte electoral que vislumbraban las posibles ganancias hacia las elecciones de 2006.

En suma, no obstante que el sexenio de Fox inauguró una nueva etapa dentro de las decisiones legislativas, más incluyente, plural y profunda, éstas carecían de rumbo y dirección, lo que se tradujo en una situación de alta conflictividad y poca efectividad en las decisiones legislativas.

Durante la administración del presidente Felipe Calderón, la iniciativa de reforma estatal integral y profunda se trasladó hacia los partidos en el Congreso y hacia los sectores sociales más representativos. El 14 de noviembre de 2006, el PRI propuso la *Ley para la reforma del Estado*, en la que se plantean los lineamientos básicos y el compromiso institucional para la conformación de mesas de diálogo integradas en comisiones y subcomisiones, encargadas de poner en marcha *consultas ciudadanas* que discutan los lineamientos de la reforma del Estado. Con una invitación tan amplia, la ley prevé que la inclusión de la reforma sea tan extensa como sea posible, al mismo tiempo que intenta delimitarla al estudio de grupos de ex-

¹⁶El enfrentamiento entre poderes fue más que evidente en el período de Vicente Fox. Para el segundo trienio del sexenio foxista, el entonces Presidente recurrió en nueve ocasiones a la Suprema Corte para promover controversias constitucionales en contra de tres entidades estatales en cinco ocasiones y cuatro más en contra del poder legislativo, tres contra la Cámara de Diputados y una contra la Cámara de Senadores. Al mismo tiempo, Vicente Fox se destacó por reinaugurar, después de treinta años, la facultad de veto que tiene el presidente mexicano al rechazar en parte o en su totalidad la legislación aprobada por el Congreso de la Unión. Durante el sexenio se vetaron siete leyes: *Ley General de Salud, Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley de Fomento a la Lectura y el Libro, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Servicio de Administración Tributaria y Presupuesto de Egresos.*

ertos académicos para la fundamentación, redacción y validación de la misma, para luego pasar a formar parte del proceso legislativo.

A diferencia de los intentos anteriores de inclusión social, este proceso parecía tener un compromiso mejor establecido porque, por un lado, la ciudadanía participaría a través de un instrumento de democracia directa, si bien no regulado desde el ámbito federal, utilizaron los instrumentos legales de los estados para la realización de los foros en cinco entidades de la república (Querétaro, Veracruz, Jalisco, Nuevo León y Guerrero); y por otra parte, de la ley emanó la creación de una comisión ordinaria (o legislativa) en la Cámara de Senadores, dándole a la comisión un estatus legal –del que carecía la comisión especial de las legislaturas anteriores–. De esta forma, las propuestas emanadas de la consulta y transformadas en iniciativas de ley, tendrían que ser dictaminadas por dicha comisión.

Al mismo tiempo, las temáticas propuestas por la ley, y no por un grupo de actores, fijaban cinco temas básicos: régimen de Estado y de gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del poder judicial; y garantías sociales.

Las propuestas originadas en las consultas públicas convocadas por la ley dieron como resultado una amplia variedad de planteamientos. Es así como a diferencia de las convocatorias anteriores la consulta pública logró reunir un total de 5,656 propuestas emanadas de los cinco foros regionales, de donde sobresalen en número las propuestas que abordan el tema de democracia y sistema electoral, con 34 por ciento de iniciativas, seguidas de las que tocan el tema de las garantías sociales (24 %) y la reforma al Poder Judicial (17 %), es decir, los temas más trascendentales para la población fueron la representación política, la seguridad social y la jurídica. Las propuestas de dichas consultas fueron integradas en cinco mesas de trabajo a cargo de grupos de académicos especializados en los temas de la reforma, quienes con base en la consulta pública elaboraron análisis técni-

cos de incidencia, viabilidad legislativa y corporeidad estructural de las propuestas recibidas, a fin de que los partidos políticos tuvieran una guía para la integración de las propuestas de ley presentadas por los mismos.

De forma indirecta se observa que las consultas incidieron considerablemente en el número de iniciativas ingresadas en el Congreso, de acuerdo con datos obtenidos hasta el 20 de mayo de 2009, en total, a la cámara fueron presentadas 2,721 iniciativas de ley, donde los proponentes más prolíficos fueron los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, con 87.7 por ciento de propuestas, y los menos prolíficos fueron el ejecutivo, con 1.4 por ciento de las iniciativas propuestas, y los legisladores sin partido, 0.3 por ciento. Es decir, los congresistas, como en las legislaturas anteriores, avalaron gran parte de las propuestas emanadas de la consulta pública que se vieron reflejadas en el cúmulo de iniciativas. No obstante, al igual que la legislatura anterior, las iniciativas no lograron el consenso y al paso del proceso legislativo la mayoría se mantienen pendientes de dictamen en las comisiones, puesto que sólo 13 por ciento de las iniciativas presentadas por los diputados fueron aprobadas.

Conclusiones

Como se pudo observar a lo largo del documento, las decisiones legislativas en México se han fortalecido a medida en que el Congreso ha adquirido mayor relevancia y un papel activo en las decisiones públicas; al mismo tiempo, la apertura de canales institucionales a la participación a través del Congreso, ofrece mayor capacidad de respuesta ciudadana a la representación política. Sin embargo, pese a la apertura y la transformación, la incidencia ciudadana es aún muy limitada en la medida en que los mecanismos de acceso ofrecidos carecen de difusión, son difusos y no vinculatorios, la reglamentación para implementarlos

es inexistente en la mayoría de los casos, por ejemplo, en julio de 2012 se reformaron los artículos 35 y 71 de la *Constitución* en los que se amplían los derechos ciudadanos a través de consultas populares, candidaturas independientes e iniciativa popular, en ninguno de los casos existe reglamentación que implemente los mecanismos de participación.

A pesar de los contundentes avances que han fortalecido al Poder Legislativo en las dos últimas décadas, el desempeño de los legisladores es limitado, el trabajo en comisiones es más obstructivo que proactivo, la puntualidad de los acuerdos y condicionantes electorales ha subordinado el diseño de las decisiones legislativas a los acuerdos políticos, más que a la representación de los intereses ciudadanos.

En suma, se puede decir que las decisiones legislativas no son medidas que se tomen de manera unilateral. La pluralidad, la competencia, la participación ciudadana, son elementos que han contribuido de manera generosa a que la población no sólo exprese su inconformidad a través de la opinión pública, sino que las decisiones son compartidas por ciudadanos, grupos de interés, actores políticos, económicos, e internacionales, no obstante esta novedad, hay que considerar que las pautas de integración social a las decisiones son aún endebles e informales, lo que ha supuesto una baja incidencia en las decisiones legislativas. Además se debe tomar en cuenta que la participación social no es suficiente, ello porque si bien es cierto, los representantes de los ciudadanos proponentes, presentan las iniciativas para ser discutidas, el éxito de éstas no depende del aval de sus representantes en lo individual, sino que los compromisos deben trasladarse a los grupos parlamentarios a través de coaliciones legislativas, que establezcan compromisos más allá de las coyunturas electorales y de la informalidad con la que cotidianamente se llega a “acuerdos”. La falta de certeza en la integración de mayorías ganadoras, produce minorías confrontadas alejadas de la representación ciudadana.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis, 1992, “Estudio introductorio”, en L. F. Aguilar Villanueva, edit., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.
- Cámara de Diputados, 2009, *Acuerdo de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 10 de diciembre.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), 2005, *Perspectiva sobre la Reforma del Estado*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura/CESOP.
- Chávez, Víctor, 2013, “Mandan al sótano al Comité de Gestoría de la Cámara de Diputados”, *El Financiero*, 17 de junio, en <<http://impreso.elfinanciero.com.mx/pages/Ejemplar.aspx>>, consultado el 11 de diciembre de 2013.
- Diario Oficial de la Federación*, 2010, *Reglamento de la Cámara de Diputados*, México, 24 de diciembre.
- Diario Oficial de la Federación*, 2006, “Decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 34 a 43 de la *Ley Orgánica del Congreso General*”, México, 5 de diciembre.
- Díaz, Héctor, 2000, “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: Una reforma pendiente”, en Germán Pérez y Antonia Martínez, comps., *La Cámara de Diputados en México*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LVII Legislatura, pp. 179-217.
- Ferrano, Agustín E., 2006, “Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina”, *Revista Chilena de Administración Pública*, Santiago de Chile, núm. 8, pp. 80-111.
- Kitschelt, 1993, “Social Movements, Political Parties and Democracy Theory”, *Annals*, Duke University, Sage Publications, núm. 528, julio.

- Lahera P., Eugenio, 2004, *La política y las políticas públicas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Lowi, Theodore J., 1972, "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, vol. 32, núm. 4, pp. 298-310.
- Mena Mora, Amalia, 1999, "Modernización de la vida parlamentaria", *Crónica Legislativa*, México, Cámara de Diputados, núm. 16.
- Mezey, Michael L., 1995, "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso", en James Thurber, coord., *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Argentina. Heliasta, pp. 145-180.
- Nava, Salvador, 2004, "Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos", en Robert Balkin, coord., *El poder legislativo estatal en México: Análisis y diagnóstico*, Nueva York, Universidad Estatal de Nueva York, pp. 41-75.
- North, Douglas, 1990, "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción", en Saiegh, Tommasi, comps., *La nueva economía política: Racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.
- Pérez, Moisés, 2009, "La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones ejecutivo-legislativo", *Andamios*, México, Universidad de la Ciudad de México, vol. 5, núm. 10, abril, pp. 253-278.
- Polsby, Nelson, 1968, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *The American Political Science Review*, Harper and Row, pp. 144-168.
- Puente, Khemvirg, 2006, "Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano", en Mario Téllez, coord., *El Poder Legis-*

- lativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey/Poder Legislativo del Estado de México, pp. 85-122.
- Quermonne, Jean-Louis, 1985, “Les politiques institutionnelles. Essai d’interprétation et de typologie”, en M. Grawitz y J. Leca, *Traité de sciences politiques, tome IV, Les Politiques Publiques*, G. A. Bolívar Espinoza, trad., Paris, PUF, pp. 61-86.
- Reniu Vilamala, Josep M., 2008, “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: Elementos para el debate”, *Documentos CIDOB*, Barcelona, Fundación CIDOB, núm. 25, pp. 1-31.
- Rivera, José, 2004, “Cambio institucional y democratización: La evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados en México”, *Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 2, segundo semestre, pp. 265-313.
- Rosenbloom, David H., 2001, “Whose Bureaucracy is This, Anyway? Congress’ 1946 answer”, *Political Science and Politics*, 34, pp. 773-777.
- RothDeubel, André-Noël, 2006, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas. Quién decide. Cómo realizarlas. Quién gana o pierde*, Bogotá, Aurora.
- Shugart, Mathew y Carey John M., 1992, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Sánchez de Dios, Manuel, 1995, “La esencia del régimen: El control parlamentario del gobierno”, *Política y Sociedad*, Madrid, núm. 20, pp. 35-52.
- Tommasi, Mariano, y Ernesto Stein, 2006, “La política de las políticas públicas”, *Política y Gobierno*, México, Centro de

Investigación y Docencia Económicas, núm. 2, segundo semestre, pp. 393-416.

Valencia Escamilla, Laura, 2008, "Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México", *Política y Cultura*, primavera, núm. 29, pp. 11-39.

Valencia Escamilla, Laura, 2007, "La democracia dividida: Control y conflicto de poderes durante el sexenio del cambio", en Luis Méndez y Marco Antonio Leyva, coords., *2000-2006 Reflexiones acerca de un conflictivo sexenio, vol. 1, El carácter híbrido del Estado mexicano*, México, UAM-Iztapalapa/ UAM-Azcapotzalco/Generación Ciudadana/Eón, pp. 85-108.

Valencia Escamilla, Laura, 2005, *La disciplina parlamentaria en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.



Ciudadanía y representación política. Dilemas y retos de la democracia

*Victor Alejandro Espinoza Valle
Ana Claudia Coutigno Ramírez*

Presentación

El binomio ciudadanía-representación política es inseparable bajo un régimen democrático. La democracia de calidad exige la participación de los ciudadanos y su traducción política en la construcción de instituciones representativas. La participación para elegir autoridades es un requisito elemental para reconocer a un régimen representativo. Esto que parece un lugar común en ocasiones es sólo un planteamiento formal y alejado de la realidad. En México apenas hemos dado los pasos iniciales en la dirección de construir una ciudadanía participativa, informada y vigilante de los representantes populares.

En este trabajo se discute el funcionamiento de la representación política a través de dos grandes ejes. El primero a nivel institucional, revisamos las propuestas de reformas sustantivas que se han esgrimido en torno a la integración del Congreso a partir de visiones estereotipadas sobre las dimensiones del mismo y el improbable escenario de una representación que prescinde o margina el papel, que debiera ser central, de los partidos políticos en una democracia consolidada.

El segundo eje de discusión es una dimensión fundamental en el desarrollo de la democracia en México, y la cual incide directamente en el funcionamiento del sistema de representación política: la cultura política democrática del ciudadano. En este

apartado se presentan las transformaciones que ha tenido la cultura política del ciudadano en los últimos 30 años, y su opinión o punto de vista actual respecto a sentirse representado. La cultura política ha cambiado de manera paulatina, pero sustancial, teniendo un fuerte impacto a corto y mediano plazo. Como ejemplo, la participación política de los ciudadanos en los últimos comicios ha generado diferentes alternancias políticas en los tres niveles de gobierno, y con ello, las nuevas políticas generadas que impactan a la sociedad en su conjunto. Además, y de mayor trascendencia, es la valoración que el ciudadano tiene actualmente del desarrollo del sistema democrático en México. Se destaca, en un segundo momento de este apartado, un análisis a profundidad de la opinión de tres categorías de ciudadanos respecto a la representación política y a la evaluación del ejercicio gubernamental en el municipio de Tijuana, Baja California.

Procesos de cambio y reforma institucional

En este apartado nos interesa problematizar en torno a los temas de representación y participación ciudadana en un contexto como el mexicano: un sistema político presidencialista. Más que respuestas concretas, compartimos interrogantes que aspiran a ser pertinentes para la construcción del futuro democrático.

Ciudadanía y representación. Sobre el dilema democrático

Un binomio central de la democracia es sin duda el de la ciudadanía y la representación; parecería un contrasentido analizarlas de manera separada o pretender que puedan existir de forma independiente; sin embargo, en el caso mexicano hay una profunda disociación entre el ejercicio de la ciudadanía (entendido como la práctica de los derechos políticos) y la representación, como aquella que es otorgada a los partidos políticos por los ciudadanos a

través del voto, tanto para la conformación de gobiernos como para la legitimidad de las autoridades.

En este trabajo nos circunscribimos al asunto de la representación en el Congreso, es decir, en la constitución del Poder Legislativo y en algunos de los malentendidos que han permeado la discusión sobre el tema de la representación legislativa.

La calidad ciudadana

Los enfoques predominantes comparten una misma preocupación, tanto si se reduce a indicadores de régimen, como si se incluyen otros indicadores. En general, tienden a concebir el componente “buen gobierno” como determinante de la calidad de la democracia.

No hay muchos enfoques que privilegien el análisis de la dimensión ciudadana o que en todo caso, vean el buen gobierno no como una variable autosustentada, sino como el fruto de la existencia de una buena ciudadanía. La calidad ciudadana es un presupuesto central para cualquier medición de la calidad de la democracia: la democracia es un régimen de ciudadanos, constituido y gestionado por ciudadanos y destinado a responder a los problemas y requerimientos de una comunidad política (de ciudadanos).

Estudiar la calidad ciudadana se justifica por el interés de analizar por separado los componentes de la calidad de la democracia. El estado de la ciudadanía es un factor determinante para el funcionamiento de todas las demás dimensiones de la democracia.

Esto significa que la posibilidad de existencia de la calidad democrática estriba en conocer la calidad ciudadana. La representación responde a la participación y a las cualidades de dicha participación. Idealmente, y siguiendo a Robert Dahl, se trataría de una participación informada (Dahl, 1999:48). El problema en el caso mexicano pasa por un diseño institucional que privile-

gia la participación corporativa antes que la ciudadana. En todo caso, es una participación social que no culmina en la solución de los problemas a través de políticas públicas y muy rara vez se concreta en la agenda gubernamental.

¿A quién representan los congresistas mexicanos?
¿Cómo solucionar el dilema?

Uno de los rasgos más pronunciados de la cultura política nacional, sin duda, es el de la percepción negativa de los funcionarios electos, específicamente de los diputados y senadores (y diputados locales, según el caso). Los estudios de opinión indican que el trabajo parlamentario se encuentra entre las actividades profesionales con peores evaluaciones ciudadanas. Hay, sin embargo, problemas y consecuencias trascendentes cuando se desprecia el trabajo que se realiza en el Congreso. La lógica simple indica que si los congresos son onerosos por los altos salarios y además quienes ocupan una curul no hacen nada y son corruptos: pues que desaparezca la representación, sobre todo la proporcional. Ha habido campañas públicas para adelgazar el Congreso; el argumento es económico preferentemente.

El otro problema central en la representación es el del llamado *mandato imperativo*: ¿cómo resolver el dilema de la representación ciudadana aboliendo el mandato imperativo? Como señala Mauricio Merino:

El *mandato imperativo* supone que los diputados de un parlamento fueron electos por un determinado grupo de ciudadanos y que, en consecuencia, ese diputado solamente es responsable ante ellos: es *su* representante, y no el representante de toda una nación. Se trata de una lógica impecable, ciertamente, si no fuera porque está detrás aquella idea clave de la democracia que ya comentamos: el gobierno como el representante de *todo* el pueblo. Atendidos al mandato imperativo, en cambio, esa idea clave se vendría abajo, pues el gobier-

no y los parlamentos se convertirían en una especie de patrimonio exclusivo de quienes pudieran hacer triunfar a sus diputados. Ya no habría igualdad entre los ciudadanos, sino una competencia feroz por la defensa de intereses parciales a través de representantes electos. Y la representación de la soberanía popular se habría convertido en otra forma de participación indirecta. Pero sin rey, ¿quién tomaría las decisiones finales?

De ahí que la mayor parte de los países que paulatinamente fueron adoptando la formación de parlamentos democráticos haya prohibido, expresamente, el uso del mandato imperativo. De acuerdo a esas prohibiciones, los diputados llegan a serlo por la votación parcial de los ciudadanos, sin duda, pero una vez en el parlamento han de representar a toda la nación (Merino, 1995:22-23).

¿Y entonces? ¿Cómo se resuelve el dilema entre representantes que no le responden a sus electores directos —por la abolición del mandato imperativo—, la ausencia de reelección legislativa y la pérdida de la confianza ciudadana? El problema parece encontrarse en el diseño institucional del sistema político vertical y excluyente.

El Congreso a dieta

El 14 de diciembre de 2009, Felipe Calderón presentó una iniciativa de reforma política. En el punto referido al tamaño del Congreso, propuso: “Reducir el número de integrantes del Congreso. En la Cámara de Senadores se eliminarían los 32 escaños electorales de una lista nacional para un total de 96 senadores. La Cámara de Diputados se reduciría de 500 a 400 legisladores, 240 por mayoría relativa y 160 por representación proporcional” (Calderón, 2010).

A su vez, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (en el Senado) de la LXI Legislatura, propuso:

Integración de las cámaras. La Cámara de Diputados se integrará con 400 diputados electos por el principio de representación proporcional y 100 más electos en una lista nacional, bajo el mismo principio. El Senado se integrará por 128 senadores elegidos por el principio de representación proporcional, tres por cada entidad federativa y 32 más por lista nacional (Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República, 2010).

Mientras que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Senado, propuso: “Reducción del tamaño del Congreso, eliminando la lista plurinominal del Senado y estableciendo 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional” (Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República, 2010).

¿El tamaño importa?

En el ámbito nacional se ha extendido la idea de que buena parte de la representación política es prescindible. El argumento elemental es que diputados y senadores “cuestan mucho”, son onerosos. En la mayoría de las ocasiones no se alude a la importancia y necesidad de la representación de una sociedad plural. Parecería que el ideal sería que las minorías no tuvieran ningún tipo de voz en el Congreso. La discusión se asemeja a lo que acontece con otro de los temas álgidos: las dimensiones de la administración pública. Así, lo que importa en la discusión son los tamaños de las estructuras y no las funciones ni la necesidad de que todos los sectores de la sociedad tengan una representación política. Pero a diferencia de esa visión simplista que todo lo reduce a los costos, otros autores mantienen otra argumentación:

Si [...] observamos lo que ocurre en las democracias europeas, encontramos parlamentos que proporcionalmente (y en muchos casos numéricamente) son mucho más grandes que el nuestro. En Italia

hay 630 diputados y 315 senadores; en Reino Unido la Cámara Baja tiene 646 miembros y, en ambos casos, la población de esos países es prácticamente la mitad de la mexicana. Alemania, con cerca de 85 millones de habitantes, tiene 614 diputados y 69 senadores. Se puede objetar que se trata de sistemas parlamentarios y no presidenciales. Bueno, pues un régimen semipresidencial como el francés tiene 577 diputados y 346 senadores y una población de 65 millones. El punto al que quiero llegar es el argumento comparativo para proponer una reducción del número de integrantes del Congreso es totalmente insuficiente (Córdova, 2010).

Las críticas contra el tamaño del Congreso se enderezan sobre todo contra diputados y senadores de representación proporcional. Se dice que como “no fueron electos” deben desaparecer o reducirse en un número significativo. Reiteramos, se trata de un argumento vacío toda vez que sólo refiere al costo de las dimensiones, nunca a la necesidad de representación plural que toda democracia consolidada requiere. En esa dirección otro autor establece:

La representación proporcional admite muchas variantes, no todas igualmente deseables para un régimen democrático. Pero en todas sus formas tiene una ventaja muy clara respecto a la fórmula de mayoría relativa desde el punto de vista de la representación y es que se trata de un método diseñado para elegir múltiples ganadores. De esta manera, en una elección entre tres o más candidatos o listas de partidos, la representación proporcional permite dar influencia preponderante al partido más votado, sin por eso dejar sin representación o subrepresentar arbitrariamente a aquellos partidos que obtengan un mínimo razonable de apoyo en el electorado. Esto implica una visión más realista del principio de mayoría en que se funda la legitimidad democrática. Dado que los electorados son por naturaleza complejos y plurales, resulta extremadamente problemático elegir una única alternativa ganadora que se pueda decir que auténticamente representa la ‘voluntad’ popular. Por esta razón,

cuando los electores no apoyan mayoritariamente a un partido, lo más lógico es dividir de alguna manera el resultado, generando ganadores relativos en vez de ganadores absolutos (Negretto, 2010).

Candidaturas independientes

El *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, establece en su artículo 218 que “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. Sin embargo, el 9 de agosto de 2012 se promulgó en el *Diario Oficial* una adición al artículo 35 constitucional que permitirá las candidaturas independientes:

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral correspondiente a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

En el caso de las candidaturas en las entidades y municipios, se estableció el transitorio tercero: “Los Congresos de los Estados y la Asamblea legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contados a partir de su entrada en vigor” (*Diario Oficial de la Federación*, 2012:2, 6).

¿Sin partidos?

Estamos seguros de que si aplicáramos una encuesta representativa a la población mexicana acerca de su percepción de los partidos políticos, sería negativa. Incluso considero que la mayoría

se expresaría de manera vehemente contra los partidos. Pero además, si agregáramos la pregunta acerca de si son necesarios para la democracia o deberían desaparecer, se optaría por la segunda de las opciones. Los mexicanos de hoy viven de espaldas a los partidos, podría afirmar que los consideran prescindibles.

¿Cómo es posible que hayamos llegado a esta situación? ¿Por qué si la transición a la democracia apenas alcanza un par de lustros, la credibilidad de los actores políticos se ha desmoronado? ¿Qué significa esto para el futuro del régimen político? Quizá la respuesta la encontremos en nuestra historia política en la que destaca un largo período de sistema de partido hegemónico en el que se construyó una fuerte oposición entre ciudadanía y partidos políticos. En México utilizamos el concepto de ciudadanía para marcar distancias con los partidos; todo lo “ciudadanizado” es positivo, todo lo partidista negativo.

La democracia consolidada requiere un sistema de partidos fuerte e institucionalizado. Nosotros no tenemos un régimen con esas características. Si bien los partidos políticos son de larga data (El PRD tiene sus raíces en el Partido Comunista Mexicano, fundado en 1919; el PRI proviene del Partido Nacional Revolucionario, que nació en 1929; y el PAN surgió en pleno cardenismo, en 1939), su desempeño bajo un sistema democrático es demasiado reciente. Podríamos decir que no han logrado interiorizar e institucionalizar las reglas del juego democrático. Por eso su funcionamiento autoritario, por eso su proclividad a la actuación en el límite de la legalidad o al margen de ella. De ahí su dependencia de los poderes en turno y su falta de independencia. Por eso el descrédito, por eso el alejamiento ciudadano, por ello el abstencionismo creciente.

En la actual discusión acerca de la reforma política destaca la incorporación de la figura de candidaturas independientes a los cargos de elección popular. Se considera que eligiendo a ciudadanos apatidistas se resolverán los problemas centrales de la vida

pública mexicana. Es una respuesta a la “partidocracia”, esa mala palabra que parece haberse instalado en nuestra cultura política.

Lo dicho, los partidos políticos se han ganado a pulso la animadversión de muchos, quizá de la mayoría de los mexicanos; sin embargo, eso no significa que un sistema democrático deba prescindir del sistema de representación. Claro, la máxima responsabilidad en el cambio de percepción social sobre los partidos recae en ellos mismos. El primer gran cambio tendría que ser que admitieran que partido es sinónimo de “parte”; el sistema de partido hegemónico o único no puede existir en democracia. Los partidos deben aprender a coexistir con el adversario y saber negociar, conceder, tolerar. Y esto debe ser principio tanto a nivel federal como en las entidades. No puede convivir un sistema de pluralismo limitado (de tres a cinco partidos) a nivel federal con otro donde a nivel local un partido hegemonice la vida pública o haga de la administración pública un sistema excluyente donde el requisito de ingreso sea la identidad partidista y no los méritos.

Mientras sigamos asistiendo al espectáculo público denigratorio, los partidos continuarán perdiendo simpatías, como lo prueban múltiples escándalos recientes. La desconfianza es una de las características consustanciales del autoritarismo. En México desconfiamos de todo; seguimos sumidos en esa cultura política que socava las bases de una construcción democrática. De lo primero que los ciudadanos desconfían es de los discursos triunfalistas de sus gobernantes. Dicen una cosa y hacen otra. ¿Cómo no van a despreciar a los partidos si éstos ni siquiera son independientes de esos políticos demagogos? Y luego no nos admiremos de los llamados a crear sistemas políticos de ciudadanos sin identidades partidistas. Mundos felices “ciudadanizados”.

Como dijimos, hasta fechas muy recientes, sólo los partidos políticos están facultados para postular a candidatos a cargos de elección (artículo 218 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Copife) (IFE, 2011:170). Con las reformas

se rompe ese monopolio, con distintas consecuencias. Sin duda, el efecto positivo de las candidaturas independientes estribaría en que la competencia externa se podría convertir en una fuente de presión para los partidos políticos; obligándolos a buscar a mejores candidatos o a que actuaran de manera más profesional. La mayoría de los analistas apoyan la apertura de las candidaturas a ciudadanos independientes. Es una posición políticamente correcta; sin embargo, la regulación para dar paso a su materialización no parece clara. A propósito del dictamen del Senado, José Woldenberg (2011), dice que “el dictamen apunta que dicha reglamentación deberá incluir temas como el de un respaldo mínimo de ciudadanos, derechos y prerrogativas, representantes y responsables, mecanismos de financiamiento y acceso a los medios y a la justicia electoral” (*Reforma*, 2011).

Jorge Javier Romero ha planteado que lo más viable sería flexibilizar las reglas para poder formar nuevos partidos. Según el Copife, en su artículo 24 establece que una organización de ciudadanos que pretenda convertirse en partido deberá, entre otras cosas:

contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas (60 mil), o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales [...] bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior a 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Por su parte, el artículo 28 establece: “a) celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en 200 distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará: 1. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital” (de conformidad con lo anterior) (IFE, 2011:22, 25).

Creemos que con el sistema de financiamiento que tenemos, difícilmente un ciudadano sin partido puede competir con ciertas posibilidades de triunfo. El financiamiento es básicamente público, pues se ha decidido poner límites a los recursos de particulares por las posibilidades de intromisión del dinero sucio. Del dinero que se da a los partidos, 70 por ciento proviene de los resultados de la elección inmediata anterior, así como 30 por ciento de una bolsa común. Pero el de los recursos es sólo un problema; otros derivan de sus posibilidades de actuar en el Congreso frente a las fracciones mayoritarias. Podría ser un papel testimonial. Sería más factible y útil que se pudieran votar los cargos de regidores y delegados municipales; en ese nivel sí cobran sentido claro las candidaturas independientes. La posibilidad de que los ciudadanos independientes puedan competir con ciertas posibilidades de éxito frente a los tres grandes partidos se da en este ámbito. Son muchas las dudas pues no sólo son las dificultades de ganar una elección, sino que en caso de prosperar no sabemos si actuarían como voces aisladas o terminarían siendo parte de una fracción para poder tener la oportunidad de impulsar alguna iniciativa. Es difícil pensar en su instrumentación, pero sin duda es una buena bandera política y sumamente popular, dado el descrédito de los partidos políticos.

Una mirada hacia la ciudadanía y de la ciudadanía

Las transformaciones institucionales y normativas descritas en el apartado anterior, son tan sólo una muestra de los cambios sustantivos que se han presentado en el sistema democrático en México. Estos cambios son el reflejo de una sociedad en constante cambio, en particular de la participación de la ciudadanía, que en el tiempo y bajo ciertas circunstancias políticas y sociales, ha adquirido interés en lo que sucede en la esfera pública.

Por ejemplo, durante las décadas de 1960 y 1970 la cultura política que prevalecía era completamente presidencialista y los

demás poderes estaban subordinados al ejecutivo, el discurso en ese entonces era de un país legal, federalista y republicano (Aziz y Alonso, 2009). A partir de la década de los setenta, la forma de hacer política y gestión en México sufrió cambios fundamentales, temas ahora asociados por una parte al cambio que se viene generando con las reformas electorales de las décadas de 1970, 1980, 1990, y la primera década del siglo xx.

El proceso de cambio en el pensamiento y actuar del ciudadano no ha sido fácil, señalan Flores y Meyenberg (2000). Durante décadas pasadas se definieron rutinas de comportamiento que se hacían de manera automática, sin poner en tela de duda el ejercicio del poder o su legitimidad. Actualmente, el comportamiento del ciudadano está más asociado con el pluralismo político, al cuestionamiento respecto de la administración pública y principalmente al funcionamiento de la representación política.¹

A partir de la década de 1980, se empiezan a vislumbrar cambios en la cultura política de los mexicanos. De acuerdo con Rocío Guadarrama (1993), estos cambios se referían básicamente a dos cosas: 1) a la emergencia inusitada de movimientos sociales y ciudadanos de gran fuerza y vigor, cuya característica principal era su independencia de los aparatos estatales tradicionales; y 2) a la transformación de esos mismos aparatos hacia formas menos autoritarias del ejercicio del poder. En particular, señala Guadarrama, los cambios en la cultura política norteña se reflejan en el fenómeno de politización intensa de los empresarios y clases medias de esta región del país (Guadarrama, 1993).

Un acontecimiento político importante que dejó huella en la ciudadanía en la década de 1980 fue la elección presidencial de 1988. De acuerdo con los estudios de Paoli (1988) la cultura política de los ciudadanos, posterior a este proceso electoral,

¹Este análisis se apoya principalmente en encuestas levantadas durante la segunda mitad del siglo xx y principios del xxi, y que captan de alguna manera los cambios en varias de las actitudes políticas de los ciudadanos frente a las transformaciones en la esfera institucional que se han presentado en el país.

presenta cambios significativos, como: 1) el abandono de la cultura política pasiva para adscribirse voluntariamente a una cultura política participativa; 2) se observa una movilización social muy intensa; 3) existe una mayor concurrencia de la población a mítines, asambleas, marchas y mesas redondas de los partidos; y 4) en procesos electorales anteriores a 1988, una proporción muy amplia de la población consideraba el fraude electoral como algo “natural”, o imposible de evitar. En este proceso electoral cambia la percepción del ciudadano, dando paso a la idea de que el fraude era muy grave e inaceptable. El impacto en los cambios generados en los procesos electorales, de acuerdo con Paoli, inciden en la cultura política, pero este impacto tendrá su tiempo de maduración y un grado importante de arraigo en la cultura política de sectores amplios de la población (Paoli, 1988).

En la década de 1990 un estudio realizado por la Subdirección de Cultura Política, denominado “Cultura política y participación electoral: Diagnóstico de la cultura democrática en México de cara a las elecciones de 1994”, analizó varias encuestas publicadas en el período de 1988-1994, con el objetivo de contar con un perfil de la cultura política de esos años. Es importante señalar metodológicamente que en algunos temas sólo fueron pocos indicadores, por lo que los resultados, deben considerarse únicamente como un acercamiento al perfil del ciudadano. A continuación algunos de sus principales resultados:

1. En el tema de la información electoral se considera: a) que a pesar de que los ciudadanos muestran un bajo nivel informativo, tienen relativamente clara su preferencia electoral en procesos electorales específicos; lo que plantea el problema del proceso racional para decidir la preferencia electoral. Al parecer, existen otros factores que junto a una información deficiente determinan el sentido del voto.

2. En el tema de la participación política, la interpretación global nos sugiere una ciudadanía que valora la importancia del voto y que está dispuesta a defenderlo, sin embargo, se resiste a participar activamente en los procesos electorales, así como en los partidos políticos. Además, se considera como una actitud crítica que valora la democracia electoral, pero está insatisfecha con la forma en que funciona.
3. En relación con la cultura política democrática, existe un interés por ella, la cual podría potenciarse, y está muy ligada al ejercicio democrático del voto. Muestra más confianza en los instrumentos electorales que en la organización de los procesos y ratifica su desconfianza en los partidos políticos. En torno a la confianza y credibilidad en las instituciones, tema fundamental hasta el momento, en este diagnóstico se presenta una amplia inconformidad ciudadana con el funcionamiento de los representantes (sindicales) y los servidores públicos (burócratas), que en muchos casos son el nivel inmediato de contacto de la ciudadanía con las instituciones (Subdirección de Cultura Política, 1994:142).

Al cambio de siglo un estudio representativo que nos permite contar con un perfil de la cultura política del ciudadano en el año 2000 es la encuesta realizada por Julia Flores y Yolanda Meyenberg. En su estudio se levanta un cuestionario previo a las elecciones del año 2000. Ellas encuentran indicios de un movimiento cultural político en donde los parámetros y significados de la política no son los mismos a los que se manejaba en períodos anteriores, como los que se han señalado. Algunas de las características que identifican estas investigadoras y que son pertinentes mencionar son:

1. Los códigos políticos se han transformado, y el discurso que acompañó por años a la participación y a la representación política en el país muestra una crisis de eficacia.

2. Si el ejercicio de la ciudadanía es una tarea difícil en las condiciones políticas de fin de siglo, lo es más en las circunstancias en que se encuentra el caso mexicano, ya que aquello que en otros países se observa como referentes democráticos, consolidados a través de un proceso gradual de adquisición de destrezas, en el nuestro aparece como un proceso acelerado en el que las destrezas se adquieren de manera un tanto artificial.
3. La interacción entre las reglas, las instituciones y los valores en un contexto en el que las percepciones y las actitudes hacia la política se están transformando, manifiesta un acomodo peculiar en el que se observan algunos atributos de una nueva cultura democrática que convive con valores arraigados por el largo proceso de socialización autoritaria.
4. La vía de tránsito hacia la democracia, a través del refinamiento del sistema electoral, representó un avance significativo en favor de la cultura política democrática, pero no ha conseguido su consolidación.
5. Por lo que respecta a los otros dos elementos que completarían la definición de ciudadanía: el civil y el social, se vislumbran indicios de pequeños avances. Hasta ahora se observa en los mexicanos una tenue tendencia a pensarse políticamente en términos de sus responsabilidades cívicas, y a adoptar la idea de la obligación como un vehículo de cohesión social.
6. Si se piensa que por tradición los canales de negociación y participación política fueron las centrales corporativas y los movimientos sociales, la transformación del individuo en ciudadano, a partir de su adscripción a comportamientos políticos individuales, no puede considerarse un referente simbólico derivado de la costumbre. Si a esto se añade el sentido de utilidad, la situación no arroja grandes esperanzas, pues al no encontrar mayor beneficio al negociar sus intereses a partir de las nuevas reglas del juego electoral, amplios sectores de la

sociedad tienden a inclinarse hacia conductas apáticas o no cooperativas (Flores y Meyenberg, 2000).

Las autoras llegan a algunas conclusiones más, señalando que la cultura política de los ciudadanos mexicanos, a finales del siglo xx y principios del xxi, presenta una contradicción muy importante, pues, si bien se manifiesta la revaloración de su participación política electoral, éste convive con una percepción degradada de la política, la cual se traduce en recelo, cuando no en franco rechazo de la ciudadanía a la política, a los políticos y a las instituciones públicas. Este punto es el paso de una participación intensa en la década de 1990 a una baja participación electoral sumada a un descontento o malestar democrático, al inicio del siglo xxi. Esta contradicción se observó en los resultados de la encuesta, en particular con el reclamo generalizado de justicia y prevalencia de la ley, pero que al mismo tiempo convive con un acostumbrado desapego ciudadano a la legalidad (Flores y Meyenberg, 2000).

Estos puntos, junto con el estudio de María Aidé Hernández (2008), respecto del proceso de democratización en México a principios del siglo xxi, indican que la parte que menos tuvo avances, y que es de mayor relevancia, fue la preparación de los ciudadanos en los temas democráticos y la importancia de su participación, en este ámbito y en otros de la vida pública. Aquí, señala Hernández, si bien hay un avance importante a 2007 en temas electorales y su reglamentación, en la perspectiva de algunos ciudadanos el cambio fundamental es en la idea de tomar al voto “ya no sólo como derecho, sino también como arma política” (Hernández, 2008:295). Pero en este ejercicio, dice Hernández, existe una gran desinformación por parte de los ciudadanos a la hora de asistir a votar, y por ello no impacta en el área de la rendición de cuentas (Hernández, 2008).

De los tres estudios antes mencionados, podemos resaltar dos ideas: 1) la apatía y descontento democrático del ciudadano; y 2) la limitada preparación del ciudadano respecto al desarrollo democrático, es decir, en su educación cívica de sus derechos y obligaciones. En la primera se identifica a un ciudadano que no percibe un buen funcionamiento de la representación política bajo las nuevas reglas institucionales y a los procesos democráticos que se gestaron a raíz de la serie de reformas electorales, que lo lleva a una conducta apática o de no cooperación. Además, de que se percibe un rechazo a la política, a los políticos y la generación de un sentimiento de malestar con la democracia debido a que no percibe reflejados sus intereses en la toma de decisiones de sus representantes. Y la segunda idea es que el avance en la preparación del ciudadano, quizá se puede señalar como calidad del ciudadano democrático, ha sido poco impulsado. Aquí es importante destacar la opinión de Peschard, quien indica que la cultura política está inmersa profundamente en la sociedad, ella tiene consecuencias sobre las instituciones como las instituciones a la vez modelan y refuerzan a esta cultura política (Peschard, 2001). Es decir, una responsabilidad compartida.

Desde otro mirador, los resultados que arrojan las últimas encuestas internacionales y nacionales de la perspectiva que actualmente tiene el ciudadano mexicano respecto a la democracia y a la representación política, en general señala Jorge Alonso (2003) que el fenómeno del malestar con la democracia en América Latina se ha extendido. El resultado de las encuestas de *Latinobarómetro*, indican que el ánimo de los ciudadanos latinoamericanos desde hace nueve años ha cambiado, y en México también. En ese sondeo internacional se destaca para México que en el año de 1995 (la primera encuesta) 49 por ciento respondía que prefería la democracia sobre otra clase de gobierno, en la encuesta de 2001 bajó a 45 por ciento. Con la misma tendencia en el último levantamiento de 2011, en donde sólo 40 por ciento de ciuda-

danos apoyan al régimen democrático (*Latinobarómetro*, 2011), esta disminución es considerable si se toma en cuenta el período en el que se gestó esta opinión.

Sumado a lo anterior, estan los resultados que arroja la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup)* de la Secretaría de Gobernación, sobre la percepción de los ciudadanos del desarrollo de la democracia, de 2001 a 2012, se presentan variaciones sustanciales inclinándose hacia un desaliento respecto a este sistema y al funcionamiento de la representación política.

Si bien, existen varios factores que influyen en los puntos de vista del ciudadano pero, en general, los resultados mejoran muy poco. En esta encuesta también se destaca, en primer lugar, menos de la mitad de los ciudadanos piensan que México vive en una democracia (33 %), con una amplia insatisfacción por su desarrollo; en segundo lugar, cerca de la mitad de los entrevistados opinan que México está más cerca de un gobierno que se impone a uno que consulta, y el respeto por la ley sólo lo percibe 50 por ciento; en tercer lugar, 60 por ciento de los ciudadanos entrevistados tiene poco o nada de interés en la política, pero más de 70 por ciento reportaron haber votado; y en cuarto lugar, la confianza en las instituciones, ésta es muy baja, sin embargo, algunas de las instituciones aún gozan de algo de confianza como la Iglesia, el Ejército y el Instituto Federal Electoral, y los que menos porcentaje de confianza tienen son los sindicatos, la Policía y los partidos políticos (ENCUP, 2009-2013).

Desde el punto de vista de Jorge Alonso, el malestar con la democracia se enfatiza en el ciudadano mexicano a partir del año 2000. Debido a que el “cambio” (promesa de campaña de Vicente Fox) que se buscaba al elegir la alternativa que ofrecía votar por el Partido Acción Nacional, no llegó a ser tal. Posterior a ello, se genera en la opinión en los ciudadanos el tema de la poca hones-

tividad de los políticos y se percibe la casi nula representatividad de los partidos políticos (Alonso, 2003).

El caso de estudio. La opinión de los ciudadanos residentes en Tijuana, Baja California

Los estudios de caso, en particular de la cultura política son fundamentales para identificar las diferencias locales. Con este fin se levantó una encuesta en la ciudad de Tijuana, Baja California, que se denominó *Encuesta sobre cultura política y conducta electoral de los ciudadanos residentes en el municipio de Tijuana, Baja California, febrero 2010* (Coutigno, 2012). Este estudio, es significativo en el estado de Baja California debido a la dinámica que ha presentado la participación electoral. En primer lugar, se destaca que a través de la participación política electoral a fines de la década de 1980 se reconoció por primera vez a nivel nacional la alternancia de partido político en el gobierno del estado. En segundo lugar, está la decisión de los ciudadanos de mantener en la administración del estado, desde 1989 a la fecha, al Partido Acción Nacional y a nivel del municipio de Tijuana se han presentado, en este período, cuatro alternancias en su administración. Sumado a ello, es que en este municipio reside casi 50 por ciento de la población del estado (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], 2012). Esta dinámica política ha estado acompañada en los últimos procesos electorales de un incremento de la no participación de los electores en los comicios, que oscilan en más de 65 por ciento, ello podría indicar que se está formando una cultura política abstencionista. En los últimos comicios nacionales fue el municipio que presentó la parte más pronunciada de este problema a nivel nacional.

Para este apartado se ha generado una serie de indicadores estadísticos que permiten distinguir y ponderar la cultura políti-

ca de los residentes en el municipio de Tijuana, de acuerdo a su grado de importancia, nivel de complejidad, reconociendo ámbitos, intensidades y modalidades de participación. Los índices generados son el de participación ciudadana, de participación electoral y de confianza institucional.²

La relación del índice de participación ciudadana y de participación electoral, permiten identificar a grupos de ciudadanos. El primero es el grupo que participa electoralmente y además participan en los asuntos públicos a través de diferentes organizaciones, ellos representan 92.9 por ciento, este grupo se podría denominar ciudadanos activos en la democracia. El segundo es el grupo de participación ciudadana alta, que merece una atención especial, ya que sólo 62.7 por ciento es constante en su participación en organizaciones y en los procesos electorales. Un tercer grupo que sólo participa electoralmente representa 75.2 por ciento. Un grupo interesante de ciudadanos es de 32.8 por ciento que se identificaría como abstencionista itinerante, ello pudiera referirnos de alguna manera a circunstancias coyunturales que lo hacen participar de forma diferente en los procesos electorales. Estos datos se observan en el cuadro 1.

CUADRO 1. Índice de participación y el índice de participación electoral. Distribución porcentual

<i>Participación ciudadana</i>	<i>Participación electoral</i>	<i>Abstencionista itinerante</i>	<i>Abstencionista constante</i>	<i>Total</i>
Sin participación	75.2	14.6	10.2	100
Con participación	92.9	6	1.1	100
Con alta participación	62.7	32.8	4.5	100
<i>Total</i>	75.9	15.1	9	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la *Encuesta sobre cultura política y conducta electoral de los ciudadanos residentes en el municipio de Tijuana, Baja California, febrero 2010.*

²Véase su descripción al final del capítulo.

Un aspecto que está muy relacionado con el comportamiento electoral es la confianza en las instituciones. De acuerdo con Salazar y Temkin (2007), la confianza es una variable que interviene en los juicios subjetivos que los electores hacen de sus instituciones como respuesta a la incertidumbre inherente a los procesos democráticos. En general, se puede decir que existe una asociación positiva entre las categorías sin confianza y los abstencionistas, disminuyendo conforme se incrementa la confianza en las instituciones en las dos siguientes categorías (confianza baja y media). Caso interesante de analizar es la categoría de confianza alta y abstencionista itinerante, que si bien su participación electoral itinerante probablemente es de tipo coyuntural, como se observa en el cuadro 2.

CUADRO 2. Índice de confianza en las instituciones y el índice de participación electoral. Distribución porcentual

	<i>Participa</i>	<i>Abstencionista itinerante</i>	<i>Abstencionista constante</i>	<i>Total</i>
Sin confianza	69.8	20.6	9.5	100
Confianza baja	72.8	11.2	16.1	100
Confianza media	79.4	13.1	7.5	100
Confianza alta	74.4	19.5	6.1	100
<i>Total</i>	75.9	15.1	9	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la *Encuesta sobre cultura política y conducta electoral de los ciudadanos residentes en el municipio de Tijuana, Baja California, febrero 2010.*

La información que resulta de la relación entre el índice de participación electoral y la evaluación del desempeño del presidente municipal, Jorge Ramos Hernández (2007-2010), tiene una relación positiva y muy significativa para los abstencionistas. Si bien la evaluación que realizan los entrevistados del desempeño del presidente municipal, el promedio en general va de bien a regular, respecto de los abstencionistas itinerantes, 33 por ciento

lo evalúa mal y los constantes se concentran en una evaluación regular (57 %) como se muestra en el cuadro 3.

CUADRO 3. Índice de participación electoral y evaluación del desempeño del presidente municipal. Distribución porcentual

	<i>Muy bien</i>	<i>Bien</i>	<i>Regular</i>	<i>Mal</i>	<i>Total</i>
Participa	3.7	39.9	37.9	18.5	100
Abstencionista itinerante	10.4	37.1	19.3	33.2	100
Abstencionista constante		21.2	57	21.7	100
<i>Total</i>	4.4	37.8	36.8	21	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la *Encuesta sobre cultura política y conducta electoral de los ciudadanos residentes en el municipio de Tijuana, Baja California, febrero 2010.*

En el caso de la evaluación que realizan los ciudadanos al desempeño del gobernador del estado, se observa que se inclinan de bien a regular, siendo los abstencionistas itinerantes quienes se concentran más en una evaluación de mal desempeño (31.1 %). Y los abstencionistas constantes se concentran en la categoría de regular (74.8 %), estos datos se observan en el cuadro 4.

CUADRO 4. Índice de participación electoral y evaluación del desempeño del gobernador del estado. Distribución porcentual

	<i>Muy bien</i>	<i>Bien</i>	<i>Regular</i>	<i>Mal</i>	<i>Total</i>
Participa	0.6	37	47.5	14.7	100
Abstencionista itinerante	7.2	39.7	22	31.1	100
Abstencionista constante		19.4	74.8	5.7	100
<i>Total</i>	1.6	35.8	46.2	16.4	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la *Encuesta sobre cultura política y conducta electoral de los ciudadanos residentes en el municipio de Tijuana, Baja California, febrero 2010.*

El régimen democrático, de alguna manera sustenta que los representantes políticos elegidos para los puestos públicos deben tomar en cuenta los intereses de los ciudadanos, y que éstos se vean reflejados en la toma de decisiones. Para los electores entrevistados, independientemente de la categoría en que estén ubicados en el índice de participación electoral, el funcionamiento de la representación política se inclina de regular a mal. Siendo más críticos los abstencionistas constantes. Esta variable sí tiene un valor significativo para abstenerse o votar en los procesos electorales, como se observa en el cuadro 5.

CUADRO 5. Índice de participación electoral y grado de representación a los intereses de los ciudadanos por parte de los partidos políticos. Distribución porcentual

	<i>Muy bien</i>	<i>Bien</i>	<i>Regular</i>	<i>Mal</i>	<i>Total</i>
Participa	0.3	21.5	56.5	21.7	100
Abstencionista itinerante	0.7	40.1	24.2	34.9	100
Abstencionista constante		2.4	55.3	42.3	100
<i>Total</i>	0.3	22.6	51.5	25.6	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la *Encuesta sobre cultura política y conducta electoral de los ciudadanos residentes en el municipio de Tijuana, Baja California, febrero 2010.*

Reflexión final

La representación política en una democracia consolidada no puede entenderse sin el ejercicio cotidiano de la ciudadanía; es decir, la constitución de los gobiernos y de los congresos exige la participación informada de los ciudadanos. La vida pública en democracia requiere un intercambio permanente entre los gobiernos constituidos y los ciudadanos para la rendición de cuen-

tas (*accountability*) y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los políticos en el camino a las urnas y su traducción en acciones de gobierno “reciprocidad (*responsiveness*) ‘la capacidad de satisfacer los intereses de los gobernados al ejecutar las políticas que responden a sus demandas’ (Morlino, 2005).

Hemos tratado de puntualizar y dejar sentados algunos de los problemas y dilemas que se presentan al abordar los temas de representación y ciudadanía. En muchas de las ocasiones privan visiones reduccionistas que poco ayudan a comprender la constitución de los congresos y gobiernos, las dimensiones de los mismos, el papel de la representación proporcional y de las minorías, las llamadas candidaturas ciudadanas o independientes y la centralidad de los partidos políticos en las democracias modernas.

Así mismo, nos interesamos por presentar una reflexión sobre resultados de investigación en torno a la cultura política mexicana que da sustento a la primera parte del trabajo. Se precisan las formas como los ciudadanos evalúan a un gobierno local a partir de información de primera mano. Con ello se cuenta con la doble dimensión del fenómeno de la representación: desde las estructuras gubernamentales la forma en que debieran rendir cuentas y responder a las demandas sociales y desde la óptica ciudadana, la forma en que perciben y evalúan las acciones gubernamentales y de sus representantes.

En sí, estamos frente a un ciudadano con su propia opinión de la democracia y la representación en México, la cual no es muy positiva, pero al mismo tiempo no cuenta con la información suficiente para cambiar su perspectiva, y que ésta le ayude a buscar otros caminos para incidir en la esfera pública, más allá de un alejamiento de la política como una actitud de descontento, tanto hacia los representantes políticos o a las alternativas que les presentan los partidos políticos. Muchas de sus expectativas se fueron desdibujando en el transcurso de estos últimos 30 años. Se identifica a un ciudadano que ha cambiado, que ahora está des-

contento y con una desilusión, quizá al tener en mente una democracia ideal y no una real, y estar consciente de que el cambio es la participación activa, origen del mismo sistema democrático.

Nota metodológica

Índice de participación ciudadana: Este índice mide el grado de participación ciudadana de los electores entrevistados. Para su cálculo se tomó en cuenta la participación en 13 diferentes organizaciones. Así, la pregunta se convirtió en una variable dicotómica, donde 10 significa participación y 0 no participación, después se suman todas las respuestas y su resultado se divide en el total de organizaciones analizadas. Se reagrupa la participación en tres categorías de análisis: “ciudadanos sin participación”, “ciudadanos con participación” y “ciudadanos con alta participación”. Esta clasificación se presenta de acuerdo al promedio de participación: para los ciudadanos “con participación” significa que está debajo de la media, que fue de 1.5, y “con alta participación” está arriba de la media.

Índice de confianza institucional: Con este índice se trata de medir el grado de confianza que los ciudadanos tienen en múltiples instituciones. Para su construcción se considera a 19 organizaciones, se recodifican las respuestas donde ninguna confianza es valor 0, poca confianza valor 1, algo de confianza valor 2 y mucha confianza valor 3. Para cada caso, se sumó el valor que le asignó el ciudadano a la institución (mucha, algo, poca, ninguna). Con estos datos se construyen cuatro categorías de análisis: sin confianza, confianza baja, confianza media y confianza alta.

Índice de participación electoral: Uno de los aspectos importantes en el comportamiento electoral que se identificó en la *Encuesta*, es la presencia de electores que en algunas elecciones vota y en

otras se abstienen (itinerantes), pues quizá su comportamiento tenga que ver con factores relativos al sistema político, en una dimensión individual y coyuntural. Si tomamos en cuenta sólo a los electores que votan y a los que se abstienen queda oculto este subgrupo muy importante, los itinerantes. Para la construcción del índice de participación electoral se consideraron tres categorías de análisis: participantes, abstencionistas itinerantes y los abstencionistas constantes. En el caso los abstencionistas itinerantes, son los que en la *Encuesta* reportaron haber votado al menos en una de dos elecciones analizadas, 2007 y 2009. Los abstencionistas constantes no votaron en ninguna de las dos elecciones mencionadas.

Bibliografía

- Aziz Naccif, Alberto y Jorge Alonso, 2009, *México una democracia vulnerada*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)/Porrúa.
- Alonso, Jorge, 2000, *Democracia precaria*, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.
- Alonso, Jorge, 2003, “Los miedos a la democracia”, *Revista Metapolítica*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 30, julio-agosto, pp. 14-22.
- Calderón, Felipe, 2010, “Reforma a favor de los ciudadanos: Del sufragio efectivo a la democracia efectiva”, *El Universal*, 3 de febrero, México, D. F., en < <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/47263.html>>, consultado el 30 de octubre de 2011.
- Coutigno Ramírez, Ana Claudia [tesis de doctorado], 2012, “Encuesta sobre cultura política y conducta electoral de los ciudadanos residentes en el municipio de Tijuana,

- Baja California, febrero 2010”, Guadalajara, Jal., México, CIESAS-Occidente.
- Córdova Vianello, Lorenzo, 2010, “El tamaño del Congreso”, 15 Diario 454, en <www.laquincena.info/15diario/10/01/100114cordova.html>, consultado el jueves 14 de enero de 2010.
- Dahl, Robert, 1999, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), 2009, *Informe ENCUP 2008*, México, Institute Democracy and Electoral Assistance, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, en <http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/33/1/images/Informe_ENCUP_2008.pdf>, consultado el 30 de diciembre de 2013.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), 2013, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, ENCUP 2012: Principales Resultados*, México, Secretaría de Gobernación, en <http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-5ta-ENCUP_2013.pdf>, consultado el 30 de diciembre de 2013.
- Flores, Julia y Yolanda Meyenberg, 2000, *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral (IFE)/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales.
- Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, 2010, “Iniciativa de reforma política”, LXI Legislatura, en <<http://www.scribd.com/doc/27545250/Propuesta-de-Reforma-Politica-del-PRI>>, consultado el 20 de septiembre de 2010.
- Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República, 2010, “Iniciativa de reforma

- política PRD, PT, Convergencia”, LXI Legislatura, *Proceso*, México, núm. 1738, 21 de febrero, p. 15.
- Guadarrama, Rocío [conferencia], 1993, “Democracia y cambio político: Recuento y actualización del debate sobre cultura política”, en XIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Caracas, 30 de mayo a 4 de junio.
- Hernández, María, 2008, “La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios”, *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 261-303.
- Instituto Federal Electoral (IFE), 2011, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 2012, *Perspectiva estadística de Baja California*, México, Inegi.
- Latinobarómetro* [informe], 2011, *Informe 2011*, Santiago de Chile, en <www.latinobarometro.org>, consultado el 30 de octubre de 2011.
- Merino, Mauricio, 1995, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, Cuaderno de Divulgación, núm. 4, noviembre.
- Morlino, Leonardo, 2005, “La calidad de la democracia. Notas para su discusión”, *Metapolítica*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, núm. 39, vol. 8, p. 44.
- Negretto, Gabriel, 2010, “Los discutibles argumentos para eliminar la representación en México”, en <<http://mail.google.com/a/colef.mx/?ui=2&ik=30bc7ab83b&view=pt&search=inbox&th+1260d222e60d222e60eef7>>, consultado el 3 de mayo de 2010.
- Paoli, Francisco, 1988, “Elecciones y cultura política”, *El Cotidiano (Modernización Política)*, 26, noviembre-diciembre, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Peschard, Jacqueline, 2001, *Cultura Política democrática*, Serie Cuaderno del Instituto Federal Electoral, México, IFE.

- Salazar, Rodrigo, y Benjamín Temkin, 2007, “Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México”, *Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. 14, núm. 1, pp. 5-42.
- Secretaría de Gobernación [informe], 2008-2012, *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, México, en <www.gobernacion.gob.mx>, consultado el 15 de septiembre de 2010.
- Subdirección de Cultura Política, 1994, *Cultura política y participación electoral: Diagnóstico en México de cara a las elecciones de 1994*, Reproducción del Departamento de Información Institucional y Estadística de la Subdirección de Servicios Bibliográficos e Información Institucional del Instituto Federal Electoral, México, IFE.
- Woldenberg, José, 2011, “Reforma política”, *Reforma*, México, 28 de abril, en <<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1274225-1066&strr=woldenberg>>, consultado el 30 de diciembre de 2013.

Desafíos de la representación de las mujeres en los partidos políticos en el estado de Chihuahua

Cecilia Sarabia Ríos

Introducción

La participación y representación de las mujeres en la esfera política formal permite dar cuenta de los avances en materia de protección y garantía de los derechos civiles y políticos en cada contexto. En México, el logro de estos derechos para las mujeres ha sido paulatino y progresivo con un camino largo por recorrer; la participación y representación de las mujeres es una estrategia que fortalece la democracia, puesto que las incluye en la toma de decisiones. Cada estado de la república mexicana ha seguido un patrón distinto en el alcance de los derechos políticos, resaltando los casos de San Luis Potosí y Yucatán, que fueron los primeros estados donde se consideró el derecho de igualdad jurídica de las mujeres para ser electas en cargos de elección popular y al sufragio femenino en elecciones locales. El grado de participación de las mujeres ha sido diferente en cada momento histórico. A principios del siglo xx los movimientos en pro del voto femenino o por la igualdad política fueron muy importantes para lograr en 1953 la ciudadanía sin restricciones; más adelante a partir de 1993 las reformas electorales han promovido la integración de las mujeres en la vida política del país, sobre todo en los espacios de los partidos políticos.

Para algunos, los partidos políticos son necesarios e indispensables para la democracia (Biezen, 2004; Woldenberg, 2006),

pues “no hay democracia perdurable sin partidos. Espacios insustituibles para la expresión, la representación y el procesamiento de los intereses de franjas importantes de ciudadanos, los partidos son también la columna vertebral del Estado democrático moderno” (Woldenberg, 2002:57), por lo tanto es relevante analizar la forma en que ejercitan los derechos civiles y políticos de las mujeres, las oportunidades de desarrollo de capacidades para la toma de decisiones y el combate a la discriminación histórica, para identificar los desafíos que enfrentan en materia de representación política femenina.

En el caso de Chihuahua, la representación política de las mujeres en los partidos políticos es todavía incipiente. La disonancia entre las acciones afirmativas y el acceso a participar en posiciones de decisión y cargos públicos para la defensa de los intereses de las mujeres sigue vigente. Por un lado, los lineamientos de los partidos políticos proveen la inclusión a partir de acciones afirmativas o discriminación positiva para la participación en la toma de decisiones, mientras que por otro lado subsisten prácticas sumamente arraigadas al interior de las organizaciones que inhiben la completa representación política. En este contexto, y atendiendo a los objetivos de este volumen, este escrito plantea responder al cuestionamiento de cuales son los desafíos que enfrentan los partidos políticos en materia de representación política de las mujeres en el estado de Chihuahua.

La *Ley electoral del estado de Chihuahua* (LEECH) contemplaba desde 1998 una cuota de género de 70 por ciento para las/os propietarios y suplentes para los cargos de elección popular del Congreso del Estado (tanto en mayoría relativa como en representación proporcional) y de los ayuntamientos, así como la consecuencia jurídica de negativa de registro en caso de incumplimiento. La versión más reciente de la LEECH (2009), de acuerdo con la reforma electoral 2007/2008, estipula en el artículo 132 que “Los partidos políticos promoverán y garantizarán, en los términos del

presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del Estado, a través de la postulación a cargos de elección popular en el Congreso del Estado y ayuntamientos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional”, con excepción únicamente en los casos de candidaturas producto de un proceso de elección democrático.

De acuerdo con el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2010), Chihuahua, junto a Campeche y Sonora, figuran como las entidades más avanzadas en materia de legislación de cuotas de género, y han sentado precedente para las acciones afirmativas encaminadas a la participación política más equilibrada. Por otra parte, el análisis de los códigos y/o leyes electorales estatales en materia de género, realizado por Avance Político de las Mujeres... En la Mira, del Instituto Nacional de la Mujeres (Inmujeres), clasifica al estado de Chihuahua en un avance medio, ya que la normatividad es todavía insuficiente para garantizar a las mujeres el acceso equitativo a los cargos de elección popular (Inmujeres, 2010).

A pesar de las acciones afirmativas para la representación, desde la perspectiva de las mujeres, los partidos políticos enfrentan varios desafíos para operar la legislación y estructuras vigentes en sus organizaciones, la optimización de los recursos garantizados para fomentar las oportunidades para las mujeres y la falta de inclusión de experiencias democráticas construidas en otros lugares de participación de mujeres en estos espacios formales de la política.

Los resultados expuestos en este documento forman parte de los hallazgos en cinco foros realizados en los municipios de Casas Grandes, Ciudad Juárez, Hidalgo del Parral, Chihuahua y Cuauhtémoc, con mujeres de todos los sectores (político, social, académico, empresarial, gubernamental), realizados dentro del proyecto “De la participación política de las mujeres hacia su representación popular: Avances y retrocesos en los municipios del Estado de Chihuahua 1983-2010”, financiado por el Fondo

Mixto Conacyt-Inmujeres, clave 148374. Los eventos contaron con la participación de más de un centenar de mujeres, de 20 de los 67 municipios del estado, y el acercamiento a la percepción sobre los alcances y retrocesos de la participación y representación política de las mujeres en el estado se efectuó mediante la metodología de conferencia de búsqueda para explorar el pasado, presente, y la visión de futuro al respecto.

La representación política de las mujeres en los partidos políticos

La representación política es un concepto polisémico que de manera general ha sido interpretado conforme a la función de acción o como mecanismo por medio del cual se elige a quien encomendar el ejercicio político, o se otorga poder para actuar en nombre de alguien y a favor de sus intereses por un período determinado, o como en el reflejo de ciertas cualidades de algo o alguien.

Aunque no existe un modelo puro de la representación, en la literatura política se han discutido tres modelos de acuerdo a los representantes, el modelo delegacional (representante ejecutor), el fiduciario (representante guiado por el interés del representado), y el de representatividad sociológica (representante con características del representado) (Cotta, 1994).

La representación política ha ido cambiando a lo largo de la historia. La aparición de los partidos políticos y el sufragio universal fueron elementos fundamentales en la transformación de la representación en los sistemas políticos representativos actuales.

La representación es endémica de los partidos políticos, puesto que su naturaleza es la competencia por la representación y el poder político, y son reconocidos como tales por los actores sociales (Panbianco, 1990); son para muchos, por sus funciones, entidades necesarias e indispensables para la democracia (Biezen, 2004; Woldenberg, 2006).

La representación partidaria es un eslabón entre “la relación cualitativa entre representantes y representados” y entre la relación de “los deseos de los gobernados y las decisiones de los gobernantes” (Martínez, 2006:19). En estos vínculos o relaciones la rendición de cuentas, la autorización (legitimidad a través del voto) y el programa electoral (a partir del cual los representantes actúan en interés de otros) son factores imprescindibles.

Las disposiciones internacionales han dado la pauta para las reflexiones en torno a la representación por sexo en el sistema político. La *Declaración universal de los derechos humanos* (1946) fue el preámbulo para la reflexión acerca de la representación de toda persona a partir del sufragio universal y el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*, para el reconocimiento de la igualdad de derechos civiles y políticos de hombres y mujeres. La *Declaración de Beijing* (1995), emitida en el marco de la “Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”, es otra plataforma para la acción de promover la potencialización y el adelanto de la mujer, a partir de su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad. A su vez, la *Declaración del milenio* promueve en los sistemas democráticos el respeto por los derechos humanos, la promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales de todas las personas (ONU, 2000).

Acciones afirmativas para la representación política de las mujeres

En México, el voto femenino a partir de 1953 fue el punto cardinal para mejorar las condiciones de igualdad de oportunidades, participación y representación de las mujeres en instituciones políticas. Los lineamientos que promueven y regulan la participación y representación política en esta materia se restringen en el ámbito federal, a la *Ley general para la igualdad entre hombres y mujeres* (LGIHM) y al *Código Federal de Instituciones y Procedi-*

mientos electorales (Copife) y, en el ámbito estatal, a las leyes estatales electorales.

La LGIHM promueve, en todos los ámbitos, de manera general la participación y representación equilibrada de los hombres y las mujeres, mientras que el Copife, a partir de 1993, ha promovido la participación de las mujeres en vida política del país. En la versión del Copife de 1993, el art. 175, fracc. 3, promueve y garantiza la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país. En 1996, el apartado xxii transitorio enuncia que “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan de 70 por ciento para un mismo género. Así mismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres”. En 2002, en el artículo 175-A se estipuló que no debe existir más de 60 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, y se incluyó la consecuencia jurídica con excepción de las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo. En 2007, se estableció al menos 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad y la aplicación sin excepción de la consecuencia jurídica en caso de incumplimiento.

Los efectos de dicha regulación se han traducido en varias acciones afirmativas o discriminación inversa en los partidos, que tienen en consideración aspectos como el sexo o la raza, al buscar la equidad de los géneros y establecer medidas dirigidas a favorecer a uno de los géneros que se encuentra subrepresentado en los órganos de representación política, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo político que les pudiera afectar, todo ello con el propósito último de alcanzar la equidad de género como base fundamental del sistema democrático (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2012).

La finalidad de dichas acciones afirmativas es cambiar la cultura política interna de persistencia masculina, para fomentar la

participación y representación política de las mujeres. Las acciones contemplan las cuotas de género y la financiación exclusiva para el impulso de las mujeres en los partidos políticos; junto a estas acciones se advierten otros elementos como el lenguaje incluyente, la promoción del liderazgo de las mujeres y la atención sectorizada de las mujeres. Estas medidas para hacer partícipes a las mujeres de los espacios del partido y para una mejor representación se manifiestan en los documentos básicos.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), se autodenomina como un partido incluyente que impulsa la participación ciudadana de diversos grupos y sectores, entre ellos las mujeres; su programa de acción hace referencia a la equidad e igualdad de género, destacando los compromisos ineludibles con las mujeres (PRI, 2008). En sus estatutos aparece una sección dedicada a las mujeres que instituye un Organismo Nacional de Mujeres Priistas con normatividad propia, acorde a los principios del partido, y garantizan la representatividad de las mujeres dentro de la estructura partidista con 50 por ciento de la proporción de militantes de un mismo sexo en dirigentes y lista de candidatos a cargos de elección popular, así como en los candidatos suplentes y en delegados (PRI, 2008). En su organización, dentro de la Asamblea Nacional u órgano supremo, se integra al citado organismo con la participación de 50 consejeras en el Consejo Político Nacional; además se le confiere al organismo atribuciones y representatividad suficientes para su cabal funcionamiento en el Comité Ejecutivo Nacional Territorial, en los consejos políticos estatales y en los consejos políticos municipales y delegacionales (PRI, 2008).

El Partido Acción Nacional (PAN) formaliza en sus *Principios de doctrina* (PAN, 2002), y en sus estatutos, la garantía de igualdad entre hombres y mujeres, avalando el cumplimiento de la equidad de género o participación equilibrada de ambos sexos en la Comisión Nacional de Elecciones, en las comisiones estatales y del Distrito Federal, y en el Comité Ejecutivo Nacional, este

último tiene entre sus funciones el impulso permanente de acciones para garantizar la equidad de género en todos los ámbitos del partido; al mismo tiempo, se integra en el Consejo Nacional una Secretaría Nacional de Promoción Política de la Mujer (PAN, 2011). En lo que respecta a las entidades federativas, en el artículo 72 de los estatutos, se establece que 40 por ciento de la integración de los consejos estatales, los comités directivos estatales y comités directivos municipales se constituirán por miembros de un mismo género y tendrán un titular de la Secretaría de Promoción Política de la Mujer.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) utiliza en algunas partes de sus documentos básicos un lenguaje específico del género de los actores sociales y establece una cláusula de garantía de paridad, de alternancia y de proporcionalidad de género en los órganos de dirección en todos sus niveles; esta garantía es aplicable desde la lista para la postulación de candidatos, para todos los comités ejecutivos del partido y se extiende a minorías de jóvenes, indígenas y migrantes (PRD, 2011). En su estructura orgánica se contempla dentro de las secretarías en los comités ejecutivos municipales, comités ejecutivos estatales, Comité Ejecutivo Nacional y en el Congreso Nacional, una Secretaría de Perspectiva de Género. En cuanto a la formación política, la capacitación, la investigación y la divulgación, el artículo 209 de los estatutos del PRD, en el inciso “c”, establece como actividad de carácter permanente el fortalecimiento de la participación política de las mujeres, el desarrollo de las propuestas programáticas y la acción del Partido con una perspectiva de género. Al mismo tiempo se instituye que en la función de gobierno, los gobiernos perredistas, aplicarán durante el ejercicio de su encargo, políticas públicas con estrategias desde la perspectiva de género.

Los estatutos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) estipulan que la postulación de candidatos dentro del partido debe “garantizar y aplicar la participación de género, por lo que

de la totalidad de las candidaturas a diputados locales, diputados federales y senadores, en ningún caso incluirán más de setenta por ciento de los candidatos de un mismo género” y establece entre sus órganos de dirección en el Comité Ejecutivo Nacional y en los Comités Ejecutivos Estatales una Secretaría de la Mujer (PVEM, 2011). En su *Programa de acción*, el PVEM hace referencia a la promoción y defensa del derecho de igualdad ante la ley, así como de los derechos de justicia y equidad en las relaciones obrero-patronales (PVEM, 2012).

El Partido Nueva Alianza (Panal) establece en su *Programa de acción y Declaración de principios* la igualdad ciudadana, mientras que en su *Programa de acción* establece un compromiso con las minorías, hacia el logro de la “igualdad de oportunidades en la competencia política, económica y demás ámbitos sociales, sin importar cuestiones de condición social, edad, género, raza, capacidades diferentes, preferencia sexual, religión o ideología”, así como “la importancia de hombres y mujeres en la construcción del futuro (Panal, 2012). En su estructura se contemplan los Movimientos de Mujeres en el ámbito nacional y estatal y la aplicación de la cuota de género de acuerdo al Copife (Panal, 2011).

El Partido del Trabajo (PT) otorga en sus estatutos igualdad de derechos, a hombres y mujeres, para votar y ser votados como candidatos a puestos de elección popular (PT, 2010) y estipula una cuota de género en apego al Copife.

El partido Movimiento Ciudadano (MC) considera en su *Declaración de principios* la condición imprescindible de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres e instituye en sus estatutos la tendencia temporal muy clara de un lustro para alcanzar la participación sin distinción de género, tanto en toda la estructura del partido como en sus candidaturas. Por lo tanto, establece la igualdad de derechos y obligaciones para ambos, así como un Movimiento de Mujeres y Hombres (MC, 2012a) y el Movimiento de Mujeres en todos los niveles territoriales con participación en todos los ór-

ganos de dirección del partido. En su *Programa de acción* explicita la integración plena de las mujeres en la vida social y política y especifica el impulso de la armonización legislativa con perspectiva de género en el marco legal nacional y local (MC, 2012b).

A partir de la reforma de 1997 del Copife, se exige a los partidos políticos nacionales integrar en sus estatutos la cuota de género y promover la mayor participación política de las mujeres, sin embargo, en lo que respecta a la regulación de los ámbitos estatales, no existe una homologación en la adopción de sistemas de cuota debido a la independencia de cada estado para emitir su legislación electoral, de tal manera que, cada Congreso Local “tiene su propia composición numérica y su relación de diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional”, incorporando la cuota de género de diversas maneras, ya sea en “candidaturas de propietario y suplente, tanto para candidaturas de mayoría (uninominales) como de representación proporcional (plurinominales), mientras que en otras sólo aplican en algunos casos o lo hacen únicamente para propietarios y propietarias” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2012:6).

CUADRO 1. Cuota de género por partido político y tipo de representación

<i>Partido</i>	<i>Cuota de género</i>
PRI	50 %
PAN	40 %
PRD	Paridad de género
PT	No más de 60 % para un mismo género
PVEM	No más de 70 % de candidatos de un mismo género
Panal	Equidad de género de acuerdo a Cofipe
MC	40 %

Fuente: Documentos básicos de los partidos políticos (2012).

Todos los partidos nacionales han adoptado el sistema de cuotas en toda su estructura y en las listas de candidaturas a cargos

de elección popular, esto equivale a cuotas partidistas y cuotas legislativas (Aguilar, 2011). Con la inclusión de las mujeres en las estructuras directivas de los partidos, éstas, además de ser consideradas como un porcentaje de la militancia, son “convidadas” a la toma de decisiones en la organización.

La experiencia del estado de Chihuahua en este rubro indica que el proceso de inclusión de las mujeres en los partidos políticos se relaciona con cuestiones de origen socioeconómico y de vínculos de parentesco (Ai Camp, 1996) dejando de lado las competencias personales, la experiencia en la comunidad y el capital social de las mujeres. Para 2011, en las estructuras de los partidos solamente una mujer estaba al frente de una entidad política (Marcela Liliana Luna Reyes, del PVEM), y se estima que sólo los partidos PRI, PAN, PVEM y Panal han cubierto dentro de sus Comités Directivos Estatales una cuota aproximada a 30 por ciento con mujeres en las diversas carteras. El proceso de inclusión se realiza de manera sexista, es decir, incorporando a mujeres en funciones reconocidas como propias del género femenino, como relaciones públicas, contabilidad, atención ciudadana y desarrollo social, principalmente.¹

Desde 1994, el estado de Chihuahua había adoptado en su legislación electoral la ley de cuotas; el estado, junto con los estados de San Luis Potosí, Zacatecas, Sonora, Morelos, Tlaxcala, Chiapas, Campeche y Coahuila se encuentra entre las legislaciones más avanzadas en materia de representación política de las mujeres (PNUD, 2012). A partir de esta disposición, el Congreso del Estado de Chihuahua ha avanzado en la *Ley del Instituto Chihuahuense de la Mujer*, en el año 2002; la *Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, en 2006 (Decreto 664/06 I P.O); el *Programa Sectorial de Equidad de Género*, 2004-2010; y la *Reforma Integral al Sistema de Justicia Penal* estatal, con perspectiva de género (2006).

¹En este supuesto se encuentran los Comités Directivos (2012) de los partidos PAN y PRI.

Dentro de la *Reforma Electoral*, 2007/2008, se modificaron los artículos 41 y 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), con la finalidad de supervisar tiempos, acceso a los medios de comunicación y gastos en los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos, así como enunciar al Tribunal Electoral como autoridad máxima en materia electoral. Estas reformas han suscitado la regulación al respecto en las leyes electorales de los estados.

Entre las modificaciones de la LEECH (2012) al respecto, conviene el derecho de los partidos políticos para la organización de “procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones estatales, distritales y municipales, procurando promover conforme a su normatividad interna una mayor participación de las mujeres en la vida política del estado, a través de su postulación a cargos de elección popular” (LEECH, 2012, artículo 40.1, inciso “d”), es decir, promueve la igualdad de oportunidades y la paridad de género (LEECH, 2009, artículo 131) en las elecciones de diputados, gobernador, miembros de los ayuntamientos y síndicos.

La LEECH señala como obligación de los partidos políticos integrar sus candidaturas con una participación equilibrada de género, además de, como ya se mencionó, la canalización de 15 por ciento de su financiación pública estatal para impulsar diversos mecanismos en materia de perspectiva de género. Para la integración del Poder Legislativo Estatal o Congreso del Estado se establece una cuota de género de 50 por ciento, tanto para propietarios como para suplentes de las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa, con la excepción de las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático (LEECH, 2012, artículo 4.1). En este caso, por la base del principio de elección democrática no se contempla la consecuencia jurídica o negación de registro.

CUADRO 2. Mecanismos utilizados en los partidos políticos para la promoción del liderazgo de las mujeres

<i>Partido</i>	<i>Mecanismo utilizado</i>
PRI	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a candidaturas • Agenda sensible de género • Promover derechos de las mujeres en plataformas electorales • Capacitación y desarrollo para las mujeres
PAN	<ul style="list-style-type: none"> • Procuración de paridad de género en órganos directivos
PRD	<ul style="list-style-type: none"> • Área de perspectiva de género en el Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno • Secretaría de equidad y género a nivel federal, estatal y municipal • Políticas públicas con estrategias desde la perspectiva de género • Financiación para formación política, así como para promoción y desarrollo político de las mujeres
PT	No menciona
PVEM	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto a la equidad de género para ocupar cargos en la estructura
Panal	No menciona
MC	<ul style="list-style-type: none"> • Perspectiva de género, enfoque de género, atención a violencia de género

Fuente: Estatutos de los partidos políticos (2012).

Para el caso de los diputados por el principio de representación proporcional, también aplica la cuota de 50 por ciento para un mismo sexo, cuyas listas se integran en forma alternada por sexo (LEECH, 2009, artículo 17.1). En lo que se refiere a las candidaturas en los municipios, la LEECH (2012, artículo 133.4) contempla que las planillas propuestas por los partidos políticos deben ajustarse a la paridad de 50 por ciento de candidatos de cada sexo, aplicando para este caso la negación del registro en tanto no se cumpla con la condición. Por otra parte, destinar un porcentaje del presupuesto del partido para la financiación de acciones como educación y capacitación política específica para las mujeres, es una acción que promueve el liderazgo de las mujeres. Según el artículo 78, inciso 1, número iv, del Copife, dos por ciento del financiamiento ordinario anual de los partidos se debe destinar a la capacitación, promoción y desarrollo

del liderazgo político de las mujeres; ningún partido promueve, además de este recurso, una cantidad adicional para tal tarea. En Chihuahua, la LEECH (2012, artículo 41.1) contempla, además del presupuesto nacional para este rubro, un porcentaje adicional de 15 por ciento de la financiación pública estatal para impulsar diversos mecanismos en materia de perspectiva de género.

CUADRO 3. Instancias de los partidos políticos que promueven la participación de la mujer

<i>Partido</i>	<i>Instancia promotora de la participación de la mujer</i>
PRI	Organismo Nacional de Mujeres Priistas
PAN	Secretaría de Promoción Política de la Mujer
PRD	Secretaría de Perspectiva de Género
PT	No menciona
PVEM	Secretaría de la Mujer
Panal	Movimiento de Mujeres
MC	Movimiento de Mujeres

Fuente: Estatutos de los partidos políticos (2012).

Como se ha mencionado, la implementación de estas acciones afirmativas ha estado acompañada de otros elementos, por ejemplo, el repaso pormenorizado del lenguaje en los documentos básicos de los partidos refleja el proceso del análisis de la inclusión en que se encuentran. Existen menciones específicas para cada sexo con los artículos las/los, y se utilizan los conceptos de cuotas de género, igualdad entre hombres y mujeres, equidad de género, participación equilibrada entre los géneros, no discriminación, afiliada y afiliado, y sólo en contados casos, como en el PRD y MC, se hace uso de un lenguaje inclusivo.

La mayoría de los documentos hacen referencia a conceptos masculinos como mexicanos (en lugar de mexicanas y mexicanos), ciudadanos (en lugar de ciudadanía), miembros, (en lugar de militancia), candidatos, precandidatos (en lugar de candidaturas o precandidaturas), y dirigentes (en lugar de dirigencia).

Un aspecto más, considerado como la promoción de las mujeres, es la atención de las mujeres como un sector con demandas y tratamiento específico dentro de los partidos. Los diversos organismos, movimientos y secretarías son producto de la atención sectorizada de las mujeres, que cumplen funciones precisas de promoción, diagnóstico de necesidades y capacitación que tienen –salvo el caso del PT y el Panal– presencia en todos los ámbitos del territorio nacional.

Esta breve revisión permite dar cuenta de que la introducción de las acciones afirmativas que se plantean en los documentos básicos y lineamientos de los partidos políticos han modificado su dinámica en cuanto a la participación de las mujeres y en cuanto a su representación política.

Apreciaciones de la representación de las mujeres

Las acciones afirmativas para impulsar una mejor representación de las mujeres no se han llevado a cabo de manera homogénea en los partidos políticos. La representación de las mujeres en un espacio formal de la política resulta un asunto novedoso todavía en algunos espacios locales. La rendición de cuentas, la autorización y los vínculos entre las demandas de los representantes y los representados son temas de poca reflexión, ya que no se conciben como factibles.

La trayectoria de la participación a la representación política de las mujeres en Chihuahua es un recorrido que se puede desglosar en cuatro momentos significativos: antes de ingresar al partido, como militantes de un partido, en el ejercicio de representación y después de la representación.² En un primer momento, antes de ingresar a un partido político, desde la perspectiva de las mujeres, primordialmente es necesaria la determinación de una participación formal, ya que la falta de autoestima y de autovalo-

²Agradezco al doctor Óscar Diego Bautista su contribución para incluir el cuarto momento.

ración de capacidades profesionales y personales preexiste como un obstáculo para participar en partidos políticos y en política en general. Esto es consecuencia de la educación sobre el rol femenino y de la cultura machista que inhibe la confianza de las mujeres para actuar en espacios públicos. Un ejemplo de esto se manifiesta en la frase emitida por una participante:³

Lo limita, sin embargo, la misma sociedad. Como comentaba la licenciada Gabriela, a lo mejor la candidatura se notaba que iba, que a lo mejor podía llegar a ascender a un cargo, sin embargo, todavía en la misma sociedad de aquí de la región, no estamos preparados para decir: nos puede gobernar o puede ser una mujer. Todavía tenemos la cultura de: si es un hombre va a poderse hacer cargo.

Así, a pesar de ser competentes para desempeñar cargos, el empuje de una mujer es frenado por la sociedad, que todavía no está preparada para asumir los nuevos roles femeninos. Aunado a esto, existe una perspectiva negativa de las mujeres hacia la política y una apatía hacia los partidos políticos porque se conciben como espacios de corrupción que merman el avance tanto político, moral y social de las mujeres, y de toda la sociedad. Al respecto, una de las participantes expresó: “Si tú entras a un puesto público van a hablar más mal de ti. Qué bien, de eso si tienes que ser muy consciente. El trabajo, claro que lo vas a sacar adelante, aprendes y sí es cierto, como mujer tienes ese trabajo extra”. En este sentido, y aunque es lógico, es necesario una actitud de atrevimiento, una audacia y una resolución firme para participar en los partidos políticos.

³El testimonio que se cita enseguida, al igual que todos los testimonios subsiguientes registrados en el resto del capítulo, fueron expresados por las participantes en cinco foros que se llevaron a cabo en los municipios de Casas Grandes, Ciudad Juárez, Hidalgo del Parral, Chihuahua y Cuauhtémoc, con mujeres de todos los sectores (político, social, académico, empresarial y gubernamental). Estos foros se realizaron en el marco del proyecto “De la participación política de las mujeres hacia su representación popular: Avances y retrocesos en los municipios del Estado de Chihuahua 1983-2010” financiado por el Fondo Mixto Conacyt-Inmujeres, 148374. Más información acerca de estos foros y las intervenciones de las participantes está disponible con la autora, en la dirección electrónica: csarabia@colef.mx.

En un segundo momento, una vez tomada la decisión de ingresar a un partido político, como militantes activas muchas mujeres piensan que su participación política es para apoyar a los hombres, generalmente a sus esposos o familiares. A causa de esto, la participación de la mujer no ha sido trascendental para lograr una representación real de los intereses de todas las mujeres. Al respecto, una participante narra:

Bueno, yo más bien pienso que la participación de las mujeres realmente ha sido casi nula, estoy de acuerdo con él en que sólo por cumplir la cuota de género y ellos piensan que nosotras no somos capaces de llegar adelante, al trono, de, por ejemplo llegar a una candidatura y lograr. Piensan que nosotros nada más estamos atrás de un hombre [...] pero pienso que como que los hombres no nos dan ese espacio, nos dan las sobras, ellos siempre adelante y nosotros afuera y eso no está bien, nosotros somos iguales.

La disponibilidad y participación de las mujeres para participar es sobre todo en el período de procesos electorales, es decir, la participación es de manera intermitente, de una campaña a otra cuando se requiere el trabajo más arduo, como relata una militante de un partido político sobre su labor:

Fíjese, más de un millón para que en un partido político estemos cincuenta, sesenta, setenta personas en una reunión cada semana que nos juntemos, que nada más cuando haya alguna campaña nos podamos reunir unas pocas más personas. Y que ahorita que ya vamos a tener una elección constitucional y no podamos conseguir a los representantes para las casillas, no es que a la gente le encante la política, ni participar, ni siquiera en un día para andar representando.

Son pocas las participaciones constantes de las mujeres en los partidos que posibilitan, a partir del aprendizaje político, que puedan acceder para ocupar cargos dentro del partido o de elec-

ción popular. En la década de los 80, sólo el PRI tenía una presencia con estructura territorial en todos los municipios del estado de Chihuahua y no era necesaria la participación de las mujeres para cubrir la demanda política de participantes; sin embargo, a partir de finales de los 80 y principios de los 90, la presencia de otros partidos amplió la necesidad de un mayor número de mujeres para cubrir los espacios de participación requeridos.

Con todo, al incursionar en los partidos se hace notoria la falta de solidaridad entre mujeres, ya que la competencia entre ellas se acentúa y rara vez se logran formar apoyos de mujeres por mujeres. Como detalla una participante: “Vázquez Mota la verdad no me inspira una fuerza como mujer y, la verdad, no me quise... yo dije, yo ¡qué lástima! Porque el que esté una mujer a esa altura luchando por tener un puesto donde muchas mujeres podemos entrarle. Pero, la verdad, la participación de las mujeres a través del tiempo ha sido muy pobre”.

Sumado a esto, se percibe una falta de reconocimiento a las trayectorias exitosas de mujeres en los partidos; la participación de las mujeres se ha tratado como objeto, como el atractivo visual, sin tomar en consideración la persona e inclusive se estereotipa a las mujeres como sujetos que se involucran fácilmente en relaciones sentimentales o sexuales con los hombres de la vida política.

Resulta también interesante que la acción afirmativa de la cuota de género ha propiciado una percepción negativa de utilizar a las mujeres como instrumento para alcanzar el poder, para completar el requisito de un porcentaje de mujeres participando en la estructura partidaria, según ilustra el comentario:

No hay más sino que la cuota de género, hablando de las mujeres que están dentro del quehacer del municipio. Por cuestiones partidistas, le dan por la cuota de género; sí, porque cada vez más se van peleando esa cuota de género en todo lo que tiene que ver con el quehacer político [...] lo cual es el retroceso que la inteligencia de la mujer no está en un instituto político.

Otro punto de vista al respecto señala que “los hombres con justa razón dicen, oye pues es que no hacen nada las mujeres. Están llegando por la cuota de género no por sus capacidades, por su lucha, por su trabajo internamente”. Esta percepción se refuerza con la falta de inversión en capacitación del sector femenino, pues los partidos no invierten en educación para las mujeres y la manipulación de los incentivos selectivos para los cargos de representación popular continúa en la práctica partidista.

El tercer momento, que llega tras la militancia en un partido político, es la posibilidad de acceder a un cargo de elección popular para ser representante. La trayectoria de la participación a la representación no es sencilla, a pesar de que se han suscitado cambios en los partidos, tal como lo ejemplifica el siguiente testimonio:

Es bien importante, todos los factores que van influyendo en eso. Ahorita recordé yo que dice: bueno, hemos estado siempre cerquitas del hombre y a la sombra de él... y a la mejor siempre hecho el trabajo detrás de él para que él luzca. Yo voy a compartir mi historia, a mí me pasó. Mi esposo fue... mi ex esposo fue presidente seccional, entonces pasa el tiempo y después yo soy como que candidata para ser regidora pero alguien por ahí comentó: ¡no!, ¡cómo crees que la va a dejar él! Entonces, automáticamente me sacaron de la lista. Pero nunca me consultaron a mí, o sea, nunca dijeron ¿cómo la ves? me sacaron porque dijeron: de seguro ella no va a querer.

Es importante señalar en este aspecto que no todos los partidos tienen presencia en todos los municipios del estado; en muchos municipios, por tiempo indeterminado, como ya se mencionó, exclusivamente el PRI estaba presente, lo que dio la pauta para que conformara y consolidara una estructura territorial que permanece en funcionamiento.

En este contexto, la práctica del dedazo fue el mecanismo tradicional de designación de las candidaturas de elección popular, es decir, a los representantes, y por tanto no se fomentó la cultura

de la elección. La repartición de incentivos, de acuerdo a los términos de Panebianco (1990), en función de las redes familiares y sociales y las prácticas clientelares fueron, y siguen siendo, parte del desprestigio, desconfianza y falta de credibilidad en las entidades políticas.

Pero la ficticia representación política se transformó a la par de la aparición de otros partidos, sobre todo del PAN, en el escenario político del estado, resultando con esto cambios en la participación de las mujeres, primeramente en el interior de los mismos.

De tal forma que, la representación en los congresos, por lo menos en los últimos 10 años se ha dado, aunque sin experiencia, con mayor equidad de género, ya que en todos los municipios hay experiencias de mujeres en la política. En este sentido, se crea un círculo vicioso que va de la falta de oportunidades para acceder a las candidaturas a la falta de experiencia misma de la representación, como comenta una militante: “si lograra ser diputada no voy a saber qué hacer. Ya estando allá en la Cámara de Diputados, nomás levantar el dedo. Entonces, yo sé mis limitantes, yo sé hasta dónde puedo, pero yo quiero participar para el bien de la comunidad. Sigo participando hasta donde puedo, pero yo sé que no voy a poder... no soy licenciada”.

Resultado de esto, las mujeres en cargos de gobierno no inspiran a otras mujeres a participar en los espacios políticos, pues su inexperiencia y falta de competencia para los cargos de representación resaltan más que los resultados de atención de demandas concretas, es decir, no hay visibilidad del buen ejercicio del gobierno en la vida cotidiana. Las apreciaciones al respecto giran en torno a que las mujeres se masculinizan al ejercer el poder, como lo demuestra el siguiente ejemplo: “las mujeres tenemos también que ejercer el poder que nos dio el partido político para estar ahí, pero con una visión, no con una visión de ¡soy mujer pero me visto de hombre!, ¡no!”.

Un cuarto momento, después de la representación, se caracteriza por la vuelta al anonimato. La posibilidad de ir de un cargo a otro no es una situación reiterada en la representación de las mujeres; en las últimas dos décadas son pocos los casos en que la “Ley chapulín” se aplica a los cargos públicos ocupados por mujeres. Generalmente las mujeres que dejan un cargo público vuelven a las actividades dentro de los partidos a la misma lógica del primer momento, es decir, sin ser aprovechada su experiencia.

Por lo tanto, la representación no se percibe como una relación ni cualitativa, ni política que contempla a las representadas y a sus representantes en un vínculo por intereses comunes a representar, y mucho menos redundante en mejorar la calidad de la democracia a partir del seguimiento de los programas electorales propuestos para la rendición de cuentas. Más aún, estos elementos todavía no se contemplan ni siquiera como una posibilidad por parte de las mujeres.

Los desafíos de la representación política de las mujeres en los partidos políticos

El contexto presentado fija, entonces, grandes desafíos para los partidos políticos que se enfoquen en atender los momentos que enfrentan las mujeres en el trayecto de la participación a la representación política.

En primer término, es necesario no perder de vista el trabajo que realizan las mujeres dentro de organizaciones sociales y comunitarias, ya que son estos espacios en donde participan fructuosamente sin el prejuicio negativo hacia la organización y donde ya existen ejemplos de sinergias y redes de trabajo consolidadas por intereses determinados. En estos espacios y redes, hay una representación “no política” o mejor dicho “no partidista” de las mujeres, se atienden intereses específicos de las mujeres, se dan discusiones, deliberaciones, participación informada, trato

entre iguales, libre competencia y existen procesos de elección directa, que trascienden la competencia entre mujeres. La manera de operar estas organizaciones es un espacio de aprendizaje para la entidad partidaria sobre la manera en que se relacionan y organizan las mujeres por causas específicas y donde, además, existe una manera alterna de construir democracia.

Así mismo, es ineludible fomentar, en el sentido estricto de la palabra de impulsar o proteger algo, el reconocimiento del trabajo de las mujeres dentro de los partidos políticos, tanto dentro como fuera de la organización. En este sentido la valoración de competencias, trayectorias y de quehaceres específicos atraerá la participación de un mayor número de mujeres, tanto por el ejemplo personal como por el tipo de intereses.

Junto a esto, es inevitable destinar la financiación establecida para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres como una inversión a mediano y largo plazo. Con esto, una mayor preparación política redundará en una mejor representación.

Por último, el reto de dar continuidad al trabajo de las mujeres que ya están en cargo de representación por parte de las instancias que ya existen en los partidos es vital. Las mujeres que consiguen un espacio de representación construyen relaciones personales más que institucionales, que no permiten construir agenda de y para las mujeres, cuyo asunto es aún una asignatura pendiente.

Reflexiones finales

Uno de los derechos ciudadanos consagrados en el artículo 35 de la CPEUM es el “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley”. Aunque la última reforma política explicita la figura de candidaturas independientes, por excelencia los partidos políticos han sido el medio para lograr dicha condición de voto activo.

Por tal razón, el debate sobre lo que ha sido y es dentro de los partidos políticos la representación de las mujeres es un asunto de relevancia para la democracia. La búsqueda de condiciones de igualdad de oportunidades en estos espacios, ha llevado a implementar acciones afirmativas que sirven como mecanismo para incorporar a las mujeres en la política y cuyos alcances son muy debatibles.

Las cuotas partidistas y legislativas, junto a la financiación exclusiva para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, han dado una nueva dinámica a los partidos en el estado de Chihuahua, pero, incluso con estas acciones afirmativas todavía no logran cumplir el objetivo de establecer una relación ni cuantitativa ni cualitativa entre las mujeres representadas y aquellas que obtienen un cargo de representación; el número de mujeres en cargos de elección popular no es proporcional al de mujeres existentes en el estado, y los espacios de representación siguen retenidos, ahora bajo el fundamento de cubrir un porcentaje, por mujeres que no necesariamente cubren la diversidad de las voces, contextos y situaciones del total de las mismas, y que tampoco reflejan las capacidades profesionales y trayectorias en la política no partidista.

La participación de las representantes no ha logrado incidir de manera notoria en la vida cotidiana de las mujeres y las percepciones al respecto indican que las lealtades de éstas obedecen a los intereses de las élites partidarias, más que a las del sector de las mujeres.

Si bien las demandas de las mujeres representadas no coinciden con las decisiones tomadas por las representantes, la cuota de género es una posibilidad de acceso a los espacios de poder y que posibilita no retroceder a las condiciones anteriores de predominancia masculina.

Por otro lado, la acción afirmativa de la financiación sigue siendo una asignatura pendiente en la entidad para la cual no se ha concretado una estrategia para el trabajo de capacitación,

promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, con dos por ciento de los recursos de los partidos políticos.

Por lo tanto, los desafíos de incluir las experiencias de la participación política de las mujeres en otros espacios políticos más allá de los partidos, el reconocimiento de trayectorias de trabajo de las mujeres, tanto dentro como fuera de la organización, la continuidad al trabajo de mujeres a través de las instancias de los partidos políticos y la canalización de la financiación destinada a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres como una inversión a mediano y largo plazo, son de carácter apremiante para una mejor representación.

Bibliografía

- ACE, 2012, “Partidos y candidatos: Ventajas y desventajas de las cuotas legales para representación de la mujer”, ACE, Red de Conocimientos Electorales, en <<http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pca/pca03/pca03a/pca03a1/?searchterm=cuotas%20legales%20mujer>>, consultado el 1 de noviembre de 2012.
- Aguilar, José Antonio, 2011, *Igualdad democrática y medidas afirmativas. ¿Equidad y cuotas?*, serie de cuadernos de divulgación de la justicia electoral, núm. 10, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- Ai Camp, Roderic, 1996, *La política en México*, México, Siglo XXI.
- Ayuntamiento de Ciudad Juárez, 1998, *Reglamento interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez*, publicado en P.O., 3 de octubre de 1998 [ed.], aprobado por el Ejecutivo el 30 de septiembre de 1998, Ciudad Juárez, Chih., México, H. Ayuntamiento de Ciudad Juárez.
- Biezen van, Ingrid, 2004, “How Political Parties Shape Democracy”, Center for the Study of Democracy, Working

- Papers, University of California, Irvine, en <<http://escholarship.org/uc/item/17p1m0dx#page-1>>, consultado el 1 de noviembre de 2012.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1993, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral (IFE).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, *Ley General para la Igualdad de Hombres y Mujeres*, México, Secretaría General, 2 de agosto.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres, 2010, *La participación política. De las cuotas de género a la paridad*, México, H. Congreso de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 978-607-95100-3-9.
- Congreso del Estado de Chihuahua, 1995, *Código Municipal para el Estado de Chihuahua*, Chihuahua, Chih., México, Gobierno del Estado de Chihuahua, 18 de noviembre.
- Congreso del Estado de Chihuahua, 2009, *Ley Electoral del Estado de Chihuahua*, Nueva Ley P.O.E.09.12/No. 73.
- Cotta, Maurizio, 1994, “Representación política”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, 7ª ed., México, Madrid, Colombia, Siglo XXI, pp. 1384-1390.
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995, *Declaración de Beijing*, Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 15 de septiembre.
- Gobierno del Estado de Chihuahua, 2009, *DECRETO No.733/09 VI P.E.*, 12 de septiembre.
- Gobierno del Estado de Chihuahua, 2012, *Ley Estatal Electoral del Estado de Chihuahua*, Chihuahua, Chih., México, TEPJF, 4 de abril.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2005, *Mujeres y hombres en México 2005*, México, INEGI.

- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), 2010, *El Avance Político de las Mujeres... En la Mira. Análisis de los códigos y/o leyes electorales estatales en materia de género*, en <http://enlamira.inmujeres.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=187>, consultado el 9 de diciembre de 2012.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), 2001, *Las mujeres y el voto*, México, Inmujeres.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)/INEGI, 2011, *Mujeres y hombres en México 2011*, México, Inmujeres/INEGI.
- Martínez, Antonia, 2006, "Representación política y calidad de democracia", en Antonia Martínez, edit., *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid, Tecnos, pp. 15-38.
- Movimiento Ciudadano (MC), 2012a, *Estatutos de Movimiento Ciudadano*, México, MC.
- Movimiento Ciudadano (MC), 2012b, *Declaración de Principios de Movimiento Ciudadano*, México, en <<http://www.movimiento-ciudadano.org.mx>>, consultado el 19 de mayo de 2012.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2000, *Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General*, Nueva York, ONU, 12 de septiembre.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2012, *Naciones Unidas, Derechos Humanos*, en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>>, consultado el 3 de octubre de 2012.
- Partido Nueva Alianza (Panal), 2012, *Programa de Acción*, México, Panal.
- Panbianco, Angelo, 1990, *Modelos de partido, organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza.
- Partido Acción Nacional (PAN), 2011, *Estatutos Generales del PAN*, México, PAN, 29 de septiembre.
- Partido Acción Nacional (PAN), 2002, *Principios de Doctrina del PAN 2002*, aprobada en la XLV Convención Nacional, México, PAN, 14 de septiembre.

- Partido de la Revolución Democrática (PRD), 2011, *Estatuto*, México, PRD.
- Partido del Trabajo (PT), 2010, *Estatutos*, México, PT, 11 de septiembre.
- Partido Nueva Alianza (Panal), 2011, *Estatuto de Nueva Alianza*, México, Panal.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012, *Mujeres, participación política en México 2012*, México, PNUD/TEPJF/ONU Mujeres.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2008, *Declaración de principios*, México, PRI, 29 de octubre.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2008, *Estatutos*, México, PRI, 29 de octubre.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2008, *Programa de Acción*, México, PRI, 29 de octubre.
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 2011, *Estatutos*, México, PVEM, 14 de septiembre.
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 2012, *Programa de Acción*, México, PVEM.
- TEPJF, 2012, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, en <http://portal.te.gob.mx/acercate/salas-regionales>, consultado el 5 de octubre de 2012.
- Woldenberg, José, 2002, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés.
- Woldenberg, José, 2006, *Para entender a los partidos políticos y las elecciones*, México, NOSTRA.



TERCERA PARTE.
INERCIAS POLÍTICAS, ACTORES EMERGENTES
Y NUEVOS ESPACIOS DE INCLUSIÓN



¿Inclusión política indígena?

Martha Singer Sochet

La inclusión de los pueblos indígenas en los procesos decisivos de la vida política mexicana es un tema no resuelto tanto a nivel local como a escala estatal y nacional, y que desde los años ochenta ha sido una de las principales demandas enarboladas por el movimiento y las organizaciones indígenas en México. A partir del levantamiento zapatista del 1 de enero de 1994, esta exigencia cobró visibilidad colocándose como tema central de la agenda nacional.

En contraste con otros sectores de la sociedad que también demandan su inclusión en la toma de decisiones y en la esfera de la representación, el reclamo indígena se torna peculiar, en tanto que a la vez plantea el reto del reconocimiento del derecho a la diferencia y a la autonomía. Además, el problema se complejiza porque las prácticas políticas que en sus pueblos han institucionalizado para su propio gobierno, difieren con las que se siguen para el resto del país. Y es que en las comunidades indígenas perviven prácticas de autogobierno, a las que suele llamarse “usos y costumbres”, las cuales se rigen por complejos sistemas normativos a los que han sido capaces de adaptarse y coexistir con el Estado moderno. De ahí que una cuestión central que se subyace a las reflexiones que aquí se presentan, es la que se refiere a la posibilidad de construir una relación donde el esquema democrático constitucional conviva con una política de reconocimiento a la diferencia (Singer y Sirvent, 2007).

Durante siglos, la diversidad cultural mexicana fue negada y la participación política indígena ni siquiera fue objeto de atención para quienes se ocuparon de establecer las políticas públicas. En el período más reciente, a lo largo de buena parte del siglo xx, la población indígena, cuando más, se incorporó al sistema político a través de las redes clientelares y corporativas dominadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). No obstante, las costumbres locales y la integridad de sus comunidades se preservaron a lo largo del tiempo.

Ciertamente, del modelo de sociedad homogénea y monocultural que desde 1917 promovió la incorporación indígena a la nación mestiza por la vía de su negación, se ha pasado lentamente al reconocimiento de la sociedad pluricultural. Apenas a finales de los años 80, el tema entró en discusión en el marco de la adhesión de México al *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo (en 1989). Como consecuencia, algunos estados de la República reconocieron el carácter plural de su población. Tal fue el caso de Guerrero con su reforma constitucional publicada en 1987, seguido por Oaxaca en 1988, Chiapas en 1990 e Hidalgo que lo hizo en 1991 (Singer, 2013; Olvera, 2002:165-166). A nivel nacional, con la reforma al artículo 4 de la *Constitución*, publicada en 1992, se estableció que:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley (*Diario Oficial de la Federación*, 1992).

La ley referida en este artículo constitucional, sin embargo, nunca se promulgó; no obstante, la dimensión multicultural comenzó a adoptarse en el discurso gubernamental.

Casi diez años después, con motivo de las reformas constitucionales en materia indígena de 2001 (*Diario Oficial de la Federación*, 2001), el contenido de este párrafo del artículo 4to. pasó a formar parte del artículo 2do. de la *Constitución* y, aunque de manera muy acotada, se reconoció en éste el derecho de los pueblos indígenas a su autonomía. Sin embargo, no todos los estados de la república han actualizado sus textos constitucionales armonizándolos con esta reforma constitucional federal y solamente en pocas excepciones han legislado en la materia, lo que en la práctica ha impedido que la reforma se cumpla. Además, la diversidad de aproximaciones con las que las normas de los estados atienden a la problemática indígena a lo largo del país, ha generado un escenario de desigualdad al que las comunidades indígenas deben enfrentarse.

Como consecuencia de estas reformas constitucionales se han abandonado paulatinamente las políticas indigenistas integracionistas que asociaban la pobreza y la exclusión a la falta de acceso al sistema económico nacional y a la modernización, y que caracterizaron a la cultura indígena como “pre-moderna, tradicional, parroquial y ‘particularista’, resistente al cambio y a la modernización” (Stavenhagen, 2001:24), propiciando políticas que no solamente mantuvieron intocadas las causas de la exclusión sino que la acrecentaron.

Hoy en día suele aceptarse que la pobreza, la desigualdad y la exclusión no pueden reducirse solamente a la dimensión económica y se acepta que modernización y desarrollo no son conceptos equivalentes, por lo que en la caracterización oficial de la situación de la población indígena se incluyen factores sociales, políticos, culturales e incluso identitarios. No obstante, en las políticas gubernamentales, sigue predominando la idea de que la

exclusión indígena tiene su origen en la extrema pobreza y marginación respecto al desarrollo nacional.

Cuando las reformas constitucionales en materia indígena se promulgaron en 2001, fueron rechazadas por sus destinatarios, expertos en la materia, e incluso funcionarios públicos.¹ Para muchos era evidente que esta reforma constitucional seguiría siendo insuficiente para resolver el reclamo indígena de inclusión, derecho a la autonomía y autodeterminación, así como la exigencia de derecho al territorio como espacio socialmente construido (que incluye el suelo, los recursos naturales, sociales y culturales).

Las respuestas a estas demandas han tenido un avance sumamente lento. Entre ellas, el reconocimiento de derechos electorales para los pueblos indígenas, más allá de preservar la calidad de ciudadanos individuales, es un hecho relativamente reciente que, lejos de haberse generalizado, ha sido adoptado solamente en algunos estados de la República.

En las democracias liberales, como la que se ha pretendido construir en nuestro país, los procesos electorales se constituyen en uno de los mecanismos privilegiados para dar forma a la representación política. Pero a pesar de las transformaciones que se han producido en el sistema electoral y en el sistema de partidos en los últimos treinta años, abriéndose paso a la pluralidad y a la lenta transformación del sistema político, se ha avanzado muy poco en el respeto y vigencia de los derechos indígenas, y por lo tanto, en la inclusión de la población indígena en la esfera de la representación.

La participación política indígena ha caminado fundamentalmente fuera del marco institucional, al margen de los partidos políticos y de los procesos electorales. Más aún, numerosas organizaciones indígenas se han manifestado contra la participación electoral y se han mantenido al margen de los partidos

¹Una revisión del debate y proceso legislativo de la llamada ley indígena de 2001 puede consultarse en Singer (2005).

políticos. Sin embargo, conforme el PRI fue perdiendo su hegemonía en el sistema de partidos, y en particular después de la conflictiva elección presidencial de 1988, regresó al debate el tema de la exclusión indígena de los espacios de la representación política institucional y se han ensayado diversas fórmulas de ingeniería constitucional para mitigar este déficit, sin que se hayan obtenido mayores logros. Desde esa perspectiva, en este texto se revisarán las dos grandes vertientes que desde los años noventa se han desarrollado para impulsar la participación electoral indígena y se analizarán sus limitaciones en términos de los logros alcanzados para incluir a la población indígena en una efectiva la representación.² La primera de estas vertientes es la que incorpora prácticas que podrían catalogarse como acciones afirmativas, mediante las cuales se otorgan derechos especiales para motivar la participación indígena. Éstas se han ensayado tanto en algunos partidos políticos nacionales, como en el diseño de las demarcaciones distritales para la elección de diputados federales. La segunda, es la que se refiere a la elección de autoridades municipales por la vía del orden jurídico indígena, conocido comúnmente como “usos y costumbres”, que se ha normado en algunos estados del país con mayor o menor alcance. Cabe señalar que, hasta ahora, en la escala de las elecciones de gobernador o de los congresos estatales, así como en el caso de las elecciones de senadores, no se ha diseñado ninguna estrategia o disposición que pueda, en el corto plazo, beneficiar a la población indígena.

¿Incentivos para la participación indígena en elecciones?

En México, según refieren las cifras oficiales, la población indígena sumaba en el año 2005 cerca de 10 % en relación con la población total.

²Para una exploración detallada de esta temática, puede consultarse Singer (2013)

CUADRO 1. Distribución de la población indígena

<i>Indicador</i>	<i>2005</i>	
	<i>Total</i>	<i>Indígena</i>
Población total	103,263,388	10,103,571 9.8 %
Población en municipios con <i>alta y muy alta</i> marginación	17,010,383	6,107,572 35.9 %

Fuente: Tomado de Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2007-2012:200, con datos de Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Sistema de información e indicadores sobre la población indígena de México”, con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *II Conteo de Población y Vivienda*, México, 2005. Consejo Nacional de Población (Conapo), *Índice de marginación municipal 2005*.

Los 62 grupos étnicos en que suele agruparse a la población indígena, expresan una gran diversidad cultural y una gran complejidad que se acrecienta por su dispersión a lo largo del país y en otros casos por la falta de concordancia entre el espacio de la comunidad y el de la demarcación municipal —producto de la división política de los estados de la Federación—, lo que dificulta trasladar su participación electoral a representación política.

Es evidente, sin embargo, que los intereses de los pueblos indígenas no se ven reflejados en la composición de las instituciones de representación política, a pesar de que a lo largo de los últimos 20 años se han elaborado numerosas propuestas, algunas de ellas recogidas inclusive en los “Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena”, firmados entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal en 1996, los cuales debían enviarse a “las instancias de debate y decisión nacional” (Hernández y Vera, 1998:71).

Retomando las experiencias de otros países (Colombia, Nueva Zelanda, Chipre y Zimbawe) y con el fin de resolver el problema de la falta de presencia indígena en la Cámara de Diputados,

en 1993 un conjunto de organizaciones indígenas reunidas en el Primer Congreso Estatal de Pueblos Indígenas, celebrado en Chilpancingo, Guerrero, plantearon “crear una nueva circunscripción plurinominal para que los indígenas tengan representación en la Cámara de Diputados” (Ruíz, 2008:94). Esta idea se retomó durante la Convención Nacional Electoral India que se celebró en la Ciudad de México los días 4 y 5 de marzo de 1994, en el contexto del levantamiento armado zapatista en Chiapas, añadiendo la demanda de que los partidos políticos registraran como candidatos en las listas de representación proporcional a dirigentes del movimiento indígena (Sarmiento, 1996:226). Respondiendo a esta exigencia, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) la incorporó en sus estatutos, aunque no estableció el número y condiciones para quienes podrían quedar incluidos. Otras ideas surgieron en el Foro Nacional Indígena, celebrado en enero de 1996, entre ellas:

Una redistribución de los diputados locales y federales y mecanismos para la incorporación de los pueblos indios al Senado. El fin del monopolio electoral de los partidos políticos y el establecimiento de figuras flexibles de participación electoral, y cláusulas que establezcan vías de acceso de los pueblos indios a la representación política [...] una nueva circunscripción electoral y la constitución de un Parlamento Indio [...] el derecho al voto para quienes vivan en el extranjero (Hernández y Vera 1998:143-4).

Poco después, estas ideas y otras más quedarían establecidas en el Documento 2, apartado III de los “Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena”, en los que, entre otros compromisos que fueron firmados por el EZLN y el gobierno, se establecieron los que se enlistan en el siguiente punto:

1. Ampliación de la participación y representación políticas. Fortalecimiento municipal. Es conveniente prever a nivel constitucional los mecanismos necesarios que: *a)* aseguren una representación po-

lítica adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios, en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas; *b*) permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos; *c*) garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en la difusión y vigilancia de dichos procesos; *d*) garanticen la organización de los procesos de elección o nombramientos propios de las comunidades o pueblos indígenas en el ámbito interno; *e*) reconocer las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes, y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular; *f*) establecer que los agentes municipales o figuras afines sean electos o en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes; *g*) prever en la legislación a nivel estatal los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes (Hernández y Vera 1998:71-72).

La presión ejercida por el movimiento indígena fue decisiva para reorientar el curso de la reforma constitucional en materia electoral llevada a cabo en 1996. Uno de sus mayores resultados fue colocar al Instituto Federal Electoral (IFE) como un órgano medular de elecciones cada vez más competidas,³ cuyos conflictos serían desde entonces resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), máxima autoridad electoral a la que con esas reformas se otorgó también la tarea de validar la elección presidencial.

³Desde 1996 se establecía que “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 41, v, 1996).

Las reformas electorales de 1994 y sobre todo las que se llevaron a cabo con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 dotaron al IFE de una nueva identidad y herramientas para funcionar actuando en procesos cuya complejidad expresaba el arranque de una nueva fase en la formación de la representación ciudadana.

Los cambios experimentados en el sistema electoral en esos años acompañarían la construcción de un nuevo modelo político, acorde con las necesidades del mercado libre impulsado por el modelo económico que entonces cobraba vigencia. En ese marco, el PRI lentamente inició el abandono de su papel hegemónico en el sistema de partidos, dando entrada a nuevos jugadores en la escena política, pero en ese nuevo esquema, no estuvieron contemplados los intereses de los pueblos indígenas (Castañeda y Singer, 2010).

Mientras se debatía y aprobaba esa reforma electoral, el IFE llevó a cabo un proceso de redistribución o rediseño de la conformación de los 300 distritos electorales uninominales empleados para llevar a cabo elecciones federales. Con ese ejercicio, en 1996 se definieron 37 distritos electorales distribuidos en 12 estados: Campeche 1, Chiapas 4, Guerrero 3, Hidalgo 2, Estado de México 2, Oaxaca 10, Puebla 4, Quintana Roo 1, San Luis Potosí 1, Sonora 1, Veracruz 5 y Yucatán 3. Mientras que algunos de estos distritos incluían 30 % o más de población hablante de alguna lengua indígena, otros alcanzaban 70 % o más de esa población. (Báez, 2010:39).

Entre 2004 y 2005 el IFE llevó a cabo una nueva redistribución.⁴ Aunque no incluyó una redefinición de las cinco circunscripciones plurinominales, esta vez, tuvo que tomar en cuenta el criterio establecido en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 2001, en el que se indicaba que: “Para establecer la demarcación territorial de los distritos electo-

⁴Esta redistribución fue diseñada para emplearse durante los procesos electorales federales de 2005-2006 y de 2008-2009 y debía ser revisada con los resultados del *Censo General de Población y Vivienda 2010* (CG104/2004), sin embargo, se utilizó en el proceso electoral federal 2011-2012. Para 2015 se encuentra en curso una nueva redistribución, pero no se ha invitado a organizaciones indígenas para revisar criterios empleados ni participar aportando sus puntos de vista.

rales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política” (*Diario Oficial de la Federación*, 2001). Como resultado se fijaron 28 distritos electorales indígenas (con 40 % o más de población indígena, entre otros criterios). En lugar de corresponder a 12 estados (como en 1996), estarían situados en 11, a saber: Campeche, 1; Chiapas, 4; Guerrero, 1; Hidalgo, 2; Estado de México, 1; Oaxaca, 8; Puebla, 3; Quintana Roo, 1; San Luis Potosí, 1; Veracruz, 3; y Yucatán, 3 (Anexo 11 del Acuerdo CG28/2005).

La nueva redistribución y los criterios que se utilizaron no respondieron a lo establecido en los *Acuerdos de San Andrés*, por lo que no se logró asegurar “una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios, en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas” (Hernández y Vera 1998:71). De hecho, los 28 nuevos distritos solamente constituyen 9.3 % de los 300 distritos uninominales, y únicamente el 5.2 % de las 500 curules que integran la Cámara de Diputados.

La participación por la vía de los partidos

Con las reformas en materia política que se promulgaron el 6 de agosto de 2012, se incorporaron a la *Constitución* dos nuevos derechos para los ciudadanos, a través de los cuales, según se planteó en el debate legislativo, se buscó ampliar sus derechos. El primero es el que se refiere a las llamadas candidaturas independientes que fueron incorporadas en el artículo 35 de la *Constitución*:

Son derechos del ciudadano [...] II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a

los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación” (*Diario Oficial de la Federación*, 2012).

Mientras los partidos políticos monopolizaron el derecho a registrar candidatos para competir por los cargos de representación popular (a excepción de algunos casos en los que para elección de autoridades municipales se reconoce la elección por “usos y costumbres”), fue extendida la práctica de la negociación política entre comunidades indígenas y partidos para estos nombramientos, las más de las veces en detrimento de los intereses de éstas. Con la reforma que permite candidaturas independientes, podría abrirse una nueva oportunidad para dichas comunidades.

Sin embargo, para que estas reformas puedan entrar en operación, no solamente deberá todavía legislarse en la materia, sino que incluso bajo cualquiera que sean las condiciones que se establezcan en la ley reglamentaria, será necesario un alto grado de organización, muy parecido al que cumplen los partidos políticos, para tener posibilidad de competir en igualdad de condiciones en los procesos electorales.

La segunda reforma tiene que ver con el artículo 71 de la *Constitución*, que se refiere al derecho de iniciar leyes o decretos, el cual se encontraba reservado para el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los estados, y que ahora incluye “a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes” (*Diario Oficial de la Federación*, 2012).

Suponiendo que los términos que señalen las leyes sean suficientemente accesibles para lograr reunir al número de ciudadanos necesarios para iniciar una ley o decreto, los ciudadanos además tendrán que vencer otro requisito también señalado en

ese artículo, de acuerdo al cual “la Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas” (Ibíd.).

Pero la aspiración de la representación en condiciones democráticas, sin embargo, no se limita a un asunto numérico; el problema más importante reside en el acceso efectivo a la definición de normas y políticas que reflejen los intereses legítimos de los representados. El vehículo idóneo, al menos teóricamente, siguen siendo los partidos políticos.

Durante prácticamente todo el siglo xx el PRI, como partido hegemónico, monopolizó la relación de intermediación con los pueblos indígenas, a los que integró como parte de su sector campesino. Uno de los mecanismos comúnmente empleados para garantizar los votos indígenas a su favor fue a través del registro de candidaturas otorgadas a las autoridades designadas en las comunidades indígenas, según sus “usos y costumbres”, procedimiento por el cual las comunidades lograban que sus autoridades fueran reconocidas y recibían bienes materiales, a cambio de otorgar legitimidad popular al partido oficial, mediante sus votos (Recondo, 2007a). Esta práctica, de acuerdo con David Recondo, también significó que “el Estado respeta las costumbres locales y garantiza la integridad territorial de las comunidades indígenas y a cambio las comunidades prestan apoyo masivo e incondicional al partido oficial en todas las elecciones”.

Esta situación comenzó a cambiar desde los años ochenta en que inició el tránsito hacia un sistema de partidos plural con competitividad electoral. Sin embargo, conforme el sistema de partidos fue ampliándose, esta práctica también fue reproducida por otros partidos nacionales, incluso por los del ala izquierda, cuyo discurso al mismo tiempo tiende a identificarse con los intereses de libre determinación de las organizaciones indígenas.

El papel de los partidos nacionales como vehículos de expresión y canalización de los intereses indígenas ha sido diverso. No obstan-

te, su ineficacia para resolver sus necesidades esenciales o más elementales y elevar su calidad de vida es evidente. Por sólo señalar un ejemplo de esta situación, baste recordar las mediciones realizadas con el *Índice de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas* (IDH-PI), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual mide tres dimensiones: salud, educación e ingreso.⁵ En las conclusiones de su *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México, 2010*, muestran que en general la población originaria en los municipios de México alcanza niveles de desarrollo humano inferiores a los de la población no indígena. Incluso, es en aquellos municipios donde hay un más alto porcentaje de población indígena, donde el IDH alcanza menores niveles. Así, el IDH-PI del municipio con menor logro es Batopilas, Chihuahua, con un indicador de 0.3010, cifra menor que el país con menor desarrollo humano en el mundo, que es Níger, que tiene un IDH de 0.3300. Batopilas está incluso por debajo del municipio con menor Índice de Desarrollo Humano de la Población no Indígena mexicana (IDH-PNI) que es Metlatónoc, Guerrero, con un logro de 0.4903; mientras que, por el contrario, el municipio con mayor IDH-PNI es Benito Juárez, D. F., con 0.9638 (PNUD, 2010:15-16). Pero además, muestra el ejercicio del PNUD, la desigualdad no sólo se expresa de distintas maneras en el mosaico heterogéneo y diverso que caracteriza a los distintos pueblos indígenas, sino que se manifiesta al interior de éstos como mayor nivel de desventaja social de las mujeres.

El interés de los partidos políticos nacionales que actualmente cuentan con registro legal ofrece un panorama desalentador frente a las expectativas de representación política que demanda la situación de los pueblos indígenas. En otro trabajo (Singer, 2013), puede encontrarse una síntesis de la oferta de estos partidos plasmada en sus documentos básicos. En forma sucinta, pue-

⁵Salud, medida por medio de la esperanza de vida al nacer; educación medida como combinación de dos terceras partes de la tasa de alfabetización de adultos y una tercera parte de la tasa de matriculación a educación primaria, secundaria y terciaria; e ingreso medido por el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita real en dólares PPC.

de afirmarse que todos ellos, de una manera o de otra, reconocen el carácter pluricultural de la nación en sintonía con las disposiciones constitucionales; igualmente establecen su compromiso para luchar contra la pobreza y discriminación. Sin embargo, su compromiso con la representación de los intereses indígenas es diverso y, las más de las veces, impreciso.

Mientras que en los partidos que se autoubican en el ala izquierda incorporaron en sus agendas las demandas del movimiento indígena estructurado en torno al zapatismo y los *Acuerdos de San Andrés*, en otros casos, como el del Partido Acción Nacional (PAN), la referencia a la temática indígena es tangencial y prácticamente omite pronunciarse o fijar su posición respecto al déficit de representación democrática de la población indígena.

Solamente el PRI y el PRD proponen acciones afirmativas para garantizar la participación indígena en los cargos de elección popular, sin embargo, los términos en que lo establecen en sus documentos básicos se caracterizan por su ambigüedad.

El PRI, a pesar de contar en su estructura organizativa con una Secretaría de Acción Indígena, dispone en su *Programa de Acción*:

Promover una mayor representación política de los pueblos y comunidades indígenas tanto en los órganos de dirección nacional, estatal y municipal del partido, así como en las candidaturas a cargos de elección popular de mayoría relativa y representación proporcional que presente el PRI en las contiendas federales, estatales y municipales (PRI, 2008).

Y en sus *Estatutos*, sin establecer mecanismos concretos, señala que para la postulación de candidatos a cargos de elección popular:

En los procesos federales y estatales por ambos principios, en las demarcaciones geográficas en las que la mayoría de la población sea indígena, el Partido promoverá la nominación de candidatos que representen a los pueblos y comunidades indígenas predominan-

tes. En los órganos legislativos y en la integración de las planillas para regidores y síndicos, el Partido promoverá preferentemente la representación de los pueblos y comunidades indígenas (PRI, 2008, artículo 175).

En lo que toca al PRD, como acción afirmativa establece en sus *Estatutos* que:

Garantizará la presencia de los sectores indígenas, migrantes, de la diversidad sexual u otros en sus órganos de dirección y representación, así como en las candidaturas a cargos de elección popular en los términos del presente *Estatuto* y sus reglamentos (PRD, 2011).

Y propone que el Consejo Nacional determine la inclusión de algún integrante de los sectores antes mencionados en las listas de representación proporcional.

Por otra parte, el único partido organizado según sus documentos básicos para la defensa de los intereses indígenas y que ha tenido experiencia electoral (en el nivel estatal) es el del Partido de Unidad Popular, formado en Oaxaca. Su experiencia electoral, sin embargo, es poco alentadora. En 2004 y 2010 postuló candidatos a concejales de los ayuntamientos, a diputados locales y gobernador del estado de Oaxaca y participó igualmente en las elecciones intermedias de 2007 del mismo estado. Sus resultados fueron muy poco exitosos (Nava, 2008:44-45; Singer, 2013:46-47).

Sobre la experiencia electoral

Las elecciones federales de 2006 y 2009 no arrojaron resultados que permitieran observar cambios en la participación indígena ni mejoras en su representación. La redistribución de 2004-2005 no cambió las pautas de comportamiento electoral de la población indígena habitante de los 28 distritos diseñados para ella, como

lo confirman los resultados electorales y los estudios elaborados por González Galván (2008) y Báez (2010).

Otro mecanismo novedoso que se integró para la elección presidencial de 2006 fue la incorporación del voto de los mexicanos en el extranjero, con lo que se esperaba beneficiar a los millones de mexicanos que viven fuera del país, muchos de ellos migrantes indígenas, pero sobre todo para aquellos que habitan de manera ilegal en Estados Unidos, no obstante, las condiciones para su participación electoral fueron imposibles de cumplir. El fracaso de la experiencia lo expresan los exiguos resultados: del total de votos esperados sólo se recibieron 33,131, de los cuales 57.4 por ciento fueron a favor del PAN, 33.47 por ciento por la Alianza para el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia), y apenas 4.10 cierto a favor de la Alianza por México (PRI-PVEM), (IFE, 2006).

Tampoco los partidos que cuentan con mecanismos para promover candidaturas indígenas lograron mejorar el número de diputados indígenas que accedieron a la Cámara de Diputados (sobre los resultados alcanzados consúltese Báez, 2010:49,54, así como González Galván 2008:200).

Frente al fracaso de estas experiencias y desde el sector indígena organizado interesado en participar electoralmente, no ha cesado la insistencia en la necesidad de explorar vías institucionales. En este sentido, por ejemplo, la Convención Nacional Indígena (CNI), celebrada el 15 de septiembre de 2006 volvió a reclamar:

7. Exigimos una reforma electoral integral que establezca la creación de la Sexta Circunscripción Plurinominal para garantizar nuestra participación en la Cámara de Diputados y Senadores, como cuota afirmativa, atendiendo al porcentaje superior de población indígena en los estados de la república. 8. También exigimos la redistribución real y efectiva que obedezca realmente a las necesidades de ubicación geográfica y cultural de los pueblos indígenas y no del número de población mínima que debe de contener un distrito

electoral. 9. Demandamos la inmediata remunicipalización integral de los territorios indígenas del país, que permita la reconstitución integral de nuestros pueblos, con el fin de garantizar la participación, en el proceso de toma de decisiones en el gobierno municipal, de manera libre y democrática, con respeto a nuestras instituciones y formas de gobierno propias. 10. Emplazamos al Poder Legislativo federal y a los congresos locales de los estados, a que inicien una reforma al sistema de partidos, adoptando políticas afirmativas que obliguen a los partidos políticos, que en los distritos indígenas, garanticen la designación de candidatos indígenas; así como se dé reconocimiento a sus formas de elección de autoridades y representantes populares al Congreso, basado en sus usos y costumbres, con modalidades alternativas a la de los partidos políticos, tanto en los ayuntamientos municipales, como para elegir a sus representantes en los Congresos” (CNI, 2006:51).

Habrà que esperar a que entren en operación las recientes reformas constitucionales que permiten las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana para observar su eficacia, no obstante, las expectativas de éxito para lograr a mediano plazo reformas constitucionales que efectivamente permitan mejoras en la representación indígena, sólo serían posibles si en el diseño de las leyes correspondientes se tomaran en consideración las voces de los interesados.

El reconocimiento de los sistemas electorales indígenas

El reconocimiento de las prácticas comunitarias y los sistemas normativos de gobierno que tradicionalmente han regido la vida interna de las comunidades indígenas, comúnmente denominados “usos y costumbres”, es un hecho relativamente reciente que deriva de las movilizaciones indígenas, así como de los compromisos internacionales adquiridos por México y los exiguos avances en el marco jurídico nacional. Ello sin embargo, no ha significado que este reconocimiento se exprese de manera gene-

realizada en las normas de los estados de la República, ni que se hayan encontrado los mecanismos idóneos para ligarlo con las prácticas electorales.

Desde la reforma constitucional de 2001, el artículo 2 de la *Constitución* mexicana señala que “el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas”⁶ (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 2). Igualmente determina que las comunidades indígenas podrán:

Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 2, apartado A, inciso VII).

Y si bien circunscribe las elecciones mediante los sistemas jurídicos indígenas al ámbito municipal, sin hacer esta práctica extensiva a otros niveles de gobierno, siguen siendo muy pocos los ayuntamientos con población indígena que cuentan con representantes populares indígenas y, por supuesto, no todas las entidades federativas han reconocido y regulado estos derechos.

⁶Para 2007 solamente se habían reformado las constituciones de ocho estados: San Luis Potosí (11 de julio de 2003); Tabasco (15 de noviembre de 2003); Durango (22 de febrero de 2004); Jalisco (29 de abril de 2004); Puebla (10 de diciembre de 2004); Morelos (20 de julio de 2005); Querétaro (12 de enero de 2007); y Yucatán (11 de abril de 2007). Cabe señalar que antes de 2001 otros estados se habían apegado al artículo 4to. de la *Constitución* mexicana, que desde 1992 reconocía la pluriculturalidad de la nación, o incluso lo habían hecho desde antes, como fue el caso de Oaxaca (1990). Estos estados son: Sonora (10 de diciembre de 1992); Jalisco (13 de julio de 1994, actualmente derogada); Chihuahua (1 de octubre de 1994); Estado de México (24 de febrero de 1995); Campeche (julio de 1996); Quintana Roo (30 de abril de 1997); Michoacán (16 de marzo de 1998); Chiapas (17 de junio de 1999); Nayarit (21 de agosto de 1999); Veracruz (3 de febrero de 2000); Durango (26 noviembre de 2000, actualmente derogada); Sinaloa (9 de mayo de 2001) (CDI, 2007:98).

Según datos del INEGI, para el año 2000, de 2,443 municipios que sumaban el total, 2,413 contaban con población indígena, pero solamente 346 municipios concentraban 70 % o más población indígena y 119 de 50 a menos de 70 %, mientras que 971 tenían menos de 1 % (INEGI, 2004:9). La mayor concentración de población indígena (465 municipios con más de 50 % de población hablante de una lengua indígena) se registra en ocho estados: Oaxaca, con 231 municipios (de un total de 570); Yucatán, 68 (de 106); Puebla, 44 (de 217); Chiapas, 36 (de 118); Veracruz, 35 (de 212); Guerrero, 18 (de 81); Hidalgo, 12 (de 84); y San Luis Potosí, 11 (de 58) (Hernández, 2002:79).

Para 2013, sólo 11 estados de la República han establecido procedimientos para incluir de alguna manera a la población indígena en la esfera de la representación política municipal: San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Querétaro, Puebla, Campeche, Tlaxcala, Sonora, Chiapas, Guanajuato, Oaxaca. Es importante señalar que en tres estados, Yucatán, Guerrero e Hidalgo, a pesar de su numerosa población indígena, no se dispone instrumento alguno en ese sentido.

La mayor parte de las veces se trata de instrumentos muy poco eficientes. En el caso de San Luis Potosí, su *Ley Electoral* prevé únicamente la recomendación de que los partidos políticos incluyan en sus planillas para la renovación de ayuntamientos, a miembros de las comunidades indígenas del municipio.

En otros casos, como los de Tabasco, Veracruz o Querétaro, sus leyes electorales sólo establecen la obligación de los partidos políticos de promover una mayor participación de los indígenas en la vida política del estado, así como de las mujeres, jóvenes, adultos mayores y grupos vulnerables, a través del respaldo de su postulación a cargos de elección popular.

En Puebla la norma es aún más ambigua, ya que su código electoral solamente enuncia la existencia de municipios donde

“el candidato de los partidos políticos se determine mediante el método de usos y costumbres” (*Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla*, artículo 200bis., apartado B, inciso iv) sin establecer cuales son esos municipios, ni como se da la relación entre las comunidades y los partidos políticos.

Por otra parte, se encuentra el caso de Campeche, donde se reconocen sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, pero solamente para los procedimientos propios de las comunidades y para la conformación tanto del Gran Consejo Maya, que funciona como órgano colegiado de representación del pueblo maya en el propio estado, como del Congreso Maya (en el que participan miembros de diversos estados).

En otros casos, los “usos y costumbres” han sido reconocidos como procedimientos legítimos para la elección específicamente de autoridades municipales, aunque la mayoría de las veces se trata de autoridades que tienen carácter auxiliar.

Tlaxcala fue la primera entidad de la República en introducir un sistema de representación buscando incorporar a las comunidades indígenas en los órganos de gobierno municipal. Desde 1985, a los regidores electos bajo el principio de mayoría relativa y de representación proporcional se añadieron los *regidores de pueblo* electos bajo el “principio de representación comunal y territorial” (Olmedo, 1999:4). Más adelante, en 1995 se introdujo en la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala* la figura de *presidente de comunidad* para poblados distintos a la cabecera municipal con más de mil habitantes, cuya elección se hace conforme al sistema de “usos y costumbres”. De acuerdo con el *Catálogo* elaborado por el Instituto Electoral de Tlaxcala de 2006, en 98 comunidades se eligen a sus presidentes de comunidad por este medio, distribuidas en 24 de los 60 municipios que existen en la entidad (Espinoza, 2006:89).

Las presidencias de comunidad funcionan como órganos desconcentrados de la administración pública municipal y se eligen

cada tres años, en la misma fecha de la elección del ayuntamiento con la asistencia técnica, jurídica y logística del Instituto Electoral de Tlaxcala. Con menor peso político, en Sonora también se contempla la figura de un *regidor étnico* (y su suplente) designado conforme a los “usos y costumbres”. En este caso, el Consejo Electoral se constituye en autoridad decisoria, por encima de la comunidad, cuando existen controversias.

Un procedimiento distinto es el que se ha establecido en Chiapas. Ahí, el *Código de Elecciones y Participación Ciudadana* (CEPC) establece que:

En los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos deben *preferir* como candidatos, a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna, respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los Ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada (CEPC, artículo 69, inciso xv, cursivas mías).

En Guanajuato, la *Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas* (promulgada el 14 de marzo de 2011) plantea mecanismos para propiciar el acercamiento entre la población de las comunidades indígenas y el ayuntamiento.

Es, sin embargo, Oaxaca, donde la representación indígena a nivel municipal se ha desarrollado de mayor manera. El caso de Oaxaca cobra especial interés dado que involucra a la mitad de los habitantes del estado,⁷ a 15 de los 56 grupos etnolingüísticos que se reconocen en México y a su peculiar división administrativa y territorial que, con 570 municipios, representa casi un cuarto del total de municipios del país.

⁷Según datos del Censo General de Población y Vivienda, levantado por el INEGI en el año 2000, de 3.5 millones de habitantes en Oaxaca, 37 % son hablantes de lengua indígena; según estimaciones del Conapo, la población indígena de Oaxaca representaba en 2000 a 55.7 % del total en ese estado (Conapo, 2005:18).

Sobre este caso baste señalar, siguiendo al abogado indígena Hugo Aguilar (2010), que:

Lo que realmente cambió con este reconocimiento, fue la relación del Municipio con el Estado, a partir de esta reforma, los Municipios indígenas ya no tienen la obligación de elegir a sus autoridades a través de los partidos políticos, tampoco deben registrarlos bajo el membrete de éstos para obtener su constancia de mayoría y su acreditación legal ante la Secretaría General de Gobierno (Aguilar 2010:114).

Además, en no pocas ocasiones las comunidades han revitalizado sus formas de participación y representación, ampliándolas a sectores que habían permanecido excluidos, a la vez, han renovado los juegos internos de poder y favorecido el avance de los proyectos comunitarios y autonómicos. El cambio operado a nivel local también produjo una mayor participación indígena en las elecciones tanto a nivel estatal como federal y una mayor pluralidad y competencia electoral en ellas (Recondo, 2007b), tal y como se expresó en la elección de gobernador de 2010, cuando la oposición, en alianza electoral, venció al PRI luego de 80 años en el poder.

Ciertamente, las elecciones por derecho consuetudinario no han estado ajenas a los conflictos e incluso eventualmente a la violencia. Sin embargo, uno de los grandes pendientes que ha dejado sin resolver este sistema electoral, pero también el régimen electoral de partidos políticos (en Oaxaca y en el resto del país),⁸

⁸“El promedio nacional de presidentas municipales es de 3.5 %, en Oaxaca representa tan sólo 1.9 %. Por lo que respecta a cargos menores dentro de la estructura municipal, como las síndicas, el promedio nacional es de 11.5 %, en tanto que en el caso de Oaxaca representan únicamente 1.6 % del conjunto en dicho cargo; mientras, las regidoras, que en el ámbito nacional representan 28 %, significan escasamente 6.4 %. En el análisis de estas cifras es necesario considerar, sin embargo, que el número absoluto de regidoras en Oaxaca no es el más bajo del país, como Baja California, donde hay apenas seis regidoras de un total de 17 y representan 35.3 %, mientras que en Puebla, la entidad federativa con mayor número de regidoras (509), el porcentaje es de 29 % del total estatal” (Bonfil *et al.*, 2008:106).

es la muy baja participación y en ocasiones exclusión de las mujeres de los procesos para designar a las autoridades de gobierno.⁹

Por su parte, esta organización electoral también ha generado nuevos problemas, derivados de la recomposición de fuerzas locales, del reacomodo del control caciquil y de las relaciones clientelares preexistentes; del manejo de los recursos asignados por la federación a los municipios; de los conflictos entre la cabecera municipal y las agencias municipales y de policía; de los casos en que se generan conflictos entre habitantes del municipio que no pertenecen a la comunidad (avecindados) y quienes sí forman parte de ella; de la lucha por la participación de las mujeres que, en algunos casos, se encuentra proscrita al interior de las comunidades; y por supuesto, de la interpretación jurídica de las reglas de “usos y costumbres” cuando se enfrenta la resolución de controversias que se suscitan en el propio proceso electoral.

Como he señalado en otro lado (Singer, 2013), establecer bases legales y principios constitucionales que resolvieran las dificultades para la convergencia entre los sistemas jurídicos indígenas y el orden jurídico nacional, significaría necesariamente incluir la participación de los propios interesados en su diseño, e impedir que los derechos colectivos sean desvirtuados. Implicaría también establecer normas sustantivas, procesales y autoridades con base en los principios del sistema normativo indígena, de carácter general. Ello permitiría preservar la diferencia que caracteriza las formas que adopta este sistema en las distintas comunidades, así como contar con “criterios mínimos para determinar cuándo no se han cumplido determinadas normas o se ha violentado el funcionamiento de las instituciones comunitarias como la asamblea” (Aguilar, 2010:117).

⁹En 1995, las mujeres no tenían derecho a votar en 18 % de los municipios por usos y costumbres (Velázquez, 2000:228), situación que poco ha cambiado al paso de los años. Para un análisis de la participación de las mujeres indígenas en los procesos electorales oaxaqueños, véase Vázquez (2011), Velázquez (2003) y Bonfil *et al.* (2008). Sobre los retos de las mujeres indígenas frente a la justicia electoral, véase González Oropeza (2010/2011).

La diversidad de aproximaciones con las que las constituciones de los estados atienden a la problemática indígena, ha generado un escenario de desigualdad al que deben enfrentarse las comunidades indígenas que están dispersas a lo largo del país. Más aún, la falta de reconocimiento de la pluriculturalidad en diversas constituciones locales, así como del reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a elegir a las autoridades de los gobiernos municipales mediante sus propios sistemas jurídicos, ha dado lugar, en los hechos, a la existencia de autoridades paralelas a la autoridad municipal estatal. En otras ocasiones, ha motivado a que las comunidades indígenas desconozcan las elecciones realizadas por el régimen de partidos políticos y decidan actuar por cuenta propia.

En nuestro país, aún subsiste la falta de concordancia entre los principios constitucionales, que privilegian los principios del individuo frente a los principios colectivos. Ello obliga a la necesidad de llevar a cabo una profunda transformación de ese marco, que pasa por la construcción de lo que se ha denominado pluralismo jurídico, apoyado en la legislación y en las normas internacionales existentes. La tarea no es sencilla y requiere tanto de voluntad política, como de la mera aplicación del estado de derecho.

Bibliografía

Acuerdo CG104/2004, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el seguimiento

y evaluación de los trabajos de distritación”, <<http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/2004/15JUL04/150704ap10.pdf>>, consultado el 3 de octubre de 2011.

Anexo 11 del Acuerdo CG28/2005, “Anexo 11 del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de marzo de 2005.

Aguilar Ortíz, Hugo [tesis de licenciatura], 2010, “Pluralismo jurídico. El sistema electoral indígena en la legislación oaxaqueña”, Oaxaca, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO).

Báez Carlos, Adriana, 2010, “Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009”, *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 19, enero-abril, pp. 37-57.

Bonfil Sánchez, Paloma, Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre Pérez, 2008, *Los espacios conquistados: Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Castañeda, Fernando y Martha Singer, 2010, “Volver al punto de partida, el IFE en 2006”, en Angélica Cuellar, *Los límites de la democracia mexicana. Elecciones 2006*, México, Universidad Autónoma Nacional de México (UNAM), pp. 61-106.

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 2007, *La vigencia de los derechos de los pueblos indígenas en México*, México, CDI.
- Congreso del Estado de Guanajuato, 2011, *Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el estado de Guanajuato*, Guanajuato, México, en <<http://www.congreso-go.gob.mx/sesiones/LXI/2011/ordinaria/15Marzo/11.Decreto%20de%20Ley%20Ind%C3%ADgena--.pdf>>, consultado el 18 de abril de 2011.
- Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2008, *Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí*, México, Congreso del Estado de San Luis Potosí.
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora (CEES), 2008, *Código Electoral para el Estado de Sonora*, 2008, México, CEES.
- Consejo Nacional de Población (Conapo), 2000, *Clasificación de localidades en México según grado de presencia indígena*, México, Conapo.
- Consejo Nacional de Población (Conapo), 2005, *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*, México, Conapo.
- Convención Nacional Indígena (CNI), 2006, “Resolución de la Convención Nacional Indígena”, Memoria 212, octubre, pp. 49-51, también disponible en <http://www.nacion-multicultural.unam.mx/declaraciones/docs/decl_205.pdf>, consultado el 21 de septiembre de 2011.
- Diario Oficial de la Federación*, 1992, “Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*”, 28 de enero.
- Diario Oficial de la Federación*, 2001, “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1ro., se reforma el artículo 2do., se deroga el párrafo primero del artículo 4to.; y se

adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, 14 de agosto.

Diario Oficial de la Federación, 2012, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia política”, 9 de agosto.

Espinoza Ponce, Farydeh A., 2006, “Usos y costumbres: Elecciones en Tlaxcala”, *Con Ciencia Política*, México, El Colegio de Veracruz, núm. 11, enero-julio, pp. 89-102.

Favre, Henri, 1996, *El indigenismo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Gobierno del Estado de Puebla, 2009, *Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla*, México, Gobierno del Estado de Puebla.

González Galván, Jorge Alberto, 2008, “La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: Balance y perspectivas (2006-2009)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM, nueva serie, año XLI, núm. 121, enero-abril, pp. 173-211.

González Oropeza, Manuel, 2010/2011, “Mujeres indígenas frente a la justicia electoral: Retos y perspectivas”, *Última instancia, Revista de Estudios Jurídico Electorales*, México, invierno, año 1, núm. 0, pp. 38-45.

González Oropeza, Manuel, 2008, “Justicia electoral en materia de usos y costumbres indígenas. Una reflexión: Lo que se está haciendo en México”, *Revista Quid Iuris*, Chihuahua, Chih., México, Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua, año 3, vol. 7, diciembre, pp. 25-34.

Hernández Díaz, Jorge, 2002, “Las particularidades de los municipios con población indígena”, en Leticia Santín, coord.,

Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Hernández Navarro Luis y Ramón Vera Herrera, 1998, *Acuerdos de San Andrés*, México, ERA.

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC-Chiapas), 2011, *Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas*, Chiapas, México, IEPC-Chiapas.

Instituto Federal Electoral (IFE), 2006, Proceso Electoral Federal 2005-2006. Resultados del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2006 por entidad federativa. (Voto de los mexicanos residentes en el extranjero), <http://www.ife.org.mx/documentos/computos2006/index_computos.htm>, consultado el 13 de enero de 2007.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2004, *La población indígena de México*, México, INEGI.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2005, *II Censo de Población y Vivienda*, México, INEGI.

Lartigue François, Lourdes Morales Canales y Marlene Romo Ramos, 2008, “Diagnóstico sobre ciudadanía, representación y participación política en los distritos electorales uninominales con mas del 40% de población indígena. Tipología”, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, en <<http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/IFE/ife01.pdf>>, consultado el 3 de octubre de 2011.

López Bárcenas, Francisco, 2005, “Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca”, en David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera, coords., *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*,

- México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 355-374.
- Martínez Sánchez, Francisco, 2004, “El primer partido político indígena en México”, *Derecho y Cultura*, México, IJ-UNAM, 13, enero-abril, pp. 103-116.
- Nava Gomar, Salvador Olimpo [ponencia], 2008, “Derecho indígena electoral comparado”, Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral, Chihuahua, 2-3 de octubre, en <http://www.techihuahua.org.mx/attachments/025_7%20Derecho%20indigena%20electoral%20comparado.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2011.
- Olmedo, Raúl [ponencia], 1999, “El Cuarto Orden de Estado y de Gobierno en Tlaxcala”, Congreso “Gobiernos locales; el futuro político de México”, 23-24 de septiembre, Red de Investigadores en gobiernos Locales de México (Iglom), Guadalajara, Jalisco, en <<http://www.iglom.ites.mx/HTML/encuentros/congresol/pm2/rolmedo.html>>, consultado el 10 de agosto de 2011.
- Olvera Jiménez, Isidro [ponencia], 2002, “Constituciones estatales y derechos indígenas”, seminario internacional Constitución y Derechos Indígenas, marzo 2001, en Jorge Alberto González Galván, *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 165-182.
- Partido Acción Nacional (PAN), 2002, “Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 2002”, aprobada en la XLV Convención Nacional con fecha 14 de septiembre de 2002, México, en <[http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p_doctrina2002\[1\].pdf](http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p_doctrina2002[1].pdf)>, consultado el 13 de agosto de 2011.
- Partido de la Revolución Democrática (PRD), 2011, “Estatuto”, Documentos Básicos XII Congreso Refundacional,

- México, en <<http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2011.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2011.
- Partido de la Revolución Democrática (PRD), 2009, “Declaración de Principios”, XII Congreso Nacional del PRD, 3-6 de diciembre de 2009, México, en <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/declaracion_principios2011.pdf>, consultado el 13 de agosto de 2011.
- Partido Movimiento Ciudadano (MC), 2002, “Programas de Acción, Modificado y actualizado por la II Asamblea Nacional Extraordinaria”, 16 de agosto, Puebla, México, en <http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=38#8.8>, consultado el 13 de agosto de 2011.
- Partido Movimiento Ciudadano (MC), 2010, “Estatutos Aprobados el 22 de Octubre de 2010 en la Trigésima Segunda Sesión del Consejo Nacional”, México, en <http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=37>, consultado el 13 de agosto de 2011.
- Partido Nueva Alianza (Panal), 2011a, “Estatutos Nueva Alianza”, México, en <http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Estatutos_Nueva_Alianza.pdf>, consultado el 13 de agosto de 2011.
- Partido Nueva Alianza (Panal), 2011b, “Programa de Acción”, México, en <<http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Programa.pdf>>, consultado el 13 de agosto de 2011.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2008, “Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional aprobados por la Veinte Asamblea Nacional Ordinaria de Agosto de 2008”, México, en <<http://www.pri.org.mx/LaFuerzadeMexico/NuestroPartido/NPdocumentoBasico.aspx>>, consultado el 13 de agosto de 2011.

- Partido del Trabajo (PT), 2011a, “Declaración de Principios”, México, en <<http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/principios.html>>, consultada el 13 de agosto de 2011.
- Partido del Trabajo (PT), 2011b, “Programa de Acción”, México, en <<http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/proaccion.html>>, consultado el 13 de agosto de 2011.
- Partido de Unidad Popular (PUP), 2003a, “Estatutos”, México, en <http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Policos/Unidad_Popular/Estatutos_pup.pdf>, consultado el 13 de agosto de 2011.
- Partido de Unidad Popular (PUP), 2003b, “Declaración de Principios”, México, en <http://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/Partidos_Policos/Unidad_Popular/declaracion_principios_pup.pdf>, consultado el 13 de agosto de 2011.
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 2011, “Programa de Acción”, México, en <http://www.partidoverde.org.mx/transparencia/PROGRAMA_DE_ACCION_PVEM.pdf>, consultado el 13 de agosto de 2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, México, PNUD.
- Recondo, David, 2007a, *La política del gatopardo: Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA).
- Recondo, David, 2007b, “Crónica de una muerte anunciada: el ocaso del partido de Estado en Oaxaca”, *Desacatos*, núm. 24, mayo-agosto, pp. 123-134.
- Ruíz Mondragón, Laura [tesis de doctorado], 2008, “Usos y costumbres y partidos políticos en la Mixteca alta, Oaxaca”, UNAM, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.

- Sarmiento Silva, Sergio, 1996, “El pensamiento político indio y la lucha por la autonomía”, en AGN, edit., *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, México, Archivo General de la Nación (AGN)/Fondo de Cultura Económica.
- Silva Adaya, Juan Carlos, 2004, *Control de la constitucionalidad y elecciones indígenas*, México, Porrúa.
- Silva Adaya, Juan Carlos, 2002, “Derecho consuetudinario indígena y el control de la constitucionalidad en materia electoral”, en Hugo Concha Cantú, coord., *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Serie Doctrina Jurídica, núm. 100, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 771-815.
- Singer Sochet, Martha, 2005, *Movimiento indígena en México. Representación, poderes y políticas*, México, Gernika.
- Singer Sochet, Martha, 2013, *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Serie Temas Selectos de Derecho Electoral.
- Singer Sochet Martha y Carlos Sirvent, 2007, “Multiculturalismo democrático: Evidencias y debate”, en Martha Singer coord., *México. Democracia y participación política indígena*, México, Gernika/UNAM, pp. 13-42.
- Stavenhagen, Rodolfo, 2001, “El derecho de sobrevivencia: La lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Reunión de Expertas sobre Racismo y Género, Santiago de Chile, 4-5 de junio.
- Vázquez García, Verónica, 2011, *Usos y costumbres y ciudadanía femenina*, México, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura/Colegio de Posgraduados/Miguel Ángel Porrúa.

- Velásquez Cepeda, María Cristina, 2000, *El nombramiento, Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- Velásquez Cepeda, María Cristina, 2003, “Discriminación por género y participación en los sistemas de gobierno indígena, contrastes y paradojas”, en Paloma Bonfil Sánchez y Elvia Rosa Martínez Medrano, coords., *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.



El derecho a la diferencia: Entre las aspiraciones democráticas y la defensa de la diversidad

Jorge Hernández Díaz

Introducción

En la historia contemporánea reciente, la defensa de la diversidad cultural y el anhelo por universalizar ciertas prácticas sociales son procesos que algunas veces se contraponen y representan nuevos dilemas filosóficos y sociales, ya que la defensa de derechos específicos supone la convivencia de prácticas culturales que provienen de visiones del mundo a veces incompatibles. Tenemos así que en varias partes del globo surgen manifestaciones que por un lado se organizan para la defensa de los derechos humanos y promoción de la democracia como derechos y aspiraciones universales; y por otra parte están ocurriendo manifestaciones sociales en las que la defensa de particularidades culturales regionales o locales son las dimensiones centrales.

La velocidad con la que se difunden las ideas en la actualidad ha hecho posible que se dé una gran interrelación entre las distintas reivindicaciones con pretensiones universales y las manifestaciones locales, o bien las manifestaciones locales de las luchas globales han contribuido a la defensa de la diversidad de visiones del mundo. Esta tendencia no tiene un impacto homogéneo, adquiere especificidad en cada caso dependiendo del ámbito nacional, regional o local en el que se desarrolle. Por ejemplo, en el caso del sureste mexicano, la defensa de los derechos humanos ha sido retomada básicamente por la lucha de los derechos de los

pueblos indígenas, así las manifestaciones más amplias son retomadas a nivel local y reinterpretadas, dando lugar a múltiples demostraciones sociales. Con respecto al primero habría que anotar que estos movimientos surgen, paradójicamente, como resultado (respuesta) a las políticas de homogeneización, característica de la formación de los estados contemporáneos, que en el caso de México se tradujo en el diseño e implementación de las políticas indigenistas emprendidas como parte de la construcción de un país mestizo, pero que en el mediano plazo ha propiciado la formación de una gran variedad de expresiones de la etnicidad a lo largo del territorio mexicano.

Todos estos fenómenos se aprecian con claridad en lo que está sucediendo en Oaxaca, en el sur de México, lugar donde los reclamos indígenas han conseguido un reconocimiento legal explícito de prácticas políticas sustentadas en fundamentos diferentes a los de la democracia liberal. En este texto se discute esta situación en la que los derechos indígenas adquieren concreción en formas de organización política local basadas en principios de representación propios de cada grupo o localidad. Para abordar este fenómeno se realiza un breve recorrido de la manera en que los municipios indígenas consiguieron este derecho y de las consecuencias de su ejercicio. Así, se da cuenta del alcance de los logros políticos de los pueblos indígenas en el ámbito municipal y de cómo esta relación sitúa las demandas indígenas frente a los otros poderes constitucionalmente reconocidos. El texto describe y analiza las tensiones internas y externas que este ejercicio supone, tanto en la práctica política concreta como en la legislación que la sustenta.

Gobernanza y gobernabilidad en territorios indígenas

En las últimas dos décadas, en América Latina, en general, fue por la presión de las movilizaciones de las organizaciones indíge-

nas, a partir de la década de 1990, que se promovieron reformas constitucionales muy importantes en los países de la región (Van Cott, 2005; Postero, 2007). Desde entonces, el reclamo que los indígenas hacen del reconocimiento de sus unidades políticas particulares se ha convertido en una razón para la promoción de la organización y la acción colectiva que tiene el propósito de propugnar, por derecho, condiciones que les garanticen mejores niveles de vida y una situación social y política en la que puedan mantenerse como entidades culturalmente diferenciadas. Es por ello que, además de la lengua, la religión, la historia, el estilo de vida propio, se defiende también un ejercicio político autónomo, sobre todo en el ámbito comunitario y municipal y el derecho al ejercicio de un sistema jurídico propio.

A consecuencia de ello, las unidades subnacionales de mayoría indígena de la región latinoamericana se han convertido en escenario de profundos cambios. Los movimientos locales, regionales y nacionales que tuvieron lugar en casi todos los países lograron transformar la relación entre pueblos indígenas y el Estado, transformar la naturaleza de la ciudadanía y, en muchos casos, fortalecer nuevas organizaciones y liderazgos indígenas. A raíz de las movilizaciones, se reconoció oficialmente la diversidad étnica y cultural del Estado, y en algunos países se establecieron regímenes especiales para gobiernos subnacionales indígenas. Este hecho se traducía en el reconocimiento del Estado a las entidades políticas indígenas para contar con autoridades con la facultad de dirimir conflictos, en los que las normas consuetudinarias o locales son aplicables a los mismos en un ámbito territorial determinado.

Al mismo tiempo, en casi todos los países de la región se desarrollaron procesos de descentralización de las funciones y recursos del Estado hacia gobiernos subnacionales que fueron fortaleciendo la vida institucional municipal. Las transformaciones se impulsaron tanto por el aparato de Estado que buscaba reducir

sus funciones, como por la presión social que ejercieron distintos sectores de la sociedad civil que impulsaron demandas por una mayor democratización (Oxhorn, Tulchin y Selee, 2004). Estos dos procesos han convergido en el tiempo y en el espacio, dando lugar a arreglos políticos en el ámbito municipal que ponen en práctica, o visibilizan, aspectos de la gobernabilidad local y una relación entre municipios de mayoría indígena con el Estado. Ha sido así que al existir gobiernos conformados según normas locales han surgido distintas manifestaciones para materializar algunas propuestas políticas que permiten ejercicios autonómicos, dando lugar al ejercicio de una jurisdicción propia, a la posibilidad de implementar políticas de desarrollo social particulares, y de implementación de formas de decisión novedosas para utilizar y asignar los recursos con que cuenta la unidad subnacional; igualmente se legitimaron prácticas que se mantenían de manera tradicional aunque sin reconocimiento legal.

Entre estas experiencias autonómicas se insertan las propuestas del movimiento indígena. Para algunos autores el ejercicio del gobierno indígena es distinto al de los llamados sistemas occidentales, pues se supone que la autoridad indígena no invoca los principios democráticos de representación y mayorías, que se basa en criterios tradicionales propios de cada grupo indígena e incluso de cada localidad. Es por ello que cabe la pregunta sobre la manera en la que los gobiernos emanados de estas formas de elección resuelven en el ejercicio del poder en la localidad o el municipio donde se practican, es decir, cómo gobiernan.

Con esta conjetura tiene sentido aquí hacer una distinción entre gobernanza y gobernabilidad, pues se supone que estamos hablando de dos ámbitos con propuestas para gobernar que se están basando en filosofías alternas. Así, especificamos la gobernanza como las estructuras (o reglas de juego) y los procesos que condicionan la participación e interacción de los actores políticos y sociales, es decir de las características de un sistema político.

Por otro lado, la gobernabilidad es entendida como la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas mediante unos cauces institucionales y las reglas de juego establecidas; es decir, la gobernabilidad se evalúa en función de la capacidad de la gobernanza (Coppedge, 1994), la gobernanza es el camino, la gobernabilidad el objetivo. Con esta consideración, la gobernabilidad indígena está estrechamente vinculada con los reclamos del respeto a la diferencia y en ese contexto es que se han acuñado las definiciones al respecto, en donde se resalta la capacidad de autogestión de los pueblos indígenas.

Por todo esto, al considerar la gobernabilidad indígena se debe considerar que estamos frente a un nuevo tipo de relación en el entramado institucional, donde se incluyen comunidades con diversos proyectos políticos dentro de un mismo Estado. De esta manera, adquieren sentido institucional las formas de gobierno local, pues pasan a formar parte de la trama de las instituciones públicas y se puede entender la autonomía de las comunidades territoriales (y étnicas). Este idea adquiere mayor sentido si consideramos que el gobierno local es el lugar en donde se expresa la relación más cercana entre las autoridades y los ciudadanos, entre gobernantes y gobernados, es desde aquí de donde se pueden implementar medidas específicas para conseguir el bienestar colectivo. Se supone que por la cercanía que se establece entre gobernados y gobernantes, es en el ámbito de los gobiernos locales la mejor locación para diseñar políticas que estén acordes con la realidad de cada municipio o unidad subnacional, ya que tienen mayores posibilidades de contar con un conocimiento concreto de sus problemas y potencialidades; y en esa medida un gobierno local autónomico podría jugar el papel de protagonista en la gestión del bien común. Es en los gobiernos locales donde la potencialidad de apertura de canales de participación cobra mayor relevancia, dado que es en este nivel gubernamental donde los vínculos con la población y la sociedad civil son más fuertes.

Así, para poder diferenciar las dimensiones de la gobernanza y la gobernabilidad en, y con, estas nuevas unidades —o antiguas pero con nuevo estatus jurídico— se podrían plantear dos niveles para el análisis, uno que va en sentido de la unidad política diferenciada hacia las unidades que las incluyen, y otro en las relaciones que se establecen al interior de cada una de las unidades diferenciadas. Gobernanza sería entendida, en el sentido amplio como el referente con el que el Estado está dando satisfacción a las demandas de un sector de la población que se encuentra diferenciado y la gobernabilidad a la manera en que, dentro de estas unidades, se concreta el gobierno propio. Son formas que ya se han discutido o señalado por quienes se ocupan del análisis del modo en que el Estado democrático debe dar satisfacción a los sectores que reclaman el establecimiento de políticas públicas de carácter diferenciado. Así, por ejemplo Kymlicka (1995), al hablar de los reclamos de un grupo, señala que se puede distinguir entre aquellos que pugnan por los derechos que permitan delimitar la acción política al interior de las unidades diferenciadas, establecimiento de normas para la vida interna del ente particular en la que se construye un conjunto de medidas que no serán adjudicadas a otros y éstos tampoco podrán reclamar protección a las leyes que rigen en la sociedad que los incluye. Por otra parte, están las normas que establecen las relaciones entre este ámbito y el resto de las unidades políticas que componen el Estado. Hay que recordar que en esta nueva realidad los gobiernos locales corresponden a unidades políticas que son parte constitutiva del Estado, pero con formas de gobierno diferenciadas que se distinguen por su carácter autónomico.

Gobernabilidad y políticas del reconocimiento

Así pues, el tema de la gobernabilidad en territorios indígenas no se puede entender sin aludir al debate sobre la constitución del

Estado-nación, y de su más reciente expresión: el carácter multicultural o pluricultural. Un Estado democrático, por imperfecto que sea, sólo puede ser construido con un arsenal filosófico liberal en donde los derechos individuales son esenciales para dar sentido al concepto de ciudadanía. He aquí el dilema de los Estados contemporáneos que aspiran a un régimen democrático que a la vez sea incluyente de la diversidad cultural. En el Estado democrático sus integrantes son ciudadanos que sostienen relaciones entre sí como parte de un agregado de individuos que, por conveniencia, son iguales ante la ley y, como tales, son ciudadanos. Se trata de una concepción de la ciudadanía que se concibe totalmente dissociada de la cultura. Así es como la polémica se condensa entre quienes defienden la concepción de ciudadanía que contempla el derecho a la diferencia y por lo tanto reclaman el reconocimiento de derechos colectivos, y aquellos que sostienen que en las democracias tales requerimientos no deben tener satisfacción para ejercerse en el ámbito público.

El reconocimiento de la presencia de grupos que mantienen distintas culturas, que dan sustento a formas de organización política diferenciada, en el seno de los Estados contemporáneos, ha dado lugar a nuevas interpretaciones teóricas para comprender la forma en que se adopta la diversidad cultural, política, jurídica en cada país, lo que ha promovido el debate sobre las políticas públicas que, correlativamente, deberían adaptarse en caso de que el Estado y la sociedad coincidieran en la conveniencia de adoptar un modelo político multicultural en el que pueden existir colectividades con distintas visiones del mundo que posiblemente estén en desacuerdo con la propuesta cultural y política del Estado que las contiene.

En la democracia la vía para otorgar nuevos derechos a los individuos es mediante la construcción de la ciudadanía, es decir ensanchando la igualdad cualitativa. Este planteamiento se entiende desde la óptica de la libertad que cada sujeto adquiere al

asumirse como ciudadano pleno. Según Marshall, cualquier otra diferencia queda superada “siempre que se reconozca la igualdad de la ciudadanía” (Marshall, 2005:19). Visto así, parece que el reconocimiento jurídico y político de los derechos culturales, nacionales, religiosos y étnicos, difícilmente puede ser satisfecho públicamente en el ámbito de un Estado democrático, ya que el derecho a la diferencia supone distinciones cualitativas entre sus integrantes, lo que rompería el principio de igualdad política requerida por la democracia. Sin embargo, en las condiciones actuales, vemos que nuevos actores reclaman derechos diferenciados de carácter colectivo y permanente, a la vez que cuestionan la validez de la interpretación ortodoxa del concepto de ciudadanía vigente en los Estados democráticos. Con lo cual también se objeta la idea de que los Estados democráticos mantienen una propuesta neutral y ciega a las diferencias culturales, así por ejemplo Taylor (2001) considera que al liberalismo político no puede ni debe atribuírsele una neutralidad cultural completa, toda vez que sus propuestas asumen una visión del mundo claramente demarcada.

Quienes aceptan la posibilidad de que en las democracias liberarles se puedan considerar derechos diferenciados, William Kymlicka (2003) entre ellos, reconocen que la mayoría de los derechos colectivos están enfocados a nivelar las diferencias sociopolíticas y no buscan la primacía de las comunidades sobre los individuos; se trata, más bien, de expresiones donde se defiende la idea de que, para que exista la justicia, ésta no debe limitarse a los individuos, también debe contemplar a los grupos; por lo tanto, son expresiones que exigen la concesión de derechos diferentes a los miembros de grupos diferentes. Propone, así, el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada para los grupos étnicos, como sujetos de derechos específicos. De igual forma, considera que los derechos diferenciados que pueden ser compatibles con la libertad individual contribuirían a fomentar la igualdad entre las minorías y la mayoría (Kymlicka, 2003). En

términos teóricos, esta afirmación es atractiva; cómo funciona en casos específicos es parte de la discusión actual.

Para implementar políticas que favorezcan el desarrollo de las capacidades de los grupos subordinados, tanto las del ámbito de la vida pública como las de la vida privada —a las que se le ha dado precisamente el nombre de políticas del reconocimiento—; no obstante, en el primero son imprescindibles la existencia de normas para legalizar el reconocimiento de las identidades colectivas y la implementación de condiciones que permitan la reproducción de la diferencia como una respuesta a las demandas de los grupos culturalmente relegados. Esas políticas, según Taylor, se deben basar en el principio de la discriminación positiva o discriminación a la inversa; se trata de generar relaciones de equidad y de simetría con legislaciones que favorezcan a quienes ocupan un espacio social relegado inmerecidamente (Taylor, 2001).

En general, y desde una perspectiva del liberalismo político, el debate académico ha esbozado cierto consenso respecto a la necesidad de establecer medidas para dar sustento legal al reconocimiento del derecho a la diferencia, del respeto a la diversidad de las identidades culturales y de la necesidad de consagrar derechos específicos a los pueblos con culturas diferentes a la cultura hegemónica de un Estado. Tales políticas no se reducirán a la protección de la integridad cultural, sino garantizarán su supervivencia a futuro; de igual forma, se exige que al interior de los pueblos con culturas diferenciadas se asegure el ejercicio de los derechos fundamentales de todas las personas.

Gobernabilidad local en municipios indígenas

Con esta perspectiva en mente vale la pena preguntarse hasta qué punto los avances políticos de los pueblos indígenas en el ámbito municipal han llevado a fortalecer sus demandas frente al Estado nacional, y qué relación guardan los gobiernos municipales

con las instancias de poder del Estado que los contiene. Ambas preguntas hacen referencia a la gobernanza y a la gobernabilidad. Por un lado, la autonomía puede servir para consolidar las legítimas demandas de los pueblos indígenas; pero por otro lado también existe un peligro de que el reconocimiento por parte del Estado hacia el autogobierno conlleve a la marginación económica y política. Por lo tanto, es vital considerar para evaluar la gobernabilidad tanto en la consolidación de los municipios como en los vínculos con la política nacional y la forma de inserción de la población indígena en la estructura social más amplia.

En México, el reconocimiento formal del derecho a la diferencia quedó plasmado desde 1992 en la *Constitución* federal; primero en el artículo 4to. y más tarde, en 2001, en el artículo 2 de la *Constitución* federal; acerca de las limitantes de dichas reformas constitucionales ya se ha escrito suficiente, especialmente sobre el hecho de que sus contenidos surgieron de un diálogo en el que una comisión en la que participaba el poder legislativo se había comprometido con un reconocimiento de mayor amplitud, además de que su concreción se deja en manos de las constituciones locales (López, 2009; Benítez, Selee y Arnson, 2003). Con todo esto, el debate nacional sobre los derechos indígenas se ha centrado mucho más en la autonomía local que en la inserción de los indígenas en la política y desarrollo nacional. Esto se debe, quizá, a que el movimiento indígena, a principios de los años noventa, se formó en un contexto en el que las organizaciones indígenas se oponían al control y la cooptación del Estado y se manifestaban en contra del partido oficial y de un sistema político que para entonces todavía no dejaba de ser unipartidista. Sin embargo, desde 2001 el movimiento indígena nacional perdió espacios, a partir de la decisión del movimiento zapatista de retirarse del escenario nacional en ese año, especialmente por la manera en la que se llevaron a cabo las reformas constitucionales. En gran medida, el movimiento nacional se había articulado alrededor de

los zapatistas, y su decisión de replegarse también implicó una retirada del movimiento nacional.

Desde entonces, el esfuerzo de las organizaciones indígenas se ha concentrado en la construcción de autonomías locales y regionales. Algunos de estos empeños, como en Oaxaca, se han enfocado en fortalecer autonomías ya existentes en los municipios, pero en otros casos, como en Chiapas y algunos otros estados, se han creado municipios autónomos distintos a los oficialmente reconocidos. Además, han surgido experiencias regionales notables que van más allá de un solo municipio, como las experiencias intermunicipales en Sierra Norte de Oaxaca, o la policía comunitaria de Guerrero, nacida en 1995, que es, quizá, la más reconocida. En 2012 incluía a 72 comunidades y se extendía a través de once municipios guerrerenses, aunque no todas las comunidades de los mismos eran parte de dicha policía (Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria, 1995). Lo significativo es que su existencia no depende institucionalmente de las estructuras municipales. Y todo parece indicar que han logrado un grado de seguridad en la región de La Montaña de Guerrero que en otras regiones de ese estado no existe.

Pero aunque sean evidentes estas manifestaciones autonómicas, algunas de ellas exitosas, en la situación actual la concreción de los derechos para los pueblos indígenas debe atenerse al marco legal que impone el Estado mexicano. Cuando los conflictos exceden la jurisdicción de las unidades políticas locales o su capacidad para dar respuesta a los problemas que se les presentan, necesariamente tienen que recurrir a los ámbitos superiores inmediatos, es decir, a los ámbitos estatales y federales. Para poder ilustrar este asunto me voy a concentrar en lo que se refiere a los aspectos electorales en el caso de Oaxaca, por ser éste el ámbito en el que se han definido más claramente los reconocimientos, han tenido mayor alcance y han sido ejercidos de manera amplia.

Los dilemas de las normas consuetudinarias: Las constricciones internas

En el ámbito electoral, lo más cercano a este tipo de afirmación política es el reconocimiento del sistema de elección por medio de las normas consuetudinarias, en el estado de Oaxaca, entidad en la que la implementación de sistemas de elección de autoridades por asambleas populares ha sido codificada en la constitución estatal en Oaxaca, ya desde 1995, y es generalizada en la gran mayoría de municipios del estado (Hernández-Díaz, 2007). Estas formas de gobernar parecen haber reconciliado, en algunos casos, prácticas ya establecidas de designación de liderazgos con las funciones legalmente reconocidas por el Estado. Sin embargo, presentan algunos dilemas, ya que en ciertos casos excluyen a quienes no nacieron en la localidad, en ocasiones, a las mujeres, a los no católicos. Si bien hay argumentos persuasivos de que los derechos colectivos pueden contribuir al respeto de los derechos individuales (Kymlicka, 1995; Stavenhagen, 1996), en los hechos y en los fundamentos filosóficos que los sustentan frecuentemente se producen contradicciones entre estas aspiraciones. Sin duda, son sistemas que producen rendición de cuentas, aunque a veces al costo de perder una participación de todos los integrantes de la comunidad o de no permitir la expresión de opiniones minoritarias. Claro que esta tensión no es exclusiva de los municipios indígenas, ya que existen intentos, entre otros, de compaginar la participación ciudadana directa con la representación plural en otros mecanismos de decisión, pero sí representa un fenómeno digno de debate.

En Oaxaca rigen, con reconocimiento jurídico, dos sistemas electorales para designar a las autoridades municipales: uno, el de competencia partidista, y otro, el de elección por normas de derecho consuetudinario que se estableció en 1995 dentro del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de*

Oaxaca (CIPPEO), en el libro IV del CIPPEO, titulado “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario” (artículos 109 al 125). Este *Código* ha sido reformado varias veces. La reforma más reciente envió lo referente a las elecciones por normas consuetudinarias al libro VII. Precisamente, fue reformado para tratar de encontrar solución a los distintos problemas que habían enfrentado los gobiernos emanados de la puesta en práctica de este sistema alternativo. Originalmente, el artículo 110 del *Código* citado, señalaba:

Son municipios por usos y costumbres aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias y diferentes a las que se aplican en los municipios que realizan su elección a través de los partidos políticos; en los que cumplan reglas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos.

Y en el artículo 132 se asentaba:

Para efectos de este *Código*, serán considerados Municipios de usos y costumbres aquellos que cumplan con las siguientes características:

- I. Aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus Ayuntamientos de acuerdo a las Constituciones Federal y Particular en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas; o
- II. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad.

Esta disposición, junto con otras leyes y normas vigentes en la entidad, dan satisfacción a los reclamos indígenas. La representatividad política al interior de las comunidades que utilizan el

régimen de normas consuetudinarias, supone la existencia de un modelo en el que los representantes utilizan formas tradicionales que no necesariamente forman parte de la democracia representativa, ya que los nombramientos son asignados en la Asamblea, es decir, por la voluntad de aquellos que forman la comunidad política de la localidad. En el modelo ideal, los representantes no suelen ser candidatos voluntarios; por el contrario, éstos aparecen como candidatos “que se deben” a la tradición, al prestigio y al sentido de pertenencia a la comunidad, mismo que refuerza la identidad de los actores políticos locales. Lo que se consigue con este desempeño es prestigio o reconocimiento social local.

Pero, quienes son parte de esta comunidad política particular también participan de una comunidad política más amplia, en la que los representantes son electos mediante mecanismos propios de la democracia liberal, en este caso concretada por medio de la competencia entre partidos políticos. Así, los integrantes de las comunidades participan en dos sistemas electorales, sustentadas en dos visiones del mundo, algunas veces contrapuestas.

Quiero detenerme en un punto que deja ver la dificultad que entraña esta convivencia. En Oaxaca, a nivel jurídico, el CIPPEO (artículos 114 a 118, antes de la reforma de agosto de 2012) impide la afiliación partidaria a aquellos Ayuntamientos que se rigen bajo el sistema electoral de derecho consuetudinario. A nivel local, al momento de realizar elecciones municipales, la competencia entre partidos está proscrita. Esto significa que la afiliación a los partidos políticos, debe suprimirse en las elecciones municipales, pero es indispensable el proceso electoral estatal y federal.

El tema provoca controversia entre los constitucionalistas, dado que se refiere a la naturaleza colectiva de los derechos de los pueblos indígenas, una dimensión que no puede incluirse en las garantías individuales. Algunos arguyen que sería suficiente aplicar la *Constitución* –sin una reforma– para cumplir con las

demandas de los pueblos indígenas. Esta es una respuesta frecuente que se origina en la idea de que la *Constitución* contiene las garantías primordiales para todas las personas; por lo tanto, demandar derechos diferenciados confronta el principio de universalidad que debe caracterizar la condición de ciudadanía y, en consecuencia, puede dar lugar a regímenes de excepción inaceptables –derechos especiales– que aunque establezcan una discriminación positiva, estarían finalmente violando uno de los pilares del orden jurídico del liberalismo político: la igualdad ante la ley. Otros aducen la validez de todo esto si se consideraran derechos para los habitantes de las comunidades indígenas, como individuos. Sin embargo, al final de cuentas lo que se está buscando es el reconocimiento constitucional de una realidad social que todavía se contrapone al anhelo liberal de la igualdad, pues es sabido que persisten en las comunidades prácticas de organización política y social, así como culturas diferentes a las que mantiene la hegemonía. Nada de lo que se denomina garantías individuales permite la adaptación de estos derechos colectivos en un nuevo orden jurídico: el caso de Oaxaca demuestra la complejidad de la aplicación de estas leyes.

En la mayoría de estos municipios el principio de elección es bastante elaborado y existe una gran variedad de formas de elección englobadas todas bajo el nombre de normas comunitarias internas (popularmente denominadas de usos y costumbres). Igualmente, los formas y contenidos de las desavenencias en este caso son diversas, pero los de mayor riesgo político son aquellos que resultan de la aplicación de normas excluyentes. Aunque existe la idea generalizada de que en los 418 municipios que mantienen vigentes sus normas comunitarias internas, los integrantes de los ayuntamientos son aquellas personas que ya han prestado un servicio a la comunidad, también lo es el hecho de que en estos municipios existen ciertas restricciones que se traducen en exclusiones. Las más notorias son la exclusión de los ciudadanos de las

agencias municipales, la de las mujeres, la de los que practican una religión diferente a la católica, los *avecindados*.

Muchas de estas tensiones con frecuencia se convierten en graves conflictos comunitarios manifestados en grupos que se levantan contra el orden municipal, impugnación de elecciones locales, autoridades locales que expulsan contingentes de su población, o que resuelven con una discrecionalidad ajena a los consensos comunitarios, en algunos de los municipios gobernados por normas comunitarias internas a ciertos sectores se les niegan algunos de los derechos políticos plasmados en la *Constitución*; especialmente el de votar y ser votado. En general, los sectores de la población que se excluye son el de las mujeres, los recién llegados (*avecindados*), los habitantes de las agencias municipales. Las mujeres no votan en 18 % de los municipios en los que las elecciones municipales se rigen por usos y costumbres, los recién llegados están privados de sus derechos en torno a 30 % de estas municipalidades; de la misma manera, en 26 % de ellos la población que vive en las agencias municipales está vetada de asistir a la asamblea y por lo tanto de participar en la elección (Velásquez y Aquino, 1997). Aunque estas exclusiones a la participación política no se producen en todas partes ni en el mismo grado, con el hecho de que se presente en algunos de ellos es un signo de prácticas excluyentes en estos municipios, por lo que existe una amenaza para el ejercicio de la igualdad de derechos.

Cada una de estas formas de exclusión tienen también una diversidad de manifestaciones, en algunos municipios los ciudadanos de las agencias municipales están totalmente excluidos, en otros participan sólo las autoridades de las agencias como observadores, en otros los ciudadanos de las agencias votan pero no tienen derecho a ser electos. Lo mismo sucede con las mujeres, y en este caso estamos hablando de las mujeres de las cabeceras municipales. En algunas ocasiones, como aconteció (y al parecer lo seguirá siendo, pues una *golondrina* no hace el verano) hace

unos cinco años en San Mateo del Mar, las mujeres son punidas cuando intentan participar en el proceso de designación de las autoridades municipales. En otros municipios las mujeres participan pero no son electas, sólo votan, Xanica puede ejemplificar esta situación.

La restricción a la participación de los habitantes de las agencias se puede explicar porque estas localidades en el pasado funcionaron como entidades políticas autónomas; y lo que hoy en día da lugar a la discusión y desavenencia es la distribución de los recursos que llegan a las cabeceras provenientes de la federación. Hasta se podría pensar que en esos casos se trata más de problemas administrativos que políticos, sin embargo, han sido los más difundidos y los que han llegado a los tribunales.

Las otras formas de exclusión son más espinosas, las de los avecindados, mujeres y no católicos, pues se trata de formas de exclusión que sin duda envuelven propuestas de carácter moral, ya que tienen relación con la manera en la que se concibe y/o define a los integrantes de la comunidad política en cada municipio, es decir a aquellos a quienes se les reconocen deberes y derechos plenos en una unidad política determinada, en este caso el municipio; definido así, resulta claro que en muchos municipios oaxaqueños se practican formas de exclusión que limitan la participación de ciertas categorías de la población y por lo tanto los contenidos que dan sustento a quienes forman la comunidad política excluyen a ciertos sectores. Las mujeres son las más vulnerables en este aspecto, en el mejor de los casos votan, pero no tienen derecho de ser votadas; en otros casos los avecindados, aun cuando cumplan con todos sus cargos, cuotas y tequios, de ningún modo serán considerados para un cargo de mayor jerarquía, lo mismo sucede con los no católicos; por ejemplo, en San Mateo del Mar, una persona que profese el protestantismo podrá servir en muchos cargos de menor jerarquía pero difícilmente tendrá el derecho de acceder a los puestos más importantes como

los de presidente, alcalde, síndico o regidor. Estas son formas de exclusión que han sido contestadas y que con el tiempo darán lugar a nuevas demandas que de no ser atendidas serán principios de nuevos conflictos.

Pero no sólo sucede con los que no forman parte de la comunidad política local, también existen problemas por la manera en que se toman las decisiones y el trato que se manifiesta a quienes no están de acuerdo con las mayorías. Aunque se dice que en estos pueblos se discute hasta alcanzar el consenso, tal afirmación no es aplicable a todos los casos, siempre hay desacuerdos que dan lugar a la formación de minorías. Es así como la incorporación de aquellos que no compartan el ideal general dependerá de la voluntad de las mayorías, lo que sucedió a finales de los 90 en Yalalag es ilustrativo; allí la facción mayoritaria en sus distintas asambleas se opuso en todo momento a que se integraran al ayuntamiento los de la facción minoritaria. En otras asambleas desarrolladas en la misma época en Nanahuatipan y Concepción Pápalo se aceptó que la minoría participara en el cabildo, en ambos municipios por ejemplo, la segunda posición más importante, la del síndico correspondió a la minoría. El problema es que las soluciones son particulares.

Así, si por un lado la autonomía permite un gobierno con características propias, estas normas pueden volcarse en contra de los integrantes de la misma unidad política local.

La justicia electoral y los derechos indígenas: Las protecciones externas

En el proceso electoral o de designación de las autoridades locales en las unidades municipales indígenas se observa una gran diversidad de formas. Ello complica el ejercicio de la justicia electoral porque no permite un marco normativo único que, como condición mínima, pudiera ofrecer reglas electorales claras y eficaces para la expresión de la voluntad de la mayoría, a la vez

que señalará mecanismos e instrumentos no sólo efectivos, sino también accesibles, destinados a la defensa de las garantías de los individuos y de los ciudadanos (Begné Guerra, 2003). Para lograrlo, es necesario contar con diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos, reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, o que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que ellas mismas se ajusten a derecho; es decir, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (Orozco Henríquez, 2001). Además, se deben considerar, por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral.

El problema aquí es cómo discernir estos hechos en un Estado multicultural donde se están ejerciendo otras formas de nombramiento de autoridades; en el caso de México, esta reflexión es básica cuando se hace alusión a los derechos indígenas. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y las de los estados que cuentan con población indígena, han sido reestructuradas eventualmente a fin de reconocer y hacer valer las prácticas consuetudinarias con las cuales estos grupos se rigen cotidianamente. Sin embargo, las propuestas aceptadas en tales constituciones siguen teniendo una lectura y procedimiento ambiguo. Sí se reconoce la organización comunitaria, el derecho consuetudinario, las prácticas indígenas y los sistemas de elección por cargos, pero no se precisa en qué consisten dichos procesos, cuales son sus especificidades: lugares, tiempos, requisitos, conflictos; incluso teóricamente no existe una homogeneización de conceptos.

Si bien es cierto que poco a poco se han ido reconociendo los derechos culturales de tales comunidades, el caso de la legislación electoral sigue siendo un tema controvertido, por lo que la integración de sus prácticas político-electorales camina con pies de plomo, pese a que las elecciones y la renovación de autoridades

en esas poblaciones tienen repercusiones dentro de las propias dinámicas del Estado mexicano.

En teoría, los órganos competentes han legislado y modificado las relaciones entre el derecho occidental y el derecho consuetudinario; sin embargo, siguen existiendo vacíos jurídicos que se traducen en una realidad ineficaz en cuanto a la impartición de justicia y resolución de conflictos. Por lo anterior, tanto teóricos como críticos han afirmado que las modificaciones realizadas a la *Constitución* general y a las de los estados y a otras instituciones que tienen pertinencia en los procesos de impugnación, son un simple discurso.

En estas condiciones, las controversias al interior de las comunidades indígenas o con otras instancias de gobierno, carecen de un mecanismo propio que reconozca la diferencia, es decir, que dé sustento a las políticas del reconocimiento: aunque en general se les reconozcan derechos en lo particular, no tienen formas especiales para hacer valer esos derechos en las controversias que surgen durante los procesos electorales.¹ Por ejemplo, sólo pueden acceder a la justicia mediante el empleo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

El derecho para acceder a la jurisdicción del Estado también está contemplado en el *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual establece en su artículo 8 que —al referirse al derecho de los pueblos indígenas a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos— “siempre que sea necesario, deberán establecerse pro-

¹El CIPPEO fue reformado en 2012 y se incluyeron en él algunos mecanismos para dirimir las diferencias, pero en realidad lo que se concreta es lo que en la práctica ya estaban haciendo las comunidades indígenas, como recurrir a los Juicios de Protección de los Derechos de los Ciudadanos (JDC) para poder acceder a la justicia federal, quiere esto decir que se mantienen en la misma situación desde el punto de vista de las políticas del reconocimiento. En la nueva ley reglamentaria aprobada en 2012 se estableció un tipo especial de JDC para el caso de controversias electorales en los municipios de normas internas, éste será probado por primera vez en las elecciones municipales que tendrán lugar en Oaxaca, en 2013.

cedimientos para la solución de los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.” Tales procedimientos no se encontraban en la legislación electoral oaxaqueña, hasta que fueron incluidos en la *Reforma* de 2012. Aunado a esta falta de acceso a la jurisdicción electoral, en Oaxaca, la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, era la que calificaba las elecciones —municipales y estatales—, situación que cambió con la reforma al CIPPEO en 2009 y se ha ido adecuando nuevamente con las de 2012.² Por no encontrar en la legislación local alguna opción que hiciera posible la impugnación de estos actos del Colegio Electoral, por parte de quienes se hallaban en desacuerdo con los resultados de las elecciones realizadas por normas consuetudinarias, se apelaba al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Lo paradójico del caso es que la única manera que tenían y continuaban teniendo los pueblos indígenas, con la excepción reciente de Oaxaca, hasta ahora para defender sus derechos como integrantes de colectivos, quienes consideren que les han sido vulnerados, es a través de una norma elaborada para defender derechos individuales y no colectivos. Sin embargo, cabe resaltar que en el tratamiento de estas controversias el organismo judicial ha adoptado una posición de interpretación de las normas procesales de forma favorable a las comunidades indígenas, pues ha sentado jurisprudencia con relación al deber de garantizarles acceso a la justicia electoral.

Así pues, las determinaciones del TEPJF, aunque fundadas en la *Constitución* federal y de acuerdo a criterios democráticos, no necesariamente responden a las normas de derecho consuetudinario de los municipios de Oaxaca. Sobre todo si consideramos que la justicia electoral no tiene en sí principios y valores propios;

²Esta entidad fue la única en el país que para entonces tenía esa figura de calificación política para los comicios municipales, la cual fue eliminada de la legislación federal desde 1993, al instaurarse los órganos de justicia electoral. Varios de los conflictos más virulentos se derivaron o radicalizaron por una decisión del Colegio Electoral, contraria a la del Consejo General del Instituto Estatal Electoral (IEE).

más bien, como señala José Ramón Cossío (2002): “Las funciones que la justicia electoral desempeña en una teoría o sistema de gobierno, dependen al final de cuentas, de la concepción que se tenga de democracia”. De lo anterior puede desprenderse que, si bien el juicio de protección a los derechos de los ciudadanos es una vía por la que pueden presentar sus demandas aquellos inconformes con los resultados del sistema electoral de normas comunitarias internas, esta opción tiene limitaciones. Sobre todo porque, de acuerdo con lo señalado por la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación*, en su artículo 79, esta opción requiere de la concurrencia de varios elementos, entre ellos: “Que el ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”. Es a este artículo al que han recurrido quienes se sienten agredidos en sus derechos colectivos, pueden verse los casos de Tlacolulita en Oaxaca, o Cherán en Michoacán. Lo que resalta aquí es cuando son conculcados los derechos concernientes al ámbito electoral de una comunidad, ésta tiene que recurrir a los medios legales confeccionados para la defensa de derechos de otra realidad política para realizar la defensa colectiva de derechos que pueden contravenir los que tutela la ley a la que recurren para protección.

Esta situación es una muestra de los dilemas planteados al inicio de este texto, y del modo en que se confrontan dos sistemas electorales que provienen de concepciones filosóficas distintas: unas apelan principalmente a los derechos del individuo, en tanto que las otras fundamentan su defensa alegando derechos colectivos. Por ejemplo, cuando existen desavenencias durante el proceso de elección, surgen las dificultades que impiden su resolución de acuerdo con la reglamentación general, ya que se manifiesta un vacío en cuanto a las normas para que sean los

colectivos quienes solucionen tales desacuerdos. Precisamente, es aquí donde estriba la polémica de la discusión: al tratar a los diferentes como *diferentes*, puede atentarse contra el principio básico de la democracia: todas las personas son iguales ante la ley. Para ilustrar este punto: en una solicitud de IDC el actor tiene que cumplir en tiempos, agotar todas las instancias (muchas de las cuales, además, son desconocidas por los actores) y elaborar las impugnaciones de acuerdo a conceptos que muchas veces no tienen equivalencia en las prácticas cotidianas de la comunidad que se rige por las normas consuetudinarias, como lo es el IDC. De esto se colige que los integrantes de una comunidad sólo pueden promover sus impugnaciones de manera individual cuando se trata de asuntos de un colectivo, y aunque éste debiera merecer un tratamiento diferente, si fuera así entraría en contradicción con los principios democráticos.

Conclusiones

¿Cuál debe ser la postura de las democracias liberales hacia los reclamos de los grupos por derechos particulares? Kymlicka argumenta que: “Los liberales pueden y deben aprobar ciertas protecciones externas, donde promueven la equidad entre los grupos, pero deben rechazar las restricciones internas que limitan el derecho de los miembros del grupo a cuestionar y revisar las autoridades tradicionales y las prácticas internas”; igualmente, sostiene que una concepción del liberalismo político de los derechos de las minorías no puede justificar la restricción de las libertades civiles y políticas de los miembros de los grupos minoritarios (Kymlicka, 1995:35,37,152). Además, las protecciones externas son legítimas en la medida en que promueven la igualdad entre los grupos, mediante la rectificación de las desventajas y vulnerabilidades sufridas por los miembros de un grupo en particular.

En definitiva, un punto de vista del liberalismo político exige libertad dentro del grupo minoritario, y la igualdad entre los grupos minoritarios y mayoritarios. En lo que se refiere a las disposiciones que niegan a las mujeres el derecho a votar o a ocupar un cargo público, estas prácticas no protegen a los grupos minoritarios de la sociedad más amplia, sino sólo “limitan la libertad de los miembros individuales dentro del grupo para revisar prácticas tradicionales” (Kymlicka, 1995:152). Las implicaciones de este marco para el caso de los gobiernos locales indígenas en Oaxaca son evidentes. El Estado mexicano no puede justificar la exclusión de las mujeres en los municipios que utilizan el sistema de normas comunitarias. De esta manera, la inclusión del discurso universal de los derechos políticos y de los derechos humanos en la legislación local es un paso visible que el Estado ha tomado para interceder en las prácticas locales de las comunidades indígenas. Sin embargo, este canal es más una recomendación que una medida de aplicación de ejecución propiamente dicha. La prudencia de los gobiernos estatales y federal para prevenir cualquier malestar en la gran población indígena de Oaxaca y las “proyecciones esencialistas de la identidad” expuestas por los pueblos indígenas han impedido cualquier intervención estatal más en los gobiernos locales indígenas de Oaxaca.

Desde distintas perspectivas de las ciencias sociales se ha documentado como la composición de las comunidades indígenas y sus correspondientes prácticas son variables y dinámicas, están sujetas a la disputa y contestación interna, donde se observan conflictos de intereses y luchas por el poder (Van Cott, 2000:212). Además, es muy poco probable que los sistemas jurídicos indígenas y prácticas organizativas puedan ser llamados “culturalmente puros”, cuando se han desarrollado en una “relación dinámica y asimétrica” con las normas generales del Estado (Van Cott, 2000:213). Siguiendo a Sieder y Witchell, se puede decir que no hay cualidades que son inherentemente indígenas,

“lo que estamos presenciando es más bien el proceso por el cual ciertas cualidades se construyen como tal”, un proceso de reorganización del pasado como una herramienta para obtener beneficios políticos en el presente. Al legitimar restricciones dentro de las comunidades indígenas como “tradición” o “costumbre”, es muy probable que se esté dejando a los miembros vulnerables de esos grupos no protegidos al ejercicio autoritario del poder por los sectores dominantes (Sieder y Witchell, 2001:213-214). Independientemente del origen del sistema de cargos y de la cantidad de tiempo transcurrido desde su creación, (como señala Van Cott, para “derecho consuetudinario indígena”) la autenticidad de esta práctica reside en su construcción al margen del aparato del Estado, en un “relación dinámica asimétrica” con la sociedad hegemónica y sus instituciones (Van Cott, 2000:212-213).

Todo lo que aquí hemos discutido son temas que requieren del diálogo y acción desde las políticas públicas. Lo que resalta, desde luego, es la necesidad de una normatividad jurídica cada vez más clara y precisa en la identificación, definición y conceptos referentes a la comunidad indígena como sujeto colectivo, y de un conocimiento de los usos y prácticas de sus gobiernos locales que abarque sus aspectos específicos. Esto, con el fin de que la ejecución de las determinaciones y acuerdos legales que se han logrado a lo largo de los últimos años sea verdaderamente aplicada y, frente a los conflictos existentes, exista un sólido referente jurídico al cual acudir para encontrar soluciones adecuadas a los sujetos en cuestión y al contexto que los relaciona.

También desde las mismas comunidades es necesario que se expliciten los mecanismos y las experiencias que presentan los distintos procesos de reivindicación, como una práctica constante de autocritica y reflexión, necesaria para la reformulación de estrategias que lleven al éxito las negociaciones de estas comunidades frente a los diferentes niveles de autoridad ante los cuales presentan sus demandas, así como el diseño de otras nuevas que sean requere-

ridas por aquellos procesos que comienzan a ponerse en marcha. Sin lugar a dudas, esta tarea requiere considerar la dificultad de la aplicación de las normas consuetudinarias y la variedad de manifestaciones culturales en las que están insertas; pero justamente por ello, el principal desafío se ha de enfocar en la elaboración de leyes y su implementación institucional, que atienda por lo menos dos aspectos: el establecimiento de mecanismos que permitan la compatibilidad entre la jurisdicción especial de normas consuetudinarias y el sistema jurídico nacional, y entre las atribuciones de la justicia comunitaria y la del Estado, tal como se determina por las reformas constitucionales; además, la instauración de procedimientos de resolución de las incompatibilidades que puedan surgir entre el derecho consuetudinario y los derechos humanos, como se indica claramente en el *Convenio 169* de la OIT.

Bibliografía

- Begné Guerra, Alberto, 2003, *Democracia y control de la constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- Benítez, Raúl, Selee Andrew y Cinthya J. Arnson, comps., 2003, *Chiapas: Los desafíos de la paz y la negociación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Coppedge, Michael, 1994, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", *Síntesis, Revista Documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, Madrid, núm. 22, pp. 61-88.
- Cossío, José Ramón, 2002, *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 22, México, Instituto Federal Electoral (IFE).

- Hernández-Díaz, Jorge, coord., 2007, *Ciudadanía diferenciada en un estado multicultural: Los usos y costumbres en Oaxaca*, México, Siglo XXI/Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO).
- Kymlicka, Will, 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Kymlicka, Will, 2003, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo, ciudadanía*, Barcelona, Paidós.
- López Bárcenas, Francisco, 2009, *Autonomía y derechos indígenas*, 5ta. ed., México, Méndez Cortés (MC).
- Marshall, Thomas Humphrey y Tom Bottomore, 2005, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, coord., 2001, “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, en José de Jesús Orozco Enríquez, coord., *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/UNAM/IFE/TEPJE, pp. 45-58.
- Oxhorn, Philip, Joseph S. Tulchin y Andrew Selee, comps., 2004, *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Africa, Asia, and Latin America*, Washington, DC, y Baltimore, MD, E. U., Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press.
- Postero, Nancy Grey, 2007, *Now We Are Citizens*, California, U.S.A., Stanford University Press.
- Sieder, Rachel y Jessica Witchell, 2001, “Advancing Indigenous Claims through the Law: Reflections on the Guatemalan Peace Process”, en J. K. Cowan, M. B. Dembour y R. A. Wilson, edits., *Culture and Rights*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 201-225.
- Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria, 1995, “Policía Comunitaria”, Costa Chica y Montaña de Guerrero, Guerrero, México, Coordinadora Regional de Autoridades Co-

- munitarias de la Montaña y Costa Chica de Guerrero, en <<http://www.policiacomunitaria.org/>>.
- Stavenhagen, Rodolfo, 1996, "Indigenous Rights: Some Conceptual Problems", en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg, comps., *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Boulder, CO, E. U., Westview Press.
- Taylor, Charles, 2001, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Van Cott, Donna Lee, 2005, *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*, New York, Cambridge University Press.
- Van Cott, Donna Lee, 2000, *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, PA, U.S.A., University of Pittsburgh Press.
- Velásquez, María Cristina y Salvador Aquino, 1997, *Fronteras de gobernabilidad municipal en Oaxaca: ¿Qué son los "usos y costumbres" para la renovación de los ayuntamientos?*, Oaxaca, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-Istmo/Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO).

Cuestionamientos hacia la representación política y la gobernabilidad: El caso de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca

Berenice Ortega Bayona

La denominada transición a la democracia en México a finales del siglo pasado, fue un proceso indudablemente impulsado por numerosas movilizaciones sociales de sectores populares con una trayectoria histórica de lucha por la democratización. Así mismo, las transformaciones, negociaciones y rediseño de las instituciones y dinámicas de representación política, rendición de cuentas y gobernanza que formaron parte intrínseca de este proceso, fueron efectivamente influenciadas por el activismo de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, existe una enorme agenda pendiente en cuanto a la legitimidad y calidad democrática de estas instituciones y gobernanza (por ejemplo, en tanto a niveles de impunidad, corrupción, clientelismo, violación de derechos humanos y falta de transparencia).

Los movimientos sociales, organizaciones políticas y de la sociedad civil han continuado al frente de estos cuestionamientos, logrando colocar en la agenda política el debate sobre los parámetros, características y obstáculos que enfrenta la democracia en México. A su vez, han mostrado ejemplos y propuestas alternativas de representación y participación política. No obstante, es pertinente revisar los dilemas y limitaciones que presentan estas dinámicas al interior de estos sectores movilizadas, permeados también por una cultura política teñida de relaciones clientelares y excluyentes que ha perdurado más allá

de la liberalización política y económica. En este sentido, propongo ejemplificar algunos de los grandes problemas de representación, participación e inclusión política que afronta nuestro país, a través del caso de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO).

Por un lado, el caso de la APPO evidenció contradicciones y deficiencias institucionales (locales y federales) a las que se enfrentó un movimiento social multitudinario y representativo de distintos sectores populares y civiles ante una demanda colectiva, justamente de representación política (renuncia del gobernador). Como expondremos, la falta de canales de negociación, gobernanza e impartición de justicia democráticos, eventualmente conllevaron a escenarios de violencia y autoritarismo que podían haber sido evitados. Así mismo, asociaremos estos hechos con la reproducción de relaciones autoritarias y clientelares a nivel local y nacional como parte de una dinámica interdependiente de autoritarismo subnacional (Cornelius, 1999) que representa graves obstáculos para la democratización en distintos ámbitos de la vida política de nuestro país.

Considerando esta contextualización, posteriormente nos enfocaremos a explorar las formas en que estos vicios de la cultura política nacional se vieron reflejados en las disyuntivas de representatividad, formas de participación, pluralidad de proyectos político-ideológicos y legitimidad que emergieron al interior del movimiento. De esta manera, podremos situar el tema de la representación, participación e inclusión política y sus problemáticas, no sólo en torno a las relaciones entre ciudadanos y autoridades, sino también respecto a las relaciones entre los actores (sociedad civil, partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, etcétera) que están disputando sobre proyectos políticos de nación a través de la movilización social.

Contextualización: Exclusión política, criminalización de la protesta social y los fallidos procesos de negociación e impartición de justicia

Oaxaca es un estado con una larga trayectoria de relaciones políticas –si bien contenciosas– entre sectores populares y autoridades locales para la gestión de demandas sociales. Por lo mismo, la renuencia en 2006 del nuevo gobernador, Ulises Ruiz, de dialogar con movimientos sociales –sobre todo la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el sindicato más numeroso y representativo del estado– rompió con una dinámica de presión y negociación casi institucionalizada en Oaxaca. De tal manera, la formación de la APPO se puede rastrear claramente al descontento general de la población oaxaqueña con el gobernador por acusaciones de fraude y corrupción (Arellanes Meixueiro, 2007:140-147; Martínez, 2007:29-35; Yescas, 2007:109-111); al ascenso de la violencia política hacia ciertos sectores populares organizados (Bautista, 2006:61-63; Beas, 2007:31-33; Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos [CCIODH], 2007; Denham y C. A. S. A., 2008:233-237; Freidberg, 2007; Martínez, 2007:86-87; Martínez, 2007:22-29, 37; Méndez y Sutter, 2007); y específicamente a la ruptura de diálogo entre el gobierno estatal y la Sección XXII en mayo de 2006.

Esta tensión e insatisfacción social explotaron con la represión sin precedentes de la policía estatal al plantón de la Sección XXII el 14 de junio en el centro de la ciudad de Oaxaca (Red Oaxaqueña de Derechos Humanos [RODH], 2006), provocando que no sólo los trabajadores de la educación, sino también sus familiares y vecinos, salieran a defenderlos culminando con la expulsión de las fuerzas policiacas y reocupación del centro. En los siguientes días la APPO se conformó como un frente popular integrado principalmente por la Sección XXII, y más de 360

organizaciones político-sindicales, sociales, no gubernamentales, estudiantiles, vecinales y comunitarias para exigir la renuncia del gobernador. Además, se sumaron miles de oaxaqueños inconformes con la desigualdad, marginación socioeconómica, injusticia y autoritarismo político que venían sufriendo históricamente.

Para finales de agosto, el conflicto entre el gobierno estatal y la Sección XXII/APPO había escalado de manera violenta. El movimiento social tomó una serie de medidas —como marchas multitudinarias, bloqueo de vías y sedes del gobierno local, huelgas de hambre, plantones, actos informativos y de organización mediante asambleas comunitarias y vecinales, foros de discusión y la toma de medios de comunicación locales—, tanto para expandir el movimiento y desarrollar sus propuestas, como para presionar al gobierno federal a intervenir en la negociación de sus demandas y exigirle su renuncia al gobernador (Beas, 2007; Denham y C.A.S.A., 2008; Esteva, 2007; Martínez, 2007 y 2009; Ortega, 2011). El gobierno estatal respondió a cada una de estas medidas cerrándose aún más al diálogo, tomando mayores represalias contra sus integrantes, y armando una campaña de criminalización del movimiento en medios de comunicación con evidentes contenidos prejuiciosos y racistas¹ que posteriormente fueron retomados por el gobierno federal para justificar ante la opinión pública el restablecimiento del “orden” mediante la Policía Federal Preventiva (PFP). Conforme pasaron los meses, las principales demandas giraron en torno a las constantes violaciones de derechos humanos que se estaban cometiendo contra simpatizantes y activistas del movimiento (entre ellos, cinco muertos) por parte de autoridades locales y sus grupos de choque, y la inacción del gobierno federal ante estos sucesos y su impunidad (CCIODH, 2007; Comisión Nacional de los Dere-

¹Caracterización de los participantes y sindicalistas como “flojos”, “revoltosos”, “terroristas” y “violentos” (Bautista Martínez, 2008; Freidberg, 2007; Martínez Vásquez, 2007:61, 92-93; Zires, 2009).

chos Humanos [CNDH], 2007; Freidberg, 2007; Ibero y Mujica, 2006:14-23).

Ante esta situación y la incesante petición del mismo movimiento, el gobierno federal –primero a través de la Secretaría de Gobernación (Segob) y posteriormente con el envío de la PFP– decidió intervenir para hallar una “salida pacífica”. Esto no sucedió. El proceso de negociación transcurrió con diversos obstáculos y propuestas frustradas,² y a mediados de octubre las negociaciones se rompieron. Es en este momento cuando la Segob aprovechó la distancia notoria que había crecido entre la dirigencia de la Sección xxii y una postura más radical de la APPO, para proponer una negociación directa con el sindicato. El 26 de octubre, tras una votación reñida, la Sección xxii anunció que aceptaría la propuesta de la Segob, ya que por primera vez en 25 años el gobierno federal había accedido a cada una de sus demandas laborales (Yescas, 2007:125). De esta manera, declara el fin de la huelga y su separación de la APPO. A pesar de que muchas bases sindicales continuaron apoyando las movilizaciones, esta división quebrantó y desmoralizó al movimiento de manera irreversible.

En las siguientes semanas, los enfrentamientos y contraofensivas entre las marchas y manifestaciones de apoyo de la APPO, y la policía estatal y grupos paramilitares auspiciados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) local se acrecentaron, siendo el hecho más significativo el del 27 de octubre, cuando cinco activistas más fueron asesinados, incluyendo el periodista esta-

²Entre ellas, la solicitud del movimiento de la “desaparición de poderes” en Oaxaca como ruta legal para destituir al gobernador (la cual fue rechazada por el Senado el 19 de octubre) y propuestas de transformaciones institucionales y legales (Martínez, 2007:133-135, 198-201); la Segob, por su parte, hizo una serie de ofertas al movimiento a cambio de la entrega de los espacios tomados en la ciudad de Oaxaca (Yescas, 2007:124), pero al no estar incluida la renuncia del gobernador fueron sistemáticamente votadas en contra. Estos hechos, aunados a las declaraciones contradictorias de representantes gubernamentales, y reuniones y acuerdos paralelos entre Ulises Ruiz y otros actores políticos clave (Yescas, 2010:69-79), sólo contribuyeron al aumento de la polarización y desconfianza del movimiento hacia el gobierno federal.

dounidense Bradley Will (CCIODH, 2007; Denham y C.A.S.A., 2008:157-162, 275-285; Mal de Ojo tv, 2007a). Una vez que la PFP ocupó la ciudad de Oaxaca, los enfrentamientos, intimidaciones e impunidad aumentaron (CCIODH, 2007; Denham y C.A.S.A., 2008:173), culminando el 25 de noviembre tras una redada en el centro histórico que dejó al menos 140 heridos y 149 personas arrestadas (CNDH, 2007:21, 43-44; Mal de Ojo tv, 2007b). Días después, docenas de órdenes de aprehensión fueron ejecutadas contra activistas identificados como “líderes del movimiento” y varias de sus detenciones incluso fueron televisadas para simbolizar el fin del movimiento ante la opinión pública.³

Estos sucesos desactivaron al movimiento por completo, no sólo por el miedo de sus miembros de continuar participando y la dificultad para la organización política, sino también porque a partir de ese momento su prioridad giraría en torno a liberar a los presos, detener la represión y exigir justicia para las víctimas.⁴ En octubre de 2009, después de que una comisión del movimiento y familiares de víctimas exigieran reparación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta determinó que Ulises Ruiz había sido el principal responsable de las violaciones a derechos humanos ocurridas en 2006, señalando también a varios mandos de seguridad pública. Sin embargo, hasta 2013 no existía ningún intento concreto por resolver ni apresar a los responsables de casos de violación de derechos humanos y corrupción;⁵ y peor aún, las autoridades señaladas –empezando por Ulises Ruiz– permanecieron en puestos públicos e incluso

³El caso más notable fue el de la detención de Flavio Sosa, altamente publicitada, dado el perfil que los mismos medios construyeron en torno a su figura como “líder del movimiento”, a pesar de haber tenido un papel mucho más modesto al interior de la organización.

⁴En un reporte especial de 2007, la CNDH concluyó que 11 personas murieron durante el conflicto como resultado directo de las violaciones cometidas por la PFP, policía local y grupos paramilitares; otras nueve de manera indirecta; 381 personas heridas; y 366 arrestadas (2007).

⁵El ejemplo más notorio fue el asesinato de Brad Will y el caso de Juan Manuel Martínez Moreno, quien sirvió de “chivo expiatorio” (Bar Human Rights Committee of England and Wales [BHRC], 2010:17).

fueron ascendidos.⁶ De hecho, en los años restantes del período del gobernador, simpatizantes de la APPO, periodistas, activistas y defensores de derechos humanos continuaron siendo víctimas de amenazas, detenciones ilegales y violencia; y en la mayoría de los casos, grupos paramilitares financiados por el PRI local –muchas veces con la complicidad de las autoridades locales, Ulises Ruiz o miembros de su gabinete– fueron asociados directamente con la violencia (CCIODH, 2007; EDUCA, 2009; Méndez y Sutter, 2007; Peace Watch Switzerland, 2009; Servicio Internacional para la Paz [SIPAZ], 2007).

Oaxaca en la encrucijada nacional: Relaciones clientelares y política desvirtuada

La escalada del conflicto oaxaqueño y el fracaso de las vías institucionales para resolverlo se pueden asociar, a su vez, con patrones más amplios de relaciones políticas antidemocráticas en México. Si bien la liberalización de la competencia electoral hacia fines del siglo pasado logró romper con el control absoluto del PRI sobre la Presidencia y los poderes legislativo y judicial, así como reacomodar las relaciones políticas de dependencia entre el poder ejecutivo y los gobiernos locales, este proceso no fue acompañado de las reformas institucionales necesarias para controlar los excesos potenciales de los poderes locales. Ante este vacío y las nuevas condiciones de autonomía local (descentralización de presupuestos y de lealtades políticas), el PRI recurrió en muchos casos a prácticas antidemocráticas que caracterizaron su régimen en décadas pasadas (compra y manipulación de votos, intimidación y cooptación de opositores, desvío de fondos, etcétera) para reconquistar espacios y mecanismos de control regional (Gibson, 2005). Mientras, los demás partidos políticos se dedicaron a

⁶Tales fueron los casos de Jorge Franco, Lizbeth Caña Cadeza, Lino Celaya Luria y Eduardo Medina Mora.

construir sus propias redes patronales en aras de fortalecer su posición ante el nuevo escenario de competencia electoral. Es decir, que a pesar de las transformaciones en la dinámica de relaciones de poder, la cultura política de relaciones clientelares continuó reproduciéndose más allá de líneas partidistas.

En varios estados, esta dinámica se tradujo en la exacerbación de poder de sus gobernadores, lo cual generó una especie de “autoritarismo subnacional” (Cornelius, 1999; Gibson, 2005; Snyder, 1999). Tal fue el caso en Oaxaca, particularmente durante los gobiernos de José Murat y Ulises Ruiz. Se trató de lo que el sociólogo oaxaqueño, Víctor Raúl Martínez Vásquez, definió como “gubernadorismo autoritario”, o donde el poder se centralizaba en la figura del gobernador y se sostenía más por miedo que por consenso; la ley era usada discrecionalmente; los recursos públicos eran utilizados para reforzar el clientelismo; y la información pública era ocultada y manipulada (2007:19). Esta relación de dominación se renovaba desestabilizando y desacreditando a la oposición; mediante un manejo discrecional de los recursos públicos para ganar lealtades políticas; infiltrando movimientos sociales y regenerando conflictos intercomunitarios; reprimiendo a los medios de comunicación críticos del gobierno; y debilitando instituciones estatales (2007:25).

El caso oaxaqueño, entonces, nos muestra cómo el proceso de “transición a la democracia” en México no fue homogéneo ni necesariamente progresivo (Cornelius, 1999; Middlebrook, 2009). Incluso, puede leerse como un proceso contradictorio, en donde mientras a nivel nacional se fue dando una liberalización política en varios aspectos, a nivel local subsistieron políticas autoritarias que evitaron garantizar derechos políticos básicos. En Oaxaca, la alternancia política en la gubernatura no se logró sino hasta 2010. Esta permanencia del PRI en el poder ejecutivo local subyugó constantemente a los poderes judicial y legislativo; instituciones diseñadas para contrarrestar y monitorear la influencia del

ejecutivo como las autoridades locales electorales, de derechos humanos, y de acceso a la información pública fueron sistemáticamente encabezadas por colaboradores cercanos del gobernador; y éste continuó designando directamente a los dirigentes del PRI y nombrando a sus candidatos para elecciones locales (López, 2009:95, 110-113).

Los elementos presentados ponen en evidencia que el proceso de transición no necesariamente conllevó a una democratización de las instituciones y estructuras que regulan la relación entre el gobierno federal y los estados. En este sentido, podemos explicar el comportamiento que tuvieron ciertos actores políticos clave en el conflicto oaxaqueño y su influencia en el destino de la APPO. Por ejemplo, el conflicto poselectoral de las reñidas elecciones presidenciales de 2006, que se alargó de manera paralela al oaxaqueño hasta noviembre, indudablemente incidió en las cambiantes posturas de la Segob en el proceso de negociación con la APPO (Yescas, 2010:72-77). En resumen, porque el gobierno federal temía que el precedente de un movimiento social que exigía la renuncia de un gobernante, aunado al apoyo con el que contaba al interior del movimiento el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) –Andrés Manuel López Obrador–, pudieran poner en jaque la frágil victoria y toma de protesta de Felipe Calderón, el candidato del partido en el poder, Partido Acción Nacional (PAN). Bajo este escenario, el PRI supo condicionar su respaldo al PAN, a cambio de que el gobierno federal hiciera caso omiso de “gobernadores incómodos” priistas, como Ulises Ruiz o el caso de Mario Marín en Puebla. Estas alianzas partidistas también influyeron en el voto del Senado sobre la desaparición de poderes en Oaxaca, donde el PAN y el PRI votaron en bloque en contra, y el PRD a favor.

Por otro lado, es relevante destacar el papel que tuvo en el conflicto la dirigente nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, quien

aprovechó la coyuntura para crear la Sección LIX –y así romper la unidad de la Sección XXII–⁷ y para crear un nuevo partido político (Nueva Alianza) que también jugaría un rol en romper alianzas tradicionales en las elecciones federales de 2006.⁸ La rivalidad entre las dos secciones magisteriales tuvo un impacto visible en la escalada de enfrentamientos sufridos por maestros rurales durante la huelga y fue una de las razones por las que muchos de ellos eventualmente votaron a favor de aceptar la oferta del gobierno federal, regresar a clases y distanciarse de la APPO.

Estos ejemplos nos muestran que las acciones del gobierno federal y estatal estuvieron guiadas por las mismas alianzas clientelares y dinámicas antidemocráticas y poco transparentes entre élites políticas que caracterizaron a los regímenes priistas del pasado. A su vez, el gobierno federal continuó fomentando la prolongación de estas relaciones y acciones antidemocráticas en los estados y en otros espacios políticos como el sindical y partidista, donde las relaciones clientelares se han recreado y expandido en el diseño de políticas públicas, la gestión de recursos, y relaciones políticas entre autoridades y sectores populares (Guillén y Ortega Bayona, en prensa).

Las muchas APPO: Representatividad, legitimidad y unidad en disputa

La recreación de relaciones clientelares y cuestionamientos de legitimidad representativa en México no son sólo problemas inmersos en las relaciones entre autoridades y ciudadanía; son parte de una cultura política que ha sobrevivido el proceso de

⁷Gordillo tuvo poca incidencia en las movilizaciones de la Sección XXII, ya que –como detallaremos más abajo– esta sección ha representado históricamente la disidencia del SNTE.

⁸Véase el conflicto al interior del PRI, entre Gordillo y la facción del candidato a la Presidencia en 2006, Roberto Madrazo (la cual incluía a Ulises Ruiz, Jorge Franco y José Murat). Esto eventualmente condujo a la salida de Gordillo del partido, y la asociación de Nueva Alianza y el SNTE con el PAN (Yescas, 2010).

“transición a la democracia” y que tiene alcances en todos los niveles de la vida política. Esto incluye las relaciones políticas al interior de los movimientos sociales como exploraremos en el caso de la APPO a continuación. Si bien el movimiento social pudo sobrevivir la constante campaña de desprestigio y actos de intimidación y violencia por más de cinco meses, gracias a su apoyo multitudinario, esta misma diversidad y tamaño se convirtieron en obstáculos para su consolidación y permanencia. Aunque el apoyo masivo continuó, las distintas posturas sobre los ideales, proyectos y estrategias a seguir fueron acrecentando la autonomía y división de muchos sectores y grupos participantes; cada uno adjudicándose ser la legítima voz de la APPO, cuando en realidad estábamos frente a varias APPO.

El apoyo masivo que recibió la demanda de la renuncia del gobernador y la formación de la APPO, correspondió no sólo a la coyuntura de injusticias percibidas durante el gobierno de Ulises Ruiz, sino también al hartazgo generalizado de una larga historia de exclusión política, injusticia social y marginación económica en Oaxaca.⁹ Se trató de una catarsis política de empoderamiento popular que, a pesar de la gran diversidad de los sectores integrantes, se resumió en una sola demanda que representaría el inicio de un cambio democrático en Oaxaca: la renuncia del gobernador.

El movimiento, entonces, reunió tanto a sectores populares con una trayectoria reconocida de organización y lucha social y política, como a simpatizantes sin afiliaciones previas pero que fueron construyendo identidades y espacios políticos propios, producto de las experiencias vividas durante las movilizaciones.¹⁰

⁹Este capítulo recupera secciones de mi tesis doctoral sobre la APPO (Ortega, 2011), la cual se nutrió extensivamente de entrevistas con activistas y simpatizantes de diversos sectores de la APPO y la Sección xxii, así como con académicos y especialistas sobre Oaxaca. Parte de las referencias citadas, las descripciones y argumentaciones que hago sobre los simpatizantes y miembros, motivaciones, organización y formas de participación de la APPO están basadas en estas entrevistas. Mayores detalles y citas de las mismas se pueden consultar en la tesis.

¹⁰Para mayor detalle sobre las distintas organizaciones, facciones y sectores que conformaron la APPO, (Ortega, 2011).

Dentro de los sectores históricos más representativos, encontramos obviamente a la Sección xxii, que desde la formación de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en los 80, han luchado por la democratización del SNTE, particularmente a través de una “democracia basista-sindical”, o estructuras de representación popular horizontales (Cook, 1996; Foweraker, 1993; Martínez, 1990; Street, 1997; Yescas y Zafra, 2006). Su legitimidad e influencia en el movimiento estuvieron fuertemente vinculados al papel histórico que ha tenido el magisterio en las luchas sociales y organización política de comunidades rurales y colonias populares; y al hecho de ser el sindicato y organización laboral más grande del estado (más de 70,000 miembros). También estuvieron presentes en la APPO activistas formados en tradiciones políticas de izquierda y organizaciones político-sindicales, campesinas, universitarias y frentes populares de los 70 (Martínez Vásquez, 1990); y de igual manera miembros de frentes populares más recientes influenciados por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (Hernández-Díaz, 2004).

Así mismo, encontramos a participantes con experiencias de lucha en las colonias populares y pueblos conurbados de la ciudad de Oaxaca, que desde los 80 se organizaron por la demanda de servicios y espacios de participación política. También se unieron miembros de las denominadas “comunidades eclesiales de base” (CEB), que desde los 70, influenciados por la teología de la liberación en el estado, lograron establecer redes de trabajo comunitario y político paralelas a la estructura tradicional de la iglesia católica (Norget, 1997). De la misma manera, activistas de organizaciones de derechos indígenas (locales y de migrantes) y de derechos humanos con una trayectoria histórica (Hernández-Díaz, 2001), colaboraron estrechamente con una amplia gama de ONG que desde los 90 se han enfocado en la lucha por los derechos político-electorales, de género, ecológicos y de de-

sarrollo sustentable, de la niñez, y por medios alternativos, entre otros (Dalton, 2007).

Todos estos sectores mantuvieron legitimidad y representatividad en la APPO, porque han sufrido junto con la mayoría de la población oaxaqueña las secuelas de relaciones políticas autoritarias (clientelismo y caciquismo) y la desigualdad económica que predominan en el estado, al mismo tiempo que han compartido experiencias de lucha por democratizar estas relaciones y estructuras político-económicas. Por lo tanto, marcaron un ejemplo de formas de organización y movilización popular “híbridas” típicas de Oaxaca: es decir, heredadas tanto de luchas de clase y político-sindicales; de formas de organización comunitaria profundas; así como de demandas ciudadanas más recientes (Ortega, 2011). Esto se vio reflejado en las marchas multitudinarias; asambleas, brigadas y representaciones populares; decisiones por consenso y formas de organización autónoma-horizontal; formas de trabajo colectivo; campamentos, plantones y bloqueos; y redes y foros de colaboración ciudadana.

Por otro lado, la APPO, en sus distintos espacios y actividades, significó por primera vez para mucho(a)s oaxaqueño(a)s la oportunidad de verse representado(a)s e incluso ser representantes de demandas que históricamente habían sido excluidas de las instituciones y canales de representación política tradicionales (Ortega, 2011). En este sentido, las asambleas populares; barricadas y plantones instalados en colonias populares; toma de medios de comunicación; colectivos de mujeres, artistas callejeros y jóvenes; foros de discusión ciudadana; y redes espontáneas de apoyo al movimiento, fueron espacios de participación, empoderamiento y experiencias democráticas sin precedentes.

De la misma manera, estos espacios también se visualizaron como cotos de poder por las distintas organizaciones, facciones y sectores participantes, y rápidamente se tornaron en espacios de disputa política. Esto se evidenció principalmente en las tres

instancias de representación política que tuvo el movimiento: la Dirección Provisional, la Comisión de Diálogo y el Congreso Constitutivo.

Ante la asistencia masiva a la convocatoria a formar la APPO y a las primeras asambleas, en un primer momento se intentó mínimamente coordinar las movilizaciones a través de una Dirección Provisional, mientras se concertaban los términos y condiciones de un Congreso Constitutivo en donde se determinaría una estructura más estable. Fue claro que en esta etapa organizaciones sindicales y sociales —como la Sección XXII, el Frente de Sindicatos y Organizaciones Democráticas de Oaxaca (FSODO) y la Promotora por la Unidad Nacional Contra el Neoliberalismo— lideraron la coordinación del movimiento a través de la discusión de objetivos y estrategias en las asambleas, la formación de comisiones de trabajo, y la difusión mediante marchas, campamentos y brigadas; pero esto pronto cambiaría. En teoría, la Dirección debió conformarse por un representante de cada organización suscrita a la APPO, pero su flexibilidad permitió que simpatizantes y activistas se integraran libremente, se autonombraran representantes, y que en ocasiones hubiese más de un representante por organización, mientras muchos sectores permanecieron sin representación alguna. Por otro lado, este mecanismo no previó realmente la inclusión de simpatizantes sin afiliación en su estructura, por lo que muchos sentían que su participación incidía más en otros espacios que en las largas discusiones de las asambleas influenciadas generalmente por representantes de las organizaciones. Por tanto, los miembros de la Dirección —que fluctuaron entre 20 y 60— no alcanzaron una representatividad o liderazgo completamente legítimos ante los miles de simpatizantes; y por ende, nunca se definió si su papel en el movimiento tendría que haber sido de simples moderadores para las discusiones y toma de decisiones en las asambleas, o si deberían de haber fungido como una verdadera dirigencia. Como lo manifestaron

diversos miembros de la Dirección, el problema de la representatividad sobrepasó al movimiento, ya que cuando la Sección xxii inicialmente convocó al “apoyo popular” para la formación de la APPO, en realidad se refería a las organizaciones políticas y sociales con las que ya venía colaborando; no esperaban la respuesta multitudinaria y masiva que recibieron.

Este dilema de representatividad, lejos de ahuyentar la participación, simplemente fue ampliando y diversificando sus espacios de acción. Poco a poco las asambleas de la Dirección Provisional fueron sobrepasadas por iniciativas populares —como la toma de medios; las brigadas de acopio, abastecimiento y seguridad; las barricadas en colonias populares; las diversas manifestaciones artísticas callejeras; o la toma de municipios por “gobiernos populares”—, que cobraron vida propia y generaron nuevas identidades (Beas, 2007; Denham y C. A. S. A., 2008; Freidberg, 2007; Nevaer, 2009; Norget, 2009; Stephen, 2007; Zires, 2009). Por lo mismo, cada vez se dificultó más la coordinación entre las decisiones tomadas en las asambleas y las acciones del movimiento fuera de éstas. Para muchos, la organización horizontal y poco estructurada del movimiento era su principal virtud, ya que facilitaba la apertura de espacios de creatividad y colaboración ciudadana, lo cual generó una noción de empoderamiento popular y distinguió a la APPO de otros movimientos sociales. Mientras que para otros, la descentralización de la toma de decisiones provocaba un alejamiento paulatino entre las organizaciones y los simpatizantes no afiliados —en colonias populares y barricadas, por ejemplo—, lo cual fue debilitando la unidad y congruencia del movimiento.

Este dilema organizacional no sólo correspondió a una diferencia de enfoque logístico, sino también a distintas nociones políticas y expectativas del movimiento social. En primera instancia, se acordó que las organizaciones presentes harían a un lado sus demandas particulares en aras de las prioridades del mo-

vimiento en su conjunto (las cuales, más allá de exigir la renuncia del gobernador, permanecieron ambiguas hasta el Congreso Constitutivo en noviembre). Pero paulatinamente las diferentes corrientes, facciones e ideologías políticas en cada organización (marxistas-leninistas, liberales, sindicalistas, indigenistas, populistas, socialdemócratas, anarquistas, entre otras) fueron haciéndose presentes e incidiendo más en las discusiones sobre los objetivos y estrategias del movimiento. Al cobrar cada vez más relevancia, otros espacios de movilización (como las estaciones de radio y TV, barricadas y colonias populares), éstos también se convirtieron en lugares donde se disputaron estos proyectos políticos, afiliaciones ideológicas y cotos de poder. Poco a poco, muchos participantes “no afiliados” comenzaron a sentirse marginados de estos espacios cooptados por “las organizaciones” —a quienes percibían como partidos políticos en competencia por clientelas— y optaron por buscar o crear espacios alternativos aún más descentralizados (y más radicales, como algunas barricadas), alejándose cada vez más de la organización central de la APPO. Se generó, entonces, una discrepancia político-ideológica adicional en torno a los objetivos y métodos del movimiento: entre aquellos activistas con una historia de lucha social a través de formas de resistencia y negociación de demandas con las autoridades; y aquellos para quienes su experiencia de organización autónoma, espontánea y horizontal iba más allá de las instituciones políticas tradicionales. Ambas se adjudicaron representar la esencia popular auténtica de la APPO, y entremezclados en estas disputas se encontraron cientos de simpatizantes que simplemente se solidarizaron con la demanda central de justicia y democratización que simbolizaba exigir la renuncia del gobernador.

Uno de los factores que influyó de manera trascendental en el problema de la representatividad y ambivalencia del proyecto político de la APPO, fue el hecho de que la organización más numerosa y experimentada, la Sección XXII, nunca estableció un plan

de activismo formal y estructurado en las colonias, barricadas, medios de comunicación u otros espacios conquistados por el movimiento. Su participación como gremio se concentró en sus propias asambleas, comisiones creadas, campamentos del centro histórico, radiodifusora, y las marchas y acciones específicas a las que convocó. La participación y solidaridad de sus afiliados en los demás espacios fue a título personal; lo cual dejó el campo abierto para la influencia y competencia por liderazgos de otras organizaciones políticas y sociales establecidas como el Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEP), el Consejo Indígena Popular Oaxaqueño (CIPO), las Organizaciones Indias por los Derechos Humanos en Oaxaca (OIDHO) y el Frente Popular Revolucionario (FPR).

Por otro lado, ante el frustrado proceso de negociación con el gobierno federal y las represalias que continuaban escalando, algunos sectores fueron radicalizando más sus acciones, agregando otro factor de división al interior del movimiento sobre qué objetivos y estrategia seguir. Algunas de las medidas de la APPO, como la toma y bloqueo de calles, o tácticas de enfrentamiento y resistencia con las fuerzas policiacas, fueron reprobadas por la sociedad oaxaqueña en general, ya que afectaban el tránsito y actividades económicas importantes para el estado, como el turismo. También al interior del movimiento, varios sectores percibieron que esta radicalización (el uso de piedras, resorteras y bombas Molotov, y sistemáticamente cayendo en provocaciones con la policía) aumentaba la tensión con las autoridades, empantanando el proceso de negociación y retroalimentando la campaña de desprestigio en los medios de comunicación y en la opinión pública. Mientras tanto, muchos simpatizantes apoyaron estas medidas, ya que sentían que representaban la lucha y el enojo popular justificados ante las agresiones e injusticias que estaban sufriendo. Podemos observar entonces, otra diferencia de fondo entre aquellos quienes apoyaban las acciones de presión y

rebelión directas –en muchos casos grupos influenciados por la experiencia del EZLN, grupos anarquistas, y activistas del Consejo General de Huelga (CGH), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y de San Salvador Atenco– y aquellos con una historia de lucha de constante interlocución con las autoridades para la solución de demandas –como los miembros de la Sección XXII y otras organizaciones políticas y sociales.

Por lo mismo, la Comisión de Diálogo con la Segob también fracasó en cimentarse como una instancia legítima y representativa del movimiento. Aunque la Comisión estuvo conformada por 14 miembros de la APPO y 14 delegados de la Sección XXII, electos en asamblea general, es importante destacar que estos representantes no tenían poder decisorio, sino la obligación de reportar cualquier propuesta de la Segob a las asambleas generales de la APPO y Sección XXII, respectivamente, donde se discutiría y votaría. Como lo plantearon diversos representantes entrevistados, esto se debió principalmente a que no existía consenso entre los miembros de la APPO sobre cuales deberían ser los objetivos y propuestas que presentarían a la Segob, más allá de exigir la renuncia del gobernador. Así, para la mayoría de los participantes, el poco resultado que tuvo el proceso de negociación aumentó la desconfianza y puso en cuestionamiento la credibilidad de la misma Comisión, sobre todo una vez que la Sección XXII negoció sus propias demandas y se separó de la APPO. De esta manera, fue creciendo la distancia entre lo que se proponía ante la Segob, lo que se decidía en las asambleas, y las acciones de simpatizantes y activistas en las calles.¹¹ Esta situación evidenció una disputada legitimidad al interior del movimiento, dejándolo vulnerable a

¹¹Por ejemplo, cuando el gobierno federal exigió al movimiento dismantelar las numerosas barricadas en toda la ciudad como condición para continuar las negociaciones, aunque la asamblea de la APPO acordó dismantelar algunas, muchos de los activistas y habitantes de colonias populares que las sostenían se rehusaron, argumentando que eran necesarias ante las constantes amenazas, intimidaciones y ataques que sufrían por parte de la policía estatal y grupos paramilitares asociados con el PRI local.

las infiltraciones y debilitando su unidad, lo cual también estancó el proceso de negociación significativamente.

Del 10 al 13 de noviembre, miembros y simpatizantes de la APPO llevaron a cabo el “Congreso Constitutivo” en un intento por formalizar y fortalecer la estructura del movimiento, particularmente ante la entrada de la PFP a la ciudad de Oaxaca. Se pretendía precisamente integrar a aquellos sectores de simpatizantes, nuevos o no afiliados, que habían estado participando en el movimiento de manera significativa pero al margen de las representaciones ya establecidas en la Dirección Provisional—como los integrantes de barricadas, grupos de mujeres y jóvenes, artistas y colonias populares—. Se convocó a nominar y elegir de tres a cinco consejeros por sector para formar un Consejo Permanente de 240 a 264 delegados. Más de 1,500 personas asistieron y se logró acordar una declaración de principios, normas, objetivos, propuestas, plan de acción y estructura. La APPO se definió como un “movimiento político no violento” con el propósito principal de “promover la necesidad de una nueva constitución para el estado, para alcanzar una profunda y radical transformación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, de las instituciones y de la manera en que se ejerce el poder” (*Acuerdos del Congreso Constitutivo de la APPO*, 2006; Martínez, 2007:136-139). Otras de las principales demandas incluyeron: la renuncia de Ulises Ruiz; liberación inmediata de presos políticos de la APPO y revocación de todas las órdenes de aprensión; cese a la persecución de miembros del movimiento; respeto a la libertad de expresión y el derecho de medios independientes y radios comunitarias; investigación federal de las violaciones de derechos humanos cometidas durante el período de Ulises Ruiz; auditoría al gobierno de Ulises Ruiz; y oposición al Plan Puebla-Panamá.

La formación y eventual desconocimiento de este Congreso ejemplificó la forma en que la diversidad de posturas fue transformándose en divisiones político-ideológicas irreconciliables. Para

empezar, nuevamente existió un problema de representatividad, donde no todas las regiones ni sectores quedaron representadas equitativamente. Muchos de los consejeros fueron autoproclamados, con poco tiempo, experiencia política e infraestructura para cabildear y alcanzar cobertura y legitimidad entre los simpatizantes. Por lo tanto, la selección de consejeros abrió una nueva arena de competencia política entre los miembros más experimentados de la APPO, donde varias organizaciones buscaron colocar consejeros que representaran su agenda política particular en distintos sectores. Esta dinámica nuevamente ahuyentó a gran parte de los participantes quienes vieron asemejadas prácticas clientelares y lucha por cotos de poder. Fue así que organizaciones y grupos específicos, sobre todo los más radicales, fueron dominando la agenda y marcando las estrategias a seguir. Finalmente, los acrecentados niveles de violencia y persecución que para esas fechas los simpatizantes del movimiento sufrían, terminaron por desalentar la participación y debilitar la estructura pretendida por el Congreso Constitutivo.

Después de 2006, una serie de asambleas se llevaron a cabo por distintos sectores, intentando revivir el movimiento social; pero no prosperaron por las reñidas discusiones sobre quienes eran los voceros y representantes “auténticos” de la APPO. La represión brutal y divisiones que sufrió el movimiento dejaron huellas de desconfianza y enfrentamientos entre sus distintos sectores.

Esta situación sólo se enfatizó ante las posturas encontradas que tomaron en las elecciones locales de 2007. Mientras algunos propusieron presentar candidatos de unidad de la APPO para conformar un bloque opositor en el congreso estatal, otros consideraron incongruente participar en procesos y mecanismos políticos que sentían habían defraudado a la población oaxaqueña. Al final, algunas organizaciones presentaron candidatos, pero a título individual. Para muchos, este hecho simbolizó el fracaso del movimiento para unificarse bajo un mismo proyecto políti-

co; y mostró su falta de capacidad para extender su lucha política vía otros canales y mecanismos institucionales.

Por otro lado, como analizamos anteriormente, la intervención del gobierno federal y comportamiento de partidos políticos durante el conflicto dejaron mucho que desear. La permanencia del gobernador significó un PRI local fortalecido, y los actos de intimidación contra opositores continuaron en aras de reconquistar y reforzar sus cotos de poder (EDUCA, 2009; Méndez y Sutter, 2007:19-28). Así mismo, el apoyo implícito que dieron todos los partidos políticos locales a Ulises Ruiz durante el conflicto y la reproducción de vicios clientelares y cupulares durante las campañas electorales de 2007, son todos factores que indudablemente contribuyeron a la decepción generalizada del electorado y a una crisis de legitimidad de la política institucional en Oaxaca. Esto se vio claramente reflejado en los altos niveles de abstención de esos comicios, resultando en que el PRI ganara la mayoría de asientos en el congreso local y gobiernos municipales; incluso algunos ya conquistados por la oposición en años anteriores (Díaz Montes, 2009:264-267).

Las rupturas definitivas que ocurrieron dentro de la APPO durante 2007, evidenciaron las divisiones de fondo sobre los principios que deberían normar el futuro del movimiento social. Mientras que para algunos se trataba de un movimiento multitudinario y popular que debería luchar por la democratización y transformación de instituciones, estructuras y relaciones políticas del estado; para otros representaba una experiencia alternativa de poder popular que tendría que luchar en contra –y fuera de– un sistema político autoritario, corrompido e irreparable. Estas diferencias caracterizaron el activismo y reorganización de varios grupos y sectores que participaron en la APPO en años posteriores, particularmente en vísperas de las elecciones para gobernador en 2010. Por ejemplo, para los miembros de la Sección XXII, la lucha sindical sigue siendo un referente en la vida política de Oaxaca,

que puede incidir en transformar relaciones y estructuras anti-democráticas; además de que tienen su propia agenda pendiente en materia educativa y de democratización sindical que resolver. Por su lado, la mayoría de las organizaciones integrantes del “Espacio Civil”, formaron el Foro Ciudadano para la Transición a la Democracia, que tuvo un papel preponderante en presentar propuestas de reformas legales y estructurales para el nuevo gobernador. Organizaciones sociales como CODEP, CIPO y OIDHO formaron nuevos frentes políticos como la Convención Estatal Democrática “Oaxaca Libre”, enfocados a la presión política para la gestión de demandas sociales. Otras organizaciones como Comuna-Oaxaca, el FPR, la Coordinadora de Mujeres Oaxaqueñas, y el FSODO, prefirieron ligar su activismo a la lucha política a través de partidos y frentes políticos como el PRD, Partido del Trabajo (PT), Partido Unidad Popular (PUP), y el Frente de Organizaciones Sociales Democráticas de Izquierda (FOSDI). En el otro lado del espectro, algunas organizaciones más influidas por las experiencias vividas de organización autónoma y popular —sobre todo grupos de jóvenes anarquistas— como Voces Oaxaqueñas Construyendo Autonomía y Libertad (VOCAL), tomaron una postura más radical centrando sus esfuerzos en espacios fuera de los mecanismos políticos tradicionales. Finalmente, varios grupos optaron por luchar por una transformación “desde su propia trinchera”, como el grupo de artistas gráficos y grafiteros, Asamblea Social de Artistas Revolucionarios de Oaxaca (ASARO); el de mujeres, Mujer Nueva; el de medios alternativos, Mal de Ojo; y a través de diversas asambleas comunitarias y vecinales (EDUCA, 2010; Ortega, 2011).

En esta sección analizamos cómo las dinámicas de disputas políticas y disyuntivas de representación y participación al interior del movimiento social también influyeron en la desmovilización y ruptura de la APPO. Además de las divisiones político-ideológicas que se dieron entre las facciones y organizaciones del

movimiento; entre las “organizaciones” y los “no afiliados”; o entre las organizaciones “corporativas” y los grupos más radicales y autónomos, existió una vasta gama de participantes que se sintieron excluidos y marginados de este proceso político también. Es decir, sectores de la sociedad civil que se decepcionaron al ver reproducidas las mismas relaciones clientelares y cupulares que los habían excluido históricamente de los mecanismos institucionales y políticos del Estado. No obstante, en las elecciones para gobernador de 2010, hubo una revigorización de la participación política popular al elegir al primer gobernador de oposición en Oaxaca, Gabino Cué; un hecho que probablemente no hubiese sido posible sin el precedente del movimiento social de 2006.

Reflexiones finales

El caso de la APPO nos ilustra la complejidad de las protestas multisectoriales y populares en un contexto de lucha por la democratización en México; donde los retos a la construcción de representatividad legítima, gobernanza democrática y justicia social se encuentran en todos los niveles de las relaciones políticas y económicas. Así mismo, vimos reflejadas las disyuntivas que se presentan entre la representación y participación política —planteadas por Diana Guillén y Alejandro Monsiváis en este mismo volumen—, a través del estudio de caso de un movimiento social. A pesar de las dificultades expuestas, es innegable que la APPO tuvo una trascendencia nacional al cuestionar los límites de la democracia electoral, y de la representación y participación política como se presentan en el país. Es decir, que consiguió reinsertar en el debate nacional la cuestión sobre quienes y como deben de incidir en el rumbo político de México; y en este sentido, alcanzaron tal fuerza y legitimidad popular que lograron amenazar el equilibrio de poder estatal. Nos mostró formas alternativas de inclusión y auto-organización política no centralizadas, más horizontales, po-

pulares y creativas, que invitan a pensar sobre las posibilidades de otras variantes de la democracia como la denominada “democracia radical”, directa o participativa (Esteve, 2007); o mecanismos de participación política indígenas como los llamados de “usos y costumbres” y sindicales de “democracia basista”. La diversidad y complejidad de estas propuestas y experiencias políticas –muchas veces encontradas– son reflejo de que la democracia en México es un proceso contencioso todavía en disputa.

Sin embargo, resulta difícil discutir –y mucho más reconciliar– las visiones distintas de representación, participación política y democracia que nos ejemplificó la APPO, en un contexto estatal que continúa recreando y promoviendo relaciones anti-democráticas. Los obstáculos, represalias, impunidad, carencias institucionales y frustrados canales de negociación a los que se enfrentó el movimiento social de 2006 representaron un fuerte cuestionamiento a los niveles de eficacia, democracia y legitimidad de las instituciones y gobernanza, tanto estatales como federales. En este sentido, uno de los grandes pendientes del proceso de “transición a la democracia” en México –y en Oaxaca– ha sido ejercer el ajuste de cuentas con los actos de corrupción, represión e impunidad de los gobiernos priistas pasados, ya que su ausencia ha influido en la continua falta de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de las instituciones y autoridades, sobre todo en materia de impartición de justicia y gobernabilidad. Por otro lado, en un contexto de marginación económica y de formas de representación política limitadas a los partidos, la competencia electoral y negociación y gestión de recursos siguen siendo los principales espacios del quehacer político. Mientras la inclusión política siga restringida a estos espacios, será difícil transitar hacia una distribución de recursos más equitativa o una cultura política que no esté constantemente atravesada por relaciones clientelares que deterioran el ejercicio de la gobernanza, ciudadanía y política cada vez más.

Bibliografía

- Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), 2006, *Acuerdos del Congreso Constitutivo de la APPO*, Regeneración Radio, en <http://www.regeneracionradio.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1128&Itemid=43>, consultado en octubre de 2012.
- Arellanes Meixueiro, Anselmo, 2007, “Zócalo destruido, pueblo enfurecido”, *Cuadernos del Sur*, México, Unidad Pacífico Sur-CIESAS, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) Oaxaca, Instituto de Investigaciones Sociológicas-Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO), vol. 11, 24/25, pp. 139-148.
- Bautista Martínez, Eduardo, 2006, “Las continuidades de la tradición autoritaria, una interpretación de experiencias del gobierno municipal en Oaxaca de Juárez y Juchitán de Zaragoza”, *Cuadernos del Sur*, México, Unidad Pacífico Sur-CIESAS, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) Oaxaca, Instituto de Investigaciones Sociológicas-Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO), vol. 12, 23, pp. 55-67.
- Bautista Martínez, Eduardo, 2008, “Oaxaca: La construcción mediática del vandalismo y la normalidad”, *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Azcapotzalco, vol. 23, 148, pp. 37-44.
- Beas Torres, Carlos, 2007, “La batalla por Oaxaca”, en *La batalla por Oaxaca*, Oaxaca, Oax., México, Yope Power, en <<http://www.justiciaparaoaxaca.net/wp-content/uploads/2011/08/libroOAXACA-final.pdf>>, consultado el 10 de diciembre de 2013.
- Bar Human Rights Committee of England and Wales (BHRC), 2010, “Recalling the Rule of Law: Report of the Lawyers’ Delegation to Mexico”, Londres, BHRC.

- Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos (CCIODH), 2007, “Informe sobre los hechos de Oaxaca. Quinta visita del 16 de diciembre de 2006 al 20 de enero de 2007”, Barcelona, CCIODH.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 2007, “Informe especial. Sobre los hechos sucedidos en la ciudad de Oaxaca del 2 de junio de 2006 al 31 de enero de 2007”, México, D. F., CNDH, en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/CDINFOAX/IO_I_PRESENTACION.htm>, consultado en junio de 2010.
- Cook, María Lorena, 1996, *Organizing Dissent. Unions, the State, and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*, Pennsylvania, U.S.A., The Pennsylvania State University Press.
- Cornelius, Wayne A., 1999, “Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System”, en Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley, eds., *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, CA, E. U., University of California, San Diego (UCSD), Center for U.S.-Mexican Studies (USMEX), pp. 3-16.
- Dalton, Margarita, 2007, “Los organismos civiles en Oaxaca y el movimiento ciudadano: Causas y consecuencias”, *Cuadernos del Sur*, México, Unidad Pacífico Sur-CIESAS, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) Oaxaca, Instituto de Investigaciones Sociológicas-Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO), vol. 11, 24/25, pp. 63-79.
- Denham, Diana y Collective C. A. S. A., 2008, *Teaching Rebellion. Stories from the Grassroots Mobilization in Oaxaca*, Oakland, CA, E. U., PM Press.
- Díaz Montes, Fausto, 2009, “Elecciones y protesta social en Oaxaca”, en Víctor Raúl Martínez Vásquez, edit., *La APPO: ¿Rebelión o movimiento social? (Nuevas formas de expresión*

- ante la crisis*), Oaxaca, Oax., México, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO), Instituto de Investigaciones Sociológicas (IIS), pp. 247-274.
- EDUCA, 2009, “Oaxaca, un régimen agrietado. Informe público sobre democracia y derechos humanos en Oaxaca, 2007-2009”, Oaxaca, Oax., México, EDUCA, Servicios para una Educación Alternativa, en <http://educaoaxaca.org/images/oaxaca_regimen_agrietado_%202009.pdf>, consultado en febrero de 2013.
- EDUCA, 2010, “Los movimientos sociales y el cambio democrático en Oaxaca. Informe público sobre democracia y derechos humanos”, Oaxaca, Oax., México, EDUCA, Servicios para una Educación Alternativa, en <<http://educaoaxaca.org/images/informe-final-los-mov-soc-04-10-10.pdf>>, consultado en febrero de 2013.
- Esteva, Gustavo, 2007, “Oaxaca: The Path of Radical Democracy”, *Socialism and Democracy*, vol. 21, núm. 2, 44, pp. 74-76.
- Foweraker, Joe, 1993, *Popular Mobilization in Mexico. The Teachers’ Movement 1977-87*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Freidberg, Jill [video en DVD], 2007, “Un poquito de tanta verdad”, U.S.A./México, Corrugated Films, Mal de Ojo tv.
- Gibson, Edward L., 2005, “Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”, *World Politics*, vol. 58, pp. 101-132.
- Guillén, Diana y Berenice Ortega Bayona [en prensa], sin año, “Alternancias electorales y continuidades autoritarias: Una mirada al caso oaxaqueño”, en Pablo Castro Domingo y Héctor Tejera, edits., *Democracia, cultura y ciudadanía en el contexto de las elecciones del 2012*, México, D. F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Iztapalapa.

- Hernández-Díaz, Jorge, 2001, *Reclamos de la identidad: La formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*, México, UABJO/Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández-Díaz, Jorge, 2002, “Retos y oportunidades en la formación del movimiento indígena en Oaxaca”, en Víctor Raúl Martínez Vásquez, edit., *Oaxaca: Escenarios del nuevo siglo. Sociedad, economía, política*, Oaxaca, Oax., México, UABJO, IIS, pp. 202-217.
- Ibero, Marta y Javier Mujica [informe], 2006, “Oaxaca: Conflicto social y violaciones a los derechos humanos”, Misión Internacional de Investigación, Oaxaca, Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH).
- Juan Martínez, Víctor Leonel, 2007, “¡Ya cayó! ¡Ya cayó! Colapso del sistema político en Oaxaca”, *Cuadernos del Sur*, México, Unidad Pacífico Sur-CIESAS, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) Oaxaca, Instituto de Investigaciones Sociológicas-Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO), vol. 11, 24/25, pp. 81-105.
- López Velasco, David A., 2009, “Crisis política y el cambio legislativo en Oaxaca: 2006-2008”, en Víctor Raúl Martínez Vásquez, edit., *La APPO: ¿Rebelión o movimiento social? (Nuevas formas de expresión ante la crisis)*, Oaxaca, Oax., México, UABJO, IIS, pp. 89-116.
- Mal de Ojo tv [video], 2007a, “Compromiso cumplido, impunidad en Oaxaca”, México, Mal de Ojo tv, en <<http://www.youtube.com/watch?v=8M2bbfHjgzk>>, consultado el 10 de diciembre de 2013.
- Mal de Ojo tv [video], 2007b, “Pesadilla azul”, México, Mal de Ojo tv, en <<http://www.youtube.com/watch?v=l09GKsPpS7s>>, consultado el 10 de diciembre de 2013.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl, 1990, *Movimiento popular y política en Oaxaca (1968-1986)*, México, D. F., Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta).

- Martínez Vásquez, Víctor Raúl, 2007, *Autoritarismo, movimiento popular y crisis política: Oaxaca 2006*, 2ª ed., Oaxaca, Oax., México, UABJO.
- Martínez Vásquez, Víctor Raúl, edit., 2009, *La APPO: ¿Rebelión o movimiento social? (Nuevas formas de expresión ante la crisis)*, Oaxaca, Oax., México, UABJO, IIS.
- Méndez, Sara y Susana Sutter, 2007, “Oaxaca: Democracia simulada. Elecciones y conflicto social en Oaxaca durante 2007”, Proyecto Monitoreo de Derechos Civiles y Políticos, Oaxaca, Oax., México, EDUCA/Peace Watch Switzerland.
- Middlebrook, Kevin J., 2009, “Caciquismo and Democracy: Mexico and Beyond”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 28, 3, pp. 411-427.
- Nevaer, Louis E. V., 2009, *Protest Graffiti Mexico Oaxaca*, New York, Mark Batty.
- Norget, Kristin, 1997, “The Politics of Liberation. The Popular Church, Indigenous Theology and Grassroots Mobilization in Oaxaca, Mexico”, *Latin American Perspectives*, vol. 24, 5, pp. 96-127.
- Norget, Kristin, 2009, “La Virgen a las barricadas: La iglesia católica, religiosidad popular y el Movimiento de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca”, en Víctor Raúl Martínez Vásquez, edit., *La APPO: ¿Rebelión o movimiento social? (Nuevas formas de expresión ante la crisis)*, Oaxaca, Oax., México, UABJO, IIS, pp. 301-328.
- Ortega Bayona, Rina Berenice [tesis de doctorado], 2011, “Disputing the State: The Popular Assembly of the Peoples of Oaxaca (APPO) and Mexico’s Crisis of Legitimacy”, Colchester, Reino Unido, University of Essex, Department of Sociology.
- Peace Watch Switzerland, 2009, “Diagnóstico sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos

- en Oaxaca”, Oaxaca, Oax., México, Peace Watch Switzerland/Espacio de Defensoras y Defensores de Oaxaca.
- Red Oaxaqueña de Derechos Humanos (RODH) [informe], 2006, “Sobre las violaciones a los derechos humanos cometidos durante el desalojo del plantón magisterial. Junio 14, 2006”, Oaxaca, Oax., México, RODH.
- Servicio Internacional para la Paz (SIPAZ), 2007, “Oaxaca, un conflicto todavía abierto: Actualización. Situación socio-política y violaciones a derechos humanos en Oaxaca (Agosto de 2007)”, México, SIPAZ.
- Snyder, Richard, 1999, “After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico”, en Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley, eds., *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, CA, E.U., UCSD, USMEX, pp. 295-341.
- Stephen, Lynn, 2007, “We are Brown, we are Short, we are Fat... We are the Face of Oaxaca’: Women Leaders in the Oaxaca Rebellion”, *Socialism and Democracy*, vol. 21, 2, pp. 1-15.
- Street, Susan, 1997, “Los maestros y la democracia de los de abajo”, en Jorge Alonso y Juan Manuel Ramírez Sáiz, eds., *La democracia de los de abajo*, México, La Jornada Ediciones/Consejo Electoral del Estado de Jalisco/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CIICH), pp. 115-146.
- Yescas Martínez, Isidoro, 2007, “Movimiento popular y crisis de gobernabilidad en Oaxaca”, *Cuadernos del Sur*, México, Unidad Pacífico Sur-CIESAS, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) Oaxaca, Instituto de Investigaciones Sociológicas-Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO), vol. 11, 24/25, pp. 107-128.

- Yescas Martínez, Isidoro, 2010, “Oaxaca 2006: Alianzas y rupturas en la clase política”, *Cuadernos del Sur*, México, Unidad Pacífico Sur-CIESAS, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) Oaxaca, Instituto de Investigaciones Sociológicas-Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO) vol. 15, 29, pp. 65-79.
- Yescas Martínez, Isidoro y Gloria Zafra, 2006, *La insurgencia magisterial en Oaxaca*, 1980, 2ª ed., edición original de 1985, Estudios Sociales, Oaxaca, Oax., México, Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO)/UABJO.
- Zires, Margarita, 2009, “Estrategias de comunicación y acción política: Movimiento social de la APPO 2006”, en Víctor Raúl Martínez Vásquez, edit., *La APPO: ¿Rebelión o movimiento social? (Nuevas formas de expresión ante la crisis)*, Oaxaca, Oax., México, UABJO, IIS, pp. 161-197.



La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El limbo jurídico¹

Angélica Cuéllar Vázquez²

Introducción

Este libro colectivo aborda la temática de los desafíos de la participación ciudadana y la representación política. Este capítulo retoma las prácticas de los ministros y analiza las inercias presentes en sus decisiones apegadas al poder político, con la finalidad de evaluar en qué medida esas decisiones pueden ser justificadas en términos de la legalidad y el interés público. Este texto forma parte de una investigación más amplia, en la que se busca observar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como un campo y a sus miembros como los agentes portadores de disposiciones específicas, llamadas por Pierre Bourdieu *habitus*. Quisimos observar cómo interpretan y ejecutan los ministros de la SCJN el artículo 97 de la *Constitución*, que incluía la controvertida facultad de investigación. La facultad de investigación establecía que: la SCJN “podrá nombrar comisionados especiales cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o algunas de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún

¹Este estudio forma parte de la investigación apoyada por la Dirección General Asuntos del Personal Académico (DGAPA), proyecto Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IN301909, *Democracia y derecho. Crisis de las instituciones políticas en México*.

²Agradezco a Ivonne Roldán, becada como ayudante de investigación por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), y también a Alberto Peniche y Alhondra Rodríguez, becarios de DGAPA, por su apoyo para la elaboración de este trabajo.

Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual”.³

Esta facultad se ejerció solamente en dos ocasiones durante el siglo XX y de manera sorprendente se intensificó su ejercicio en los primeros años del siglo XXI, cuando su uso se multiplicó. Finalmente, tras largos debates, en el mes de marzo del año 2011 fue transferida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). El objetivo de la investigación ha sido observar y analizar las resoluciones de la SCJN en dos casos que fueron atraídos para ejercer la facultad de investigación, en un espacio jurídico, de entrada definido por su carácter no vinculatorio. Las resoluciones al no ser sentencias no tienen carácter vinculatorio, lo que rompe con uno de los principios constitutivos y legitimadores de la SCJN, como un campo que funciona para hacer cumplir la ley y vigilar que ésta se cumpla dentro de los marcos constitucionales. Es por esta característica, que para analizar los casos, debemos partir de la incongruencia que encierra su creación: facultar al máximo órgano de justicia del país para investigar pero no para intervenir jurisdiccionalmente. Esta cualidad ofrece la posibilidad para observarla más allá del encuadre meramente jurídico.⁴ Lo que para muchos abogados es una facultad muerta, para los sociólogos es un espacio muy rico de investigación. Con estas características, ¿cómo interpretar y leer esta facultad?

El análisis del ejercicio de esta facultad, nos acerca sin duda, a la conjetura de que el campo jurídico, concretamente la SCJN cuando actuó bajo ésta, tuvo un papel más político y moral que jurídico. En este texto se presentarán algunos resultados de la investigación de dos casos, en concreto Aguas Blancas, Guerrero (1995), y Atenco, Estado de México (2006).

³Tesis P.LXXXVII/96, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.III, junio de 1996, p. 516.

⁴La mirada de la sociología hacia el derecho sale siempre de los encuadres meramente jurídicos. Para la sociología jurídica, las decisiones judiciales, resoluciones, sentencias, etcétera, son leídas como acciones sociales.

El campo y el campo jurídico

De acuerdo con Pierre Bourdieu, el campo es “un espacio cuyas tres dimensiones fundamentales estarían definidas por el volumen del capital, la estructura del capital y la evolución en el tiempo de estas dos propiedades (puestas de manifiesto por la trayectoria pasada y potencial en el espacio social)” (Bourdieu 2012:130). Lo que “está en juego” en el campo, se disputa entre los agentes y en esta disputa se *ponen en juego* diversos capitales que poseen éstos. De acuerdo a los pesos específicos de capitales, materiales y/o simbólicos en el campo donde se da la disputa, los agentes aparecen diferenciados. A estas posesiones, Bourdieu las denomina capitales y “hablar de capital específico es decir que el capital vale en relación con un determinado campo, por lo que vale tanto dentro de los límites de este campo, y que no es convertible en otra especie de capital sino bajo ciertas condiciones” (Bourdieu, 2000a:114).

Algunos capitales sólo son apreciados dentro de la lógica que opera en un campo y no en los demás campos. El capital es entonces relativo, finito; es un bien producido, distribuido y consumido dentro del campo. Para lograr un alto nivel de aceptación en un campo, los agentes deben cumplir algunas condiciones y poseer capitales propios y además un amplio capital simbólico. Bourdieu define el capital simbólico de esta forma:

Cualquier propiedad (cualquier tipo de capital, físico, económico, cultural, social) cuando es percibida por agentes sociales cuyas categorías de percepción son de tal naturaleza que les permiten conocerla (distinguirla) y reconocerla, conferirle algún valor. [...] Más exactamente, ésta es la forma que adquiere cualquier tipo de capital cuando es percibido a través de unas categorías de percepción que son fruto de la incorporación de las divisiones o de las oposiciones inscritas en la estructura de la distribución de esta especie de capital (por ejemplo fuerte/dé-

bil, grande/pequeño, rico/pobre, culto/inculto, etcétera) (Bourdieu, 2007:108).

Tomando la teoría de Pierre Bourdieu para el estudio de los casos mencionados, se podrá observar que subsiste una lucha por la distribución del capital jurídico. Esto se puede observar desde afuera del campo, pero al interior del campo jurídico de la SCJN, podemos observar cómo los ministros, cómo cualquier otro operador jurídico, actúan bajo la influencia de sus creencias, sus intereses y ambiciones, su lugar en el espacio jurídico, su estatus y las relaciones que puedan tener con otros agentes de la sociedad en general y también con agentes políticos.

Una característica a resaltar en la teoría relacional de Pierre Bourdieu, es que deja de lado las pretensiones universalistas de la acción jurídica, ilusión que muestra al derecho como imparcial y enfoca su análisis no sólo en la estructura lógica del derecho, sino que lo lleva al análisis de la estructura de las posiciones objetivas de los jueces y ministros en el espacio social en el que se desenvuelven. Esta manera de observar el derecho, permite fijar la mirada en el capital simbólico que posee cada ministro. De esta forma, se comprende que el campo jurídico genera esquemas de clasificación, que siempre tratan de preservar discursivamente las características de neutralidad y universalidad, por lo que se percibe como “el lugar de emergencia de la razón jurídica” (García, 1997:243).

El campo jurídico para Bourdieu, es una estructura históricamente formada por la acción de los agentes pertenecientes a él y, como todo campo, su lógica se construye a través de un sistema de posiciones y de relaciones objetivas de fuerza. Bourdieu puntualiza que en el campo jurídico se luchará por la posesión legítima de capital jurídico que supone el conocimiento y la utilización de la ley en casos específicos, donde el juzgador debe intervenir; mientras que el capital simbólico que posee el

agente es una red perdurable de relaciones, es decir, se trata de un capital en donde sobresale la relación con los demás y, como vimos, se detenta un estatus gracias a esquemas de clasificación que tienen fuera y dentro del campo jurídico. Un juez o ministro con un gran capital simbólico, se posiciona en el campo jurídico como un agente con mayores posibilidades de ejercer un dominio dentro del campo. Estas condiciones, les permiten a los agentes ostentar ese capital, como quien tiene el derecho de decir el derecho. El capital simbólico puede nutrirse por la posesión de títulos académicos, por gozar de prestigio, tener una buena reputación. Todo ello posiciona a un ministro o a un juez con mayor autoridad en el campo. No olvidemos que en la teoría de Bourdieu los capitales son relaciones sociales y las disposiciones o *habitus* generan en los ministros formas particulares para hacer distinciones.

El efecto inmediato y perdurable en el campo, de la posesión del capital simbólico y el capital jurídico, es la distinción de los agentes dentro del mismo; los agentes se clasifican, se diferencian de acuerdo a sus habilidades. La posición que mantienen en este espacio es lo que permeará sus pensamientos, prácticas, estrategias y perspectivas sobre los otros agentes habilitados en dicho espacio y saber lo que es y que no es posible para ellos. Por lo tanto, “la constitución del campo jurídico es inseparable de la instauración del monopolio de los profesionales sobre la producción y comercialización de esta categoría particular de productos que son los servicios jurídicos” (Bourdieu, 2000b:191). Esta lucha desemboca en una apropiación del campo, por parte de un grupo de agentes que son legítimos simbólicamente sobre otros agentes que no lo son. Es así como en el campo jurídico, los esquemas de clasificación son puestos en práctica, a través del lenguaje de los agentes, de la capacidad argumentativa y de la capacidad de influencia, hacia otros agentes del campo. De tal manera que, en el ejercicio de la ejecución de la ley, pese a que se intenta pre-

servar la universalidad y la equidad, la interpretación que realiza el ministro está en función del rol que juega en el campo y del capital simbólico que le es reconocido fuera de éste.

El ministro, entonces, no interviene de una forma imparcial, racional y exclusivamente apegada a los principios jurídicos, como se ha pensado desde una ortodoxia del derecho. Los agentes de este campo interpretan las leyes sobre la base de una serie de condicionantes más allá de la lógica del derecho. Sin lugar a dudas, la interpretación del derecho, que es la función sustantiva del campo de la SCJN, aparecerá en menor o mayor medida, permeada por valores e inclinaciones de sus agentes, a veces totalmente abiertas y manifiestas y otras veces de manera tácita.

Por todo lo anterior, nos colocamos del lado de los que pensamos que no hay una comprensión unívoca de las leyes, sino una interpretación y una utilización diferenciada, que le permite al juzgador actuar a través del lugar que ocupa como agente de un campo y también del prestigio que ostenta en el espacio social más amplio. De esta manera, vamos a concebir a la SCJN como un microcosmos dentro del campo jurídico, con reglas de operación específicas y propias, que producen prácticas particulares de los agentes inmersos en éste (Bourdieu, 2002:261).

El habitus y las disposiciones

Los ministros de la Corte interpretan la ley. A veces no lo hacen en estricto apego a la letra, sino bajo las apreciaciones que cada uno tiene del mundo social y de su posición dentro del microcosmos de la SCJN. En lenguaje de Bourdieu, sus decisiones estarán permeadas por sus disposiciones. Bourdieu dice que las disposiciones son “los esquemas de percepción, de apreciación y de acción que constituirán su utilidad objetiva en un uso práctico” (Bourdieu, 2002:115). El *habitus*, que a su vez contiene las disposiciones, es el campo hecho cuerpo. En la Corte, los mi-

nistros hacen uso de sus capitales para posicionarse simbólica y legítimamente dentro y fuera del campo jurídico. La legitimidad también se construye fuera del campo de la Corte, las decisiones de los ministros son también decisiones políticas, que pueden ser legítimas o no de acuerdo a los agentes que afectan sus resoluciones. Por lo tanto, pueden ser decisiones que afecten intereses y capitales de agentes de otros campos. La decisión entonces se legitima o no en el campo político.

Bourdieu señala que las disposiciones están determinadas por las trayectorias individuales de cada agente, “a un volumen de capital heredado corresponde un haz de trayectorias más o menos equiparables que conducen a unas posiciones más o menos equivalentes” (Bourdieu, 2002:125). A través del análisis de las trayectorias de los agentes, es que se puede comprender la estructura del microcosmos de la SCJN, así como reconocer a los agentes dominantes y la lógica que imponen, al detentar un mayor poder simbólico e imponer su visión al resto de los ministros.

Bourdieu indica que uno de los principios fundamentales de todos los campos, es que pese a que guardan una cierta autonomía relativa y satisfacen primero las lógicas en su interior, siempre están relacionados. A través de las redes de relaciones y lealtades adquiridas en las trayectorias de los agentes, se puede observar como las decisiones del campo jurídico se ven influenciadas por el campo político (Bourdieu, 2001:211).

Con la estrecha relación que guardan los agentes políticos y los ministros, a través de sus prácticas, podemos establecer que pueden existir acuerdos entre un determinado ministro y algún agente político interesado en influir en la resolución de un caso. Con esto, un ministro puede reforzar su capital simbólico, sobre todo cuando su argumento, ya sea jurídico, moral o político se hace legítimo en el campo político. Sin embargo, no cualquier agente político puede llegar a disponer de capital simbólico para satisfacer o cuidar sus intereses y su imagen. Como se verá en los

casos Atenco y Aguas Blancas, políticos que poseen altos puestos tienen claras afinidades con algunos agentes del microcosmos de la SCJN. La estrecha relación entre ambos campos, implica no sólo hacer un análisis del campo de la SCJN, de sus posiciones objetivas y de sus prácticas, sino hacer también una red de relaciones entre los agentes políticos y jurídicos, sobre todo cuando en los casos analizados (Aguas Blancas y Atenco), los responsables son figuras políticas de relevancia.

La metodología

Para el análisis de los casos utilizamos diversos documentos. Unos emitidos por la Corte, como versiones taquigráficas de las sesiones del pleno, sus resolutivos y votos de los ministros, así como rastreos hemerográficos, para diseñar el escenario político en el que se desarrollaron los conflictos. Estos materiales fueron codificados y los códigos fueron clasificados en categorías analíticas. Partimos de una categoría central que es la *conciencia jurídica*, tomada de Carlos Lista, quien la define como los procesos que engloban las formas de pensamiento que los juristas utilizan para argumentar, razonar y resolver la ley (Lista, 2002:46). Esta categoría central, la dividimos en tres subcategorías: formalismo, garantismo y activismo judicial. Por formalismo, según Lista, vamos a entender, “la postura formalista supone que los contenidos de las normas son independientes de intereses determinados, sean estos sectoriales, de clase, grupales o individuales, así como también de apreciaciones valorativas, de consideraciones de tipo ético, de sentimientos políticos o de criterios utilitarios o de conveniencia” (Lista, 2002:46).

Se puede llegar a establecer como una hipótesis, que existe una relación entre los miembros más apegados a una conciencia jurídica formalista, al interior del campo de la SCJN y algunos

agentes políticos que pudieron verse afectados con algunas resoluciones, como sucedió en los casos que analizamos.

Para definir el garantismo nos basaremos en la concepción que se encuentra en la obra de Luigi Ferrajoli:

La teoría garantista cambia el papel de la teoría del derecho, de la función del juez y del jurista. Cambian tres cosas: la teoría del derecho, antes avalorativa, se vuelve valorativa; la obligación del juez, antes de aplicar la ley, se transforma en la facultad de aplicarla o no hacerlo; el jurista de un observador del derecho se transforma en un dictaminador de la validez o invalidez de las normas (Moreno Cruz, 2007:843).

En el garantismo se exaltan y priorizan los derechos fundamentales, establecidos en las constituciones estatales y en declaraciones internacionales. El activismo judicial, se refiere al protagonismo de los jueces. Sugiere mayor libertad en las decisiones judiciales de la que normalmente permitiría el estricto apego a la ley. El *Black's Law Dictionary* define *judicial activism* de la siguiente manera: “Filosofía de la decisión judicial que permite a los jueces guiar sus decisiones por sus puntos de vista personales sobre la política pública, entre otros factores. Usualmente, conlleva la idea de que los adherentes de esta filosofía tienden a encontrar violaciones constitucionales y están dispuestos a ignorar los precedentes” (Black's Law Dictionary 2009:2094). Para este trabajo, con los documentos y la clasificación de los códigos, pudimos observar la lógica con la que los ministros argumentaron en cada uno de los casos. Ello nos permitió acercarnos a entender el *habitus* en el campo de la Corte en esas coyunturas. Observamos cómo a través de los argumentos, los ministros expresaron sus posiciones y observamos algunas relaciones con agentes políticos.

CUADRO 1. Ministros y actores políticos involucrados en los casos de estudio

<i>Casos</i>	<i>Ministros</i>	<i>Actores políticos</i>
Aguas Blancas (1995)	Genaro David Góngora Pimentel Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia Juan Nepomuceno Silva Meza Olga María Cordero de García Villegas Sergio Salvador Aguirre Anguiano Mariano Azuela Güitron José de Jesús Gudiño Pelayo José Vicente Aguinaco Alemán (Presidente) <i>Juan Romero Díaz</i> <i>Humberto Román Palacios</i> <i>Juventino Castro y Castro</i>	Ernesto Zedillo. Presidente de la República, PRI Rubén Figueroa Alcocer. Gobernador de Guerrero, PRI (familia con trayectoria política en Guerrero) Porfirio Muñoz Ledo, Cuauhtémoc Cárdenas y Gilberto López y Rivas, PRD
Atenco (2006)	Genaro David Góngora Pimentel Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia Juan Nepomuceno Silva Meza Fernando Franco González Salas Olga María Cordero de García Villegas Sergio Salvador Aguirre Anguiano Mariano Azuela Güitron (Presidente) José de Jesús Gudiño Pelayo <i>Sergio Valls Hernández</i> <i>Margarita Luna Ramos</i> <i>José Ramón Cossío Díaz</i>	Enrique Peña Nieto. Gobernador del Estado de México, PRI (grupo Atlacomulco) Ignacio del Valle (FPDT). Líder de la organización Eduardo Medina Mora. Secretario de la SSP

Fuente: Elaboración propia, con base en la sistematización del proceso político.

Las trayectorias permitieron observar las relaciones que existieron entre los agentes y cómo pueden permear las posiciones que asumen los ministros en la SCJN. Este ejercicio metodológico nos permitió dar cuenta también del capital simbólico de los ministros. Por razones de espacio, para cada uno de los casos analizaremos los argumentos de dos ministros únicamente.

Los ministros que conformaron el pleno y los actores políticos involucrados en los dos casos se enlistan en el cuadro 1. Los casos se analizan a continuación:

Aguas Blancas

CUADRO 2. Acontecimientos e intervenciones de la Corte en el caso de Aguas Blancas

Acontecimientos	<p><i>28 de junio de 1995:</i> Se perpetró la matanza en Aguas Blancas. El saldo fue de 17 campesinos muertos y 21 heridos.</p> <p><i>29 de junio:</i> El gobierno estatal designó a Adrián Vega Cornejo como el fiscal especial para investigar el caso.</p> <p><i>30 de junio:</i> La CNDH decidió intervenir en el caso, solicitó al servicio forense que comenzara a exhumar los cuerpos para esclarecer los hechos.</p> <p><i>14 de agosto:</i> La CNDH emitió la recomendación 104/95, en la que le hizo a Figueroa una serie de recomendaciones.</p> <p><i>18 de septiembre:</i> La SCJN resolvió, que no era posible efectuar la investigación solicitada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).</p> <p><i>19 de noviembre:</i> Figueroa decidió nombrar una segunda fiscalía especial, a cargo de Alejandro Varela Vidales.</p>
Primer momento de la Corte: Solicitud de atracción	<p><i>24 de febrero de 1996:</i> El periodista Ricardo Rocha presentó el video original de la matanza.</p> <p><i>27 de febrero:</i> El fiscal Varela Vidales no atribuyó responsabilidades a los altos funcionarios y determinó que la responsabilidad fue de los cuerpos policíacos.</p> <p><i>4 de marzo:</i> El presidente emitió, por medio del secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, una petición a la SCJN para que atrajera el caso.</p>
Segundo momento de la Corte: Atracción	<p><i>5 de marzo:</i> La Corte dio respuesta designando a los ministros, Juventino Castro y Castro y Humberto Román Palacios, para realizar la investigación.</p> <p><i>12 de marzo:</i> Figueroa solicitó al congreso de Guerrero licencia indefinida.</p>
Tercer momento de la Corte: Investigación	<p><i>12 de abril:</i> Los ministros encargados de la investigación presentaron su informe final a la SCJN.</p>
Cuarto momento de la Corte: Resolución	<p><i>23 de abril:</i> La SCJN aprobó la investigación de los comisionados. Elaboraron la consideración única y cinco puntos de acuerdo. En el resolutivo se señaló como culpables, al gobernador, en ese momento con licencia indefinida, Rubén Figueroa Alcocer, junto con otros altos funcionarios del estado.</p> <p><i>6 de mayo de 1996:</i> La PGR decidió no intervenir en el caso, ya que no se trataba de delitos federales, sino del fuero común, dejando toda la responsabilidad a la procuraduría estatal.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en la sistematización del proceso político.

Los argumentos y las distinciones de los ministros

El 28 de junio de 1995 sucedió la matanza de Aguas Blancas, con un saldo de 17 campesinos muertos y varios heridos. Al día siguiente, el gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa Alcocer, ordenó que se conformara una primera fiscalía especial, a cargo de Adrián Vega Cornejo. El 14 de agosto, la CNDH emitió la recomendación 104/95. El 19 de noviembre, la CMDPDH solicitó a la SCJN que ejerciera la facultad de investigación, esta solicitud fue rechazada por la Corte. En respuesta a las recomendaciones de la CNDH, Figueroa Alcocer decidió formar en noviembre de 1995 una segunda fiscalía especial, a cargo de Alejandro Varela Vidales.

El 24 febrero de 1996, Ricardo Rocha transmitió a nivel nacional el video original de la matanza de Aguas Blancas; pocos días después, el 4 de marzo, Ernesto Zedillo a través de Emilio Chuayfett, entonces secretario de Gobernación, hizo la solicitud a la SCJN para atraer el caso y ejercer la facultad de investigación. La Corte de inmediato aceptó atraerlo. El gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa, pidió licencia indefinida el 12 de marzo de 1996.

Lo primero que hay que tomar en consideración, es que este caso fue acogido por la SCJN después de 50 años de no ejercer la facultad de investigación. Es decir, Aguas Blancas tomó a los ministros de la SCJN sin experiencia previa en esta materia. Este factor fue probablemente la causa de que la SCJN definiera libremente una metodología y fueran designados dos ministros para realizar la investigación: Juventino Castro y Castro y Humberto Román Palacios.⁵

Cabe mencionar que los ministros comisionados, Castro y Castro y Román Palacios, ante la solicitud de la CMDPDH, se

⁵Tomamos a estos dos ministros como referentes, porque fueron ellos los que realizaron la investigación.

habían negado a atraer e investigar el caso, bajo el argumento de que dicha comisión no ostentaba la legitimidad para hacer la petición.

El ministro Góngora Pimentel fue el encargado de elaborar el proyecto de respuesta a la CMDPDH en el que propuso ejercer de oficio la facultad de investigación, a lo que el ministro Castro y Castro respondió con un contraproyecto, en el que argumentó que no era conveniente ejercer de oficio la facultad de investigación, ya que otras instituciones, como la CNDH y la primera fiscalía especial conformada por Figueroa Alcocer, ya estaban llevando a cabo las investigaciones pertinentes.

Sin embargo, ante la solitud del ejecutivo, la SCJN cambió su posición y atrajo el caso inmediatamente, con el argumento de que Ernesto Zedillo sí poseía la legitimidad para hacerlo. Los ministros comisionados presentaron a la Corte su investigación el 23 de abril de 1996. Los argumentos de los dos ministros fueron para justificar ante el pleno la investigación que solicitó Ernesto Zedillo, solicitud que anteriormente había hecho la CMDPDH. Uno de los puntos en la discusión, y que retomaron los ministros en su informe, fue: qué se consideraría como violación grave a los derechos humanos; en otras palabras, qué criterios fijaría la Corte para señalar cuándo suceden violaciones graves.

En esta discusión, los ministros comisionados señalaron como un motivo relevante para hacer la investigación, evidenciar lo que llamaron: *la cultura del engaño; maquinación; ocultación*.⁶ En el informe se señaló como una violación grave a las garantías individuales el ocultamiento y manipulación de los hechos, sin embargo, la muerte de los 17 campesinos, que fue el verdadero agravio, para los ministros comisionados no estuvo presente ni en la investigación, ni en el resolutivo.

⁶Las palabras y frases que aparecen en cursivas forman parte de los códigos para el análisis que se elaboraron.

Los ministros aludieron a la forma en que el gobierno del estado de Guerrero había manipulado el video, violentando así el derecho de la sociedad a conocer la verdad. Señalaron que *la cultura del engaño y el encubrimiento* tuvieron un alto costo social. Los ministros Castro y Castro y Román Palacios resaltaron que al conocerse el video original de la masacre —no editado por las autoridades de Guerrero—, involucraron a toda la sociedad, pues fueron *hechos conocidos por nuestra colectividad*. Los ministros comisionados también señalaron que el gobernador Rubén Figueroa, con las investigaciones realizadas *a modo*, actuó como un *grupúsculo detentador del poder* y además contribuyó a:

Incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar la ‘cultura del engaño, la maquinación y la ocultación’. En efecto graves acontecimientos han ocurrido en el país, de enorme importancia y trascendencia en esas escenas [sic], que en vez de ser afrontados con reconocimiento y deseos de superación, se han pretendido esconder, a pesar del alto costo social que tienen el engaño y el ocultamiento. Parecería que no nos atrevemos a enfrentar la verdad. Pretendemos, aparentemente, no perder la confianza nacional e internacional, no a través de reconocer sencillamente nuestras fallas y nuestras equivocaciones, sino ocultando las equivocaciones.⁷

El resolutivo, con fecha del 23 de abril de 1996, señaló: “Con el material probatorio en que se sustenta dicho informe, quedó justificado para este Tribunal Pleno que los más altos funcionarios del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, que desempeñaban sus cargos en esa fecha y en los días subsecuentes, incurrieron en violación grave, generalizada, de las garantías individuales”.⁸

⁷Informe de los comisionados de la scjn: Juventino Castro y Castro y Humberto Román Palacios. Contenido en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Pleno; tomo II; junio de 1996, p. 24.

⁸Véase solicitud Expediente 3/96, emitida por la Secretaría General de Acuerdos de la scjn. Contenido en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; Pleno; tomo III; junio de 1996, p. 460.

En el informe, lo que se tomó como violación grave, de acuerdo al material probatorio con el que contaban, fueron las investigaciones y peritajes *mañosos* que se llevaron a cabo por las dos fiscalías especiales formadas por Figueroa Alcocer, argumentaron que:

Lo que importa transmitir al Tribunal Pleno, es que en el caso, además de la violación a los derechos humanos que ya se han examinado exhaustivamente, deben resaltarse las maniobras de autoridades públicas, cuya función en la defensa social, no sólo en el sentido de reforzar ese estado caótico, sino para ocultarlo y tratar de minimizarla a base de introducir elementos y procedimientos manipulados. [...] Son etapas viciosas que deben superarse, [...] se creó un órgano ambiguo y difuso. Se alejó la averiguación y a los correspondientes procedimientos de su cauce constitucional. Imperó el capricho y la improvisación.⁹

Además, argumentaron que las acciones del gobernador no habían sido las adecuadas y por lo tanto las *investigaciones viciadas* y la violaciones serían su responsabilidad:

La justicia se habría magnificado si el gobernador del estado de inmediato se hubiere unido a la indignación general de la sociedad guerrerense, y a la del país: así habría actuado con energía a través de su procurador —no de un procurador o fiscal especial— y de sus principales autoridades, y hubiere dictado de inmediato disposiciones para aclarar totalmente los hechos y reestructurar a sus funcionarios administrativos y a los cuerpos de policía preventiva, mostrando además lo realmente filmado para escarnio de los asesinos y de sus cómplices. Por el contrario, consideró que lo más conveniente era ocultar la verdad, confundir los hechos, callar a los familiares de las principales o más desdichadas víctimas bajo rápidas

⁹Solicitud Expediente 3/96, emitida por la Secretaría General de Acuerdos de la SCJN. Contenido en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; Pleno; tomo III; junio de 1996, p. 460.

indemnizaciones –por cierto, no total y satisfactoriamente cumplidas– [...] Además, para confundir aún más todo este cuadro, no se dudó en presentar a los habitantes de Guerrero como personas de fuerte personalidad ancestral, individualizadas como ‘brincas’, con respuestas radicales en todos los casos, con lo cual propició la tesis de que la violencia que ocurre en Guerrero no es lo mismo que los acontecimientos en cualquier otro estado de la República, porque en aquel es ‘normal’ lo que en otros es ‘grave’ violación de garantías individuales, salvando así a su gobierno de supuesta negligencia, puesto que la violencia es propia de Guerrero, tesis muy peligrosa para nuestra profunda constitucionalidad.¹⁰

Estos argumentos fueron acogidos en el resolutivo; lo que consideraron como la violación grave fue que el gobierno de Guerrero ocultó y manipuló los hechos, acciones avaladas por Figueroa Alcocer. La transmisión del video obligó la intervención del presidente Ernesto Zedillo, ya que la manipulación de éste mostró la red de corrupción y las investigaciones viciadas que existían sobre el caso en el estado de Guerrero; ello hizo evidente la práctica política de utilizar los recursos jurídicos por parte de la clase política, para salvar una situación de tan lamentables consecuencias. La licencia del gobernador fue un mensaje político hacia la Corte y a hacia los ministros designados para realizar la investigación; siempre ciñéndose a lo que solicitó el presidente Ernesto Zedillo.

Seguramente, el presidente Zedillo se vio obligado a sacrificar a Figueroa Alcocer. El gobernador Figueroa y Ernesto Zedillo mantenían una relación política fuerte. Figueroa provenía de una familia de caciques en el estado de Guerrero y estaba ligado a políticos importantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, el poder del gobernador

¹⁰Solicitud Expediente 3/96, emitida por la Secretaría General de Acuerdos de la SCJN. Contenido en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; Pleno; tomo III; junio de 1996, p. 460.

de Guerrero no logró llegar a la Corte, fue mencionado en el resolutivo como responsable; a pesar de esto, no hubo ningún castigo a sus acciones, debido a que el poder que ejercía a nivel local era tan fuerte, que las instituciones de procuración de justicia no ejercieron ninguna acción penal en su contra. A pesar de que el resolutivo señaló los nombres de altos funcionarios responsables, algunos de ellos quedaron impunes; sólo dos de los funcionarios mencionados en el resolutivo estuvieron encarcelados: Esteban Mendoza Ramos, ex director general de Gobernación, y Rodolfo Sotomayor Espino, ex primer subprocurador de justicia, junto con elementos de bajo rango de la policía motorizada.

La petición de Zedillo a la Corte fue una medida para despresurizar el agravio social, para que se esclarecieran los hechos de Aguas Blancas y se castigara a los responsables de la masacre. La Corte, como una de las instituciones políticas más visibles de la sociedad, apareció al final de cuentas como una institución plegada a las decisiones políticas. El espacio discrecional que permitió la facultad de investigación estaba diseñado de acuerdo al escenario político del momento; la Corte estaba respondiendo a la petición hecha por el Ejecutivo.

Atenco

CUADRO 3. Acontecimientos en el caso de Atenco

3 y 4 de mayo de 2006: Un grupo de ocho floristas solicitaron el apoyo de los integrantes del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT). El problema fue que el gobierno municipal de Texcoco no respetó un acuerdo de reubicación. Al llegar los floricultores al lugar, así como estudiantes de la Universidad de Chapingo, se toparon con un fuerte operativo policiaco.

Los floricultores, por su parte, bloquearon la carretera Texcoco-Lechería por varias horas, hasta que los policías intentaron retirar las barricadas y a los manifestantes, dando paso a un enfrentamiento en que murió Javier Cortés por un impacto de bala. Hubo una reunión del Consejo Nacional de Seguridad, en la que participaron: el secretario de Gobernación, Carlos Abascal, el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, el secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora, y el director de la policía del Estado de México, Wilfrido Robledo. Se instrumentó un operativo con más de tres mil policías de distintas corporaciones: la Policía Federal Preventiva (PFP), la policía estatal y la municipal. También asistieron el procurador de justicia del Estado de México, Abel Villicaña, el secretario de gobierno de la entidad, Humberto Benítez Treviño, el procurador general de la república, Eduardo Medina Mora, y el director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Miguel Ángel Yunes.

El saldo del operativo del 3 y 4 de mayo fue de más de 200 personas detenidas; dos muertos, mujeres que sufrieron abusos sexuales y violaciones, heridos y desaparecidos, daños en propiedad privada, robos, saqueos y la detención de Ignacio del Valle y Felipe Álvarez (líderes del FPDT).

17 de mayo: Wilfrido Robledo, titular de la Agencia de Seguridad Estatal (ASE), acudió a comparecer a la procuraduría del Estado de México. Junto con él, acudieron a comparecer: Remedios Estrada Colín, subdirectora operativa de la zona metropolitana de la ASE, y David Vital Esparza, coordinador de subdirecciones del valle de México. Acudieron un total de 50 policías, de la PFP y de la ASE.

El procurador del Estado de México confirmó que se inició una averiguación previa contra 41 elementos y tres oficiales de ASE que estuvieron a cargo del traslado de detenidos al penal de Santiaguito, por su responsabilidad en las presuntas violaciones y ataques sexuales de las cuales fueron víctimas las mujeres detenidas en ese operativo.

23 de mayo: La CNDH presentó el informe preliminar sobre los hechos. El entonces *ombudsman* nacional, José Luis Soberanes, informó que tras el operativo se habían recibido hasta entonces 211 quejas; algunas se refirieron a más de una violación a derechos humanos; de ese total, 202 personas acreditaron lesiones como consecuencia de tratos crueles, inhumanos o degradantes; 123 denunciaron daño en propiedad ajena; 80, cateos ilegales; 76 señalaron robo; 64, incomunicación; 29, amenazas; y 28, dilación o negligencia médica. La CNDH concluyó que sí existieron indicios de diversas violaciones a los derechos humanos contra las mujeres detenidas en Atenco.

Fuente: Elaboración propia, con base en la sistematización del proceso político.

CUADRO 4. Intervenciones de la Corte en el caso de Atenco

Primer momento de la Corte: Solicitud de atracción	<p><i>9 de agosto:</i> En la oficina de certificación judicial y correspondencia de la SCJN, Bárbara Zamora López, abogada del FPDТ, solicitó el ejercicio de la facultad.</p> <p><i>14 de agosto:</i> El presidente de la SCJN, Mariano Azuela Güitrón, determinó que los peticionarios carecían de legitimación para formular la solicitud.</p> <p><i>29 de agosto:</i> El ministro Genaro Góngora Pimentel, decidió hacer suya la solicitud del FPDТ. El ministro Sergio Aguirre Anguiano se encargó de presentar un proyecto al pleno sobre si procedía o no la solicitud.</p>
Segundo momento de la Corte: Atracción	<p><i>6 de febrero de 2007:</i> El pleno de la SCJN resolvió, por mayoría de siete votos contra cuatro, hacer uso de la facultad de investigación. Los votos a favor fueron de los ministros Ortiz Mayagoitia, Silva Meza, Góngora Pimentel, Cossío Díaz, Franco González, Sánchez Cordero y Luna Ramos. Los votos en contra fueron de Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Gudiño Pelayo y Valls Hernández.</p> <p><i>21 de febrero:</i> Se nombró una comisión investigadora, compuesta por los magistrados de circuito, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alejandro Sergio González Bernabé.</p> <p><i>20 de agosto:</i> La SCJN emitió el Acuerdo General Plenario 16/2007 en el que se estableció una reglamentación general para la facultad de investigación.</p>
Tercer momento de la Corte: Investigación	<p><i>10 de marzo de 2008:</i> La comisión designada por la SCJN concluyó sus trabajos de investigación. El informe preliminar contenía la descripción de los hechos que se consideraron violatorios de garantías, las pruebas respectivas, las observaciones y conclusiones de los comisionados. El informe fue turnado al ministro José Gudiño Pelayo.</p> <p><i>8 de abril:</i> El ministro Gudiño Pelayo presentó su proyecto de dictamen, en el que se hizo un pronunciamiento definitivo sobre la existencia de violación grave de garantías y las autoridades y funcionarios responsables.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en la sistematización del proceso político.

CUADRO 5. Cuarto momento de la Corte: Resolución

1 y 2 de febrero de 2009: Comenzó la discusión de la Corte en torno a los abusos cometidos durante el operativo en Atenco. Tres ministros, Genaro Góngora Pimental, Juan Silva Meza y Olga Sánchez Cordero demandaron abiertamente que la SCJN investigará las denuncias hechas por pobladores de Atenco y organizaciones sociales, que acusan a los cuerpos policíacos federales y estatales de uso excesivo de la fuerza, allanamiento ilegal de domicilio, detenciones arbitrarias, tortura y abuso sexual a las mujeres detenidas.

9 de febrero: La SCJN discutió el dictamen elaborado por el ministro Gudiño Pelayo, que se centró en la necesidad de identificar a los funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de la ASE y la procuraduría del estado, que cometieron las violaciones.

11 de febrero: Cada ministro se pronunció sobre el proyecto que elaboró José Gudiño Pelayo, sobre si estuvo justificado el uso de la fuerza pública y si ésta derivó en violaciones a las garantías individuales.

12 de febrero: Una vez que exentó de responsabilidad (por ocho votos contra tres) al gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto; a Eduardo Medina Mora y a los altos mandos policíacos federales y estatales, de la violación grave de garantías ocurrida en mayo de 2006 en Atenco, el Pleno de la SCJN terminó por emitir “lineamientos y consideraciones” a las instancias correspondientes para que se ampliaran las investigaciones sobre abuso de autoridad y agresiones sexuales.

También quedaron libres de responsabilidad los mandos que planearon el operativo: Ardelio Vargas Fosado, entonces coordinador de las fuerzas federales de apoyo, y el almirante Wilfrido Robledo Madrid, titular de la ASE, así como otros funcionarios de alto nivel que elaboraron la estrategia de las acciones en Atenco.

13 de febrero: La SCJN aprobó incluir en su dictamen tres “criterios”, o “pronunciamientos”.

Primero, que la actividad irregular de los policías podrá dar lugar a indemnización y reparación a las víctimas por responsabilidad del Estado; también que las autoridades federales y mexiquenses profundicen las investigaciones para sancionar a los culpables de abusos y agresiones.

También fueron incluidos criterios “orientadores” sobre el uso racional de la fuerza pública. El dictamen fue enviado a los titulares de la PFP, la ASE y la Procuraduría General de la República (PGR), así como al Congreso de la Unión, todos los gobiernos, procuradurías y legislaturas estatales, con el fin de que conocieran estos criterios, además de que serían publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

Junio de 2011: Los ministros de la primera sala de la SCJN, declararon la libertad de los 12 pobladores detenidos desde mayo de 2006, entre ellos Ignacio del Valle, Felipe Álvarez Medina y Héctor Galindo. Por mayoría de cuatro votos contra uno.

Fuente: Elaboración propia, con base en la sistematización del proceso político.

Los argumentos y las distinciones de los ministros

El 3 y 4 de mayo de 2006, en el poblado de San Salvador Atenco, Estado de México, se efectuó un operativo con el objetivo de desbloquear la carretera Texcoco-Lechería, que había sido bloqueada por floristas integrantes del FPDT, pobladores de Atenco y estudiantes de diversas instituciones educativas. El saldo del operativo fue de más de 200 detenidos, dos jóvenes muertos, mujeres violadas y abusadas sexualmente y varios heridos y desaparecidos.

El 23 de mayo, la CNDH presentó un informe preliminar sobre los hechos. El 9 de agosto la abogada del FPDT, Bárbara Zamora, realizó la primera solicitud, sin embargo, no tenía la personalidad jurídica para hacerlo. Fue entonces cuando el ministro, Genaro Góngora Pimentel, hizo suya la petición y la presentó al pleno de la SCJN. El hecho de que el ministro Góngora Pimentel haya realizado la petición para que la Corte atrajera el caso generó dentro de ésta una discusión distinta a la que se dio en el caso Aguas Blancas; esta vez fue más discutida por la Corte y dio paso a una disputa entre los ministros, que puso en juego sus distintos capitales y no fue una decisión impuesta por una autoridad, como lo fue en su momento el presidente Ernesto Zedillo.

La discusión que se dio en el pleno fue sobre el proyecto que presentó el ministro Sergio Aguirre Anguiano, que proponía negar la atracción del caso Atenco. En la versión taquigráfica de dicha discusión, pudimos observar que el ministro Góngora Pimentel empezó con un argumento moral: *mi conciencia no me dio otra alternativa*; desde el inicio, el ministro marcó claramente la distinción moral a través de sus argumentos. Hizo poca referencia a argumentos jurídicos y apeló a la responsabilidad moral y política que tiene la SCJN frente a la sociedad. Para Góngora Pimentel, la distinción jurídica: de que al no ser vinculante la facultad de investigación “no sirve”, no es moralmente válida. Para él, es claro que los resolutivos emitidos de la Corte cumplen un papel moral y político

muy poderoso, precisamente porque no tienen fuerza vinculatoria. Es decir, observamos que el ministro Góngora Pimentel se colocó en un polo de la discusión donde prevalecieron los argumentos morales y políticos justificados a veces en términos jurídicos.

El ministro Góngora Pimentel asumió la representación de las víctimas, lo expresó repetidamente: “Todos fuimos testigos; imágenes desgarradoras; policías y granaderos golpearon sin piedad; vimos a los policías entrar a los domicilios de particulares sin ninguna orden judicial; tirando las puertas a patadas”. Góngora Pimentel resaltó el agravio y el cual trascendió a la población de San Salvador Atenco; a través de los medios electrónicos: *todos fuimos testigos*. El ministro Góngora Pimentel, al asumir la defensa de las víctimas fue el único que hizo una narración prolija de los acontecimientos, de la arbitrariedad, de la crueldad, de la violación sexual que sufrieron las mujeres. Fue el único que se hizo las preguntas: “¿Quiénes son los responsables? ¿Actuaron motu proprio los granaderos y policías?”¹¹

En el documento analizado observamos otra línea argumentativa definida por otro tipo de argumentos: una visión que pretende hacer valer la interpretación de la facultad de investigación como un proceso ocioso, ya que jurídicamente no tiene trascendencia. De este lado encontramos al ministro Sergio Aguirre Anguiano. El ministro hizo sus distinciones a partir de una visión que involucró más argumentos jurídicos, que morales y políticos o mejor, sus argumentos morales eran envueltos en argumentos jurídicos. Las disposiciones del ministro se observan con claridad cuando recordó que el resolutivo de Aguas Blancas, “no sirvió para nada”. Para Aguirre Anguiano, no sirvió porque no hubo una consecuencia jurídica. Sin embargo, no consideró que en el caso Aguas Blancas sí hubo una consecuencia política, la renuncia del gobernador Rubén Figueroa.

¹¹Estas son las palabras del ministro Góngora Pimentel. Véase: Aranda, Jesús, 2007, “Hubo patentes violaciones a derechos humanos en Atenco: Góngora Pimentel”, *La Jornada*, 2 de febrero de 2007, Sección Política, en < <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/02/index.php?section=politica&article=014n1pol>>, consultado el 4 de enero de 2014.

Las distinciones que hicieron los ministros implicaron una lucha simbólica en la que pusieron en juego sus diversos capitales y sus redes de relaciones, con otros agentes ajenos a la Corte. El 6 de febrero de 2007, la Corte aceptó atraer el caso y designó a dos magistrados de circuito para realizar la investigación, Jorge Pardo Rebolledo y Alejandro González Bernabé. Dando así inicio a la investigación de la SCJN.

En este caso, es importante resaltar que los magistrados comisionados presentaron ante el Pleno consultas sobre el *Acuerdo General Plenario 16/2007*,¹² emitido por la Corte el 20 de agosto de 2007, en el que se especificaban algunas reglas generales sobre la facultad de investigación. Dicho acuerdo, establecía quienes debían ser considerados como responsables de las violaciones y cual sería el destino del resolutivo. La importancia del *Acuerdo General Plenario*, radicó en que las reglas sobre la facultad de investigación fueron *adecuadas al momento* y esto generó dentro de la Corte una discusión sobre quienes serían nombrados en el resolutivo como responsables. Las nuevas reglas fueron interpretadas por el ministro José Gudiño Pelayo, encargado de elaborar el proyecto de dictamen del caso. Cabe resaltar que en el proyecto de dictamen del ministro Gudiño Pelayo sí se mencionaba a altos funcionarios y autoridades, incluido el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, como responsables de las violaciones graves.

El 13 de febrero de 2009, a tres años de los hechos ocurridos en San Salvador Atenco, la Corte emitió el resolutivo del caso; a diferencia del caso Aguas Blancas, en éste no se nombraron al gobernador, ni a altos mandos como responsables. Debido a ello, el ministro Góngora Pimentel elaboró un voto particular, para hacer evidente su desacuerdo en que no aparecieran los nombres de los altos funcionarios y autoridades del Estado de México, que planearon el operativo.

¹²Véase, “Acuerdo General Plenario” 16/2007, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de agosto de 2007 (*Diario Oficial de la Federación*, 2007).

Vimos en este voto que Góngora Pimentel pasó de argumentar de manera moral y política, a sustentar sus dichos de manera jurídica, valiéndose de lo que establecen los tratados internacionales. Hizo un reclamo al resto de los ministros, sobre todo al ministro Aguirre Anguiano, al decir que:

Me parece contradictoria con la figura de la facultad de investigación, señalar ‘participación’ en la comisión de las violaciones de los derechos fundamentales en el poblado de San Salvador Atenco, Estado de México, sólo de quienes participaron en calidad de mandos medios y al personal operativo. Nuestra intervención no puede limitarse a ello, tal determinación corresponde a los medios ordinarios de defensa. Al ejercer esta facultad, nos corresponde señalar los aspectos y personajes que tienen el poder de mando, a quienes no alcanza el estado de derecho”.¹³

El hecho de que se omitieran los nombres del gobernador Enrique Peña Nieto y los altos mandos en el resolutivo, para Góngora Pimentel, fue una acción negligente por parte de la Corte, porque el ministro planteó en algún momento que el operativo de Atenco podía leerse como una venganza de Estado. A pesar de que no encontramos una relación expresa entre el ministro Góngora Pimentel y el gobernador Peña Nieto, el ministro dejó ver en sus argumentos que *estaba jugando* de manera política en contra de Peña Nieto, que en ese momento se posicionaba como el virtual candidato a la presidencia de 2012; además se ubicó como un ministro progresista y crítico del poder.

En una posición opuesta al ministro Góngora Pimentel, para Aguirre Anguiano la facultad de investigación fue inútil, no

¹³Voto particular que formula el ministro Genaro David Góngora Pimentel, en contra del *Dicamen del Tribunal Pleno* sobre la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, p. 490.

aportó nada para esclarecer los hechos, ya que para las investigaciones que realizaron las autoridades competentes, eran válidas y habían contribuido a restablecer el orden. En sus argumentos, el agravio no fue visible, le dio más peso al procedimiento jurídico que las autoridades habían seguido en sus investigaciones, que a la violencia brutal que se ejerció en Atenco.

El ministro Aguirre Anguiano justificó el uso de la fuerza pública, porque consideró que con esta acción se desorganizó al movimiento del FPDT y por lo tanto el operativo fue una afectación positiva para los pobladores de Atenco. Para el ministro, el uso legítimo de la fuerza por parte del estado generó orden en la sociedad. El ministro Aguirre Anguiano, en sus argumentos siguió una línea apegada al formalismo jurídico; nunca reconoció las violaciones de derechos humanos y por lo tanto tampoco estuvo a favor de que aparecieran los nombres del gobernador y de los altos mandos que planearon el operativo, porque consideró que la responsabilidad no podía atribuírseles de manera grupal, sino individual y siendo éste el caso, no había forma de probar su nivel de responsabilidad.

A manera de conclusión

De la mano de los conceptos de Pierre Bourdieu y la utilización de una metodología cualitativa, pudimos ver las relaciones que se dieron dentro de la SCJN. Cómo los ministros se posicionaron dentro de ésta, qué sentido le dieron a la facultad de investigación en los dos casos que analizamos y cómo sus relaciones incidieron en su actuar. Sin embargo, en este capítulo sólo tomamos como referencia a cuatro ministros, representativos de cada uno de los casos respectivamente.

Recordemos que usamos tres subcategorías para clasificar los argumentos de los ministros, de esta manera encontramos que el ministro Juventino Castro y Castro se posicionó dentro del

microcosmos de la SCJN, en un sitio más apegado al formalismo jurídico. Sus argumentos se relacionaron con cuestiones técnico-jurídicas, es decir se apegó más a los procedimientos que establece el derecho. En su trayectoria pudimos ver que se relacionó con personajes políticos del PRI, como Carlos Salinas de Gortari.

El ministro Humberto Román Palacios, al igual que el ministro Castro y Castro, en sus argumentos se apegó al formalismo jurídico, ya que gracias a su gran experiencia en investigaciones judiciales pudo refutar las conclusiones de las investigaciones del estado de Guerrero y hacer un reclamo político al gobernador Rubén Figueroa, por haber ocultado y manipulado los hechos. Su trayectoria en las procuradurías se hizo evidente; fue un hombre ligado al poder. En el caso Aguas Blancas, los ministros Castro y Castro y Román Palacios estuvieron habilitados por la petición del presidente Ernesto Zedillo, lo cual les permitió radicalizarse frente a las investigaciones que ordenó el gobernador Rubén Figueroa y al mismo tiempo hacer un reclamo al presidente, sobre el destino que tendría el resolutivo de la Corte. Finalmente, el resolutivo de Aguas Blancas tuvo el destino que muchos ministros previeron, fue archivado y se delegó la responsabilidad a la procuraduría estatal, que de igual manera desechó el caso y la posibilidad de un juicio político a Figueroa; una vez más se vio el cerco de complicidad en el estado de Guerrero. No hubo ningún efecto jurídico para el gobernador. El único efecto político fue su renuncia al cargo.

En Atenco, la primera distinción es que la atracción del caso fue ampliamente discutida. Una parte de los ministros (4 de 11) consideró no atraer el caso por creer inútil jurídicamente la facultad de investigación. En estos argumentos se observó la reserva de los ministros para atraer un caso que implicaba a políticos de alto rango, tanto a nivel estatal, como Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México, y federal, como Eduardo Medina Mora, secretario de Seguridad Pública Federal.

En este caso, los ministros Góngora Pimentel y Aguirre Anguiano, representaron los polos dentro de la Corte. El primero hizo uso de argumentos morales y políticos, mientras que el segundo justificó sus dichos con argumentos jurídicos. Se observó, como uno de los ministros se asumió como el representante de las víctimas y en su voto particular señaló como responsables, con nombre y apellido, a los titulares del ejecutivo local y al de Seguridad Pública a nivel federal.¹⁴ El ministro Góngora Pimentel fue el único que se apegó más a la categoría del activismo judicial, debido a que sus argumentos fueron de carácter moral y político. Mandó desde la Corte un mensaje político, en contra del gobernador Enrique Peña Nieto; la forma en que *jugó su capital* lo posicionó frente a la izquierda. En el 2012 fue nombrado asesor jurídico en el virtual gabinete de Andrés Manuel López Obrador.

En la trayectoria de Góngora Pimentel, observamos que desde su entrada a la Corte, apoyó causas sociales, se mostró como un ministro progresista y protector de los derechos humanos, lo que en el caso Atenco le permitió *jugar con ese capital* y le permitió insinuar que el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, había ideado un operativo que respondía a una venganza de Estado. Esta posición de Góngora sobrepasó las interpretaciones que se pueden hacer desde la ley.

El ministro Aguirre Anguiano, de marcada trayectoria conservadora, católica y con militancia panista y que no mostró relaciones políticas de peso, de acuerdo a sus argumentos, se encuentra dentro del formalismo jurídico. Sus dichos estuvieron siempre apegados a la defensa de lo que establece la ley y su posición en ambos casos fue congruente. En sus argumentos no apareció el agravio, como

¹⁴Véase: “Voto particular que formula el ministro Genaro David Góngora Pimentel en contra del dictamen del Tribunal Pleno sobre la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el mismo, para investigar violaciones graves de garantías”, en *Diario Oficial de la Federación*, 21 de septiembre de 2009.

en el caso de Góngora Pimentel. El ministro Aguirre Anguiano procesó, a través del formalismo, que el derecho produce orden.

En el resolutivo de Atenco, la Corte mostró que sus decisiones están permeadas por el momento político en el cual se toman. En este caso no se permitió nombrar a los responsables en el resolutivo final. La Corte mostró su lado conservador, fue más discreta; no había detrás una petición del ejecutivo para señalar a los altos mandos como responsables. Al contrario, al no nombrarlos, al no esclarecer que los acontecimientos obedecieron a un operativo acordado, fue para algunos ministros un uso legítimo de la fuerza, con el objetivo de conservar el orden y defender el Estado de derecho.¹⁵ Fue el caso del ministro Aguirre Anguiano. En los documentos analizados pudimos identificar que las resoluciones de la Corte están en estrecha relación con las condiciones políticas del momento. Sus decisiones se legitiman en el campo político.

Bibliografía

Hemerografía

Reforma

La Jornada

Proceso

- Bourdieu, Pierre, 2000a, *Cuestiones de sociología*, Madrid, Akal.
- Bourdieu, Pierre, 2000b, “Elementos para una sociología del campo jurídico”, en Pierre Bourdieu y Gunther Teubner, eds., *La fuerza del derecho*, Bogotá, Uniandes/Siglo del Hombre, pp. 153-220.

¹⁵Véase versiones taquigráficas de las discusiones que se dieron en el Pleno con número de expediente 3/2006, emitido por la Secretaría General de Acuerdos de la scjn.

- Bourdieu, Pierre, 2001, *El campo político*, Bolivia, Plural.
- Bourdieu, Pierre, 2002, *Las reglas del arte: Génesis y estructura del campo literario*, Barcelona, Anagrama.
- Bourdieu, Pierre, 2007, *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- Bourdieu, Pierre, 2012, *La distinción: Criterio y bases sociales del gusto*, México, Taurus.
- Diario Oficial de la Federación*, 2007, “Acuerdo General número 16/2007”, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Diario Oficial de la Federación*, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4997048&fecha=22/08/2007>, consultado el 4 de enero de 2014.
- Diario Oficial de la Federación*, 2009, “SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales; así como los votos particulares de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza (Continúa de la Cuarta Sección)”, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Diario Oficial de la Federación*, en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5110790&fecha=21/09/2009>, consultado el 4 de enero de 2014.
- García Inda, Andrés, 1997, *La violencia de las formas jurídicas*, Barcelona, Cedecs.
- Garner, Bryan A., edit., 2009, *Black's Law Dictionary*, 8va. ed., U.S.A., West.
- Lista, Carlos y Ana María Brígido, 2002, *La enseñanza del derecho y la formación de la conciencia jurídica*, Córdoba, Sima.
- Moreno Cruz, Rodolfo, 2007, “El modelo garantista de Luigi Ferrajoli. Lineamientos generales”, *Boletín Mexicano*

de Derecho Comparado, vol. XI, núm. 120, septiembre-diciembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pp. 825-852.

Otras fuentes mencionadas

Tesis P.LXXXVII/96, 1996, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, junio, p. 516.

Solicitud Expediente 3/96 emitida por la Secretaría General de Acuerdos de la SCJN. Contenido en Novena Época; *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Pleno; tomo III; junio de 1996, p. 460.

Versiones taquigráficas de las discusiones que se dieron en el pleno con número de expediente 3/2006, emitido por la Secretaría General de Acuerdos de la SCJN.

¿Participación versus representación? Viejos debates, nuevas realidades: Apuntes a propósito del #YoSoy132

Diana Guillén¹

De cara al siglo XXI los canales partidarios enfrentan distintos tipos de cuestionamientos y sociedades cada vez más complejas y proclives a buscar canales alternativos para incidir en la esfera pública, invitan a ampliar el debate conceptual recuperando experiencias de participación no necesariamente circunscritas a los espacios institucionales, experiencias que por el simple hecho de gestarse problematizan el tema de la representación y su relación con las democracias modernas.

Mi intención es avanzar por ese camino y para ello a continuación me centraré en algunas interrogantes a las que los estudiantes aglutinados bajo el *hashtag* #YoSoy132 imprimieron vigencia empírica. Abordaré primero dos preguntas de carácter general: ¿cómo definir la representación política en los albores del siglo XXI?, y ¿qué tipo de actores intervienen en ella? Para después, a la luz de la movilización que tomó forma en el contexto preelectoral mexicano de 2012, añadir una más: ¿a quién representó el #YoSoy132?

¿Participación versus representación?: Notas a propósito de una falsa disyuntiva

La expansión democrática que se vivió en Europa, América y Asia, durante los años 80 y 90 del siglo XX, reactivó el debate

¹Agradezco el apoyo de Claudia Paola Sánchez Guillén para sistematizar la información hemerográfica sobre el #YoSoy132.

sobre el papel de las instituciones frente a las crisis de representación política que se extendieron tanto en sociedades recién salidas de regímenes autoritarios, como en sociedades que en el marco de esa expansión habían ampliado el ejercicio de derechos e incorporado pautas de pluralismo (Novaro, 2000).

En el caso de América Latina, los procesos de apertura se dieron bajo ritmos y patrones que dificultan su asimilación a oleajes como los propuestos por Huntington (1993:31-46) y Schmitter (1991:103-117), pues además de seguir rutas históricamente definidas que, dependiendo del país, condujeron a momentos fundacionales, transicionales o de profundización de la democracia, no eliminaron del escenario a las fuerzas que en el terreno político habían favorecido el ascenso y consolidación de los autoritarismos, ni disminuyeron el poder económico de los grupos que habían apoyado a tales regímenes (Garretón, 1997:20-29).

A pesar del optimismo de las estimaciones cepalinas que consignan reducciones de la pobreza y de la desigualdad distributiva entre 1990 y 2010 (Comisión, 2011:11-15), la observación directa favorece la hipótesis de que en el plano regional ambas caras de la inequidad persisten entre amplios sectores de la población. Si a ello sumamos el poco aprecio hacia las esferas institucionales y hacia los actores que las hacen funcionar, se explica el desencanto con una democracia que regionalmente sigue sin satisfacer las expectativas generadas alrededor de su instauración (*Latinobarómetro*, 2011:23-50).

Con ese desencanto como telón de fondo, la apertura política se ha acompañado de una efervescencia social que pugna por ampliar el horizonte democrático y en el camino reta al andamiaje institucional que lo sustenta. A partir de concepciones de la política que diluyen la frontera entre las esferas estatal y social, se ha apostado por el empoderamiento de esta última como requisito transformador y se ha buscado en actores colectivos movilizados

la semilla de formas de participación política más inclusivas (De Sousa Santos, 2001:181-182).

La *rebelión del coro*, entendido este último como metáfora de una subalternidad sin rostro que en la tragedia griega contrastaba con los héroes a los que se reservaba el centro del escenario, ha reivindicado la pertinencia de incidir en la esfera pública a través de canales construidos en el día a día (Nun, 1989:11-12). La apertura de nuevos espacios de participación política se ha dado así por la vía de los hechos y la calle, en un sentido simbólico, se ha sumado a las urnas como instancia que legitima el ejercicio del poder (Revilla, 2010:53-55).

¿Cómo interpretar los escenarios resultantes?, ¿son los partidos incapaces de regular la participación política?, ¿se trata de una crisis de representación?, ¿los ciudadanos que construyen y/o utilizan mecanismos alternativos contradicen la esencia de los regímenes democráticos? Las respuestas que se han dado a tales interrogantes propician posturas a primera vista irreconciliables sobre quienes son los actores políticos en los que descansa la democracia y como debe comportarse cada uno de ellos para reproducirla, asumiendo que es posible entender y explicar por separado la dimensión institucional y la dimensión social.

Mi hipótesis es que, además de reducir los alcances del análisis, dicho encapsulamiento conduce a falsas disyuntivas. Parto del supuesto de que las instituciones se construyen alrededor de prácticas históricamente acotadas y su esencia es más compleja de lo que la perspectiva basada en la relación entre estructura y agencia da cuenta. Son el resultado de ecuaciones sociales, entendidas éstas como el modo en el que se cruzan la sociedad civil, las mediaciones y el momento político-estatal (Zavaleta, 1989:177-178), en las que la disputa por la hegemonía es permanente. Tras la estabilidad de las estructuras hay correlaciones de fuerza que sustentan la reproducción de esa hegemonía, aun cuando dicho

dinamismo pase desapercibido y se potencie el plano impersonal de los arreglos institucionales.

En función de las fronteras entre bienestar privado y bienestar público delineadas por cada ecuación social, el papel de las instituciones es mantener el orden y diluir los intereses individuales en aras de los intereses *sociales*. Su lógica apunta a la continuidad por encima de la transformación y quizá por ello se les cosifica y se olvida que quienes les dan vida, las refrendan o las invalidan son integrantes de comunidades compuestas por gente de carne y hueso.

La estabilidad que simbolizan no es ausencia de movimiento sino canalización del mismo y por lo tanto sostengo que los grandes o pequeños retos que día a día enfrentan tampoco deben interpretarse como comportamientos *sociales* anómicos dentro de regímenes que aspiran a ser democráticos. Por el contrario, acciones que individual o colectivamente evidencian los límites de los arreglos normativos vigentes, invitan a revisar la funcionalidad de las instituciones resultantes.

Ya se ha documentado cómo alrededor de los vínculos entre la ciudadanía y el Estado, que pasan por la organización social, se construyen institucionalidades que complementan la función mediadora realizada por instancias parlamentarias y judiciales, y por sistemas electorales y de partidos (Chalmers, 2001:60-66), así que la propuesta sería ampliar la mira más allá de los campos de acción referidos al plano organizativo (estructuras legales para las asociaciones civiles, profesionalización de los participantes en campos particulares de la política, sector político de servicios y procedimientos y espacios para la consulta popular) (Chalmers, 2001:79-87) y considerar a la acción colectiva como un canal de interlocución con el Estado que ensancha las formas de participación política (Favela y Guillén, 2009:42).

La presión social para abrir el espectro democrático ha generado escenarios que escapan a los modelos teóricos clásicos, por

lo que algunos conceptos clave se han resignificado en función de nuevas prácticas. Se trata de ejercicios inscritos en el ámbito académico que conllevan visiones y proyectos *sociales* diferenciados y que por lo mismo evalúan con mayor o menor empatía el desbordamiento de las instituciones políticas.

No es de interés para el presente trabajo reforzar la discusión sobre si resulta posible y/o deseable que el ejercicio de la política se haga a través de canales no partidarios. Difiero de quienes postulan la virtual extinción de los partidos y plantean la pertinencia de trasladar sus funciones a la esfera social (Coscione, 2009; Holloway, 2002; Zibechi, 2008), pero tampoco comparto las premisas de que en lugar de una crisis de representación partidaria lo que estamos viviendo es una crisis de aceptación de los partidos (Palma, 2008:165-188) o que la capacidad de adaptación de los mismos minimiza el desplazamiento del que han sido objeto (Montero, Gunther y Linz, 2007).

Las dos posturas son a mi juicio idealizaciones que esconden tanto la erosión de las mediaciones políticas institucionales, como la fragilidad de las formas de organización y/o acción colectiva para articular sus demandas alrededor de interlocuciones que, al igual que los partidos, tienen dificultades para sublimar la dupla representación/participación.

Por ello, más que elegir una y desechar la otra, el reto de identificar el horizonte democrático del siglo XXI se vincula con el ejercicio de una ciudadanía más dinámica de lo que la división marshalliana en tres estadios podría sugerir. A partir de las sugerentes propuestas que al respecto se han hecho (Caetano, 2006:243-269; Cheresky, 2010; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006:15-99; Tamayo, 2006:11-40; Tapia, 2009), suscribo la pertinencia de imaginar nociones alternas de ciudadanía incorporando formas de representación/participación que han venido a ocupar espacios poco o nada atendidos por las esferas institucionales, sin por ello pretender que estas últimas son prescindibles.

La ausencia de representación significa exclusión y lo contrario de la participación es la abstención (Plotke, 1997), por lo que en aras de avanzar hacia una democracia inclusiva, se deben garantizar formas de representación que no se restrinjan al ámbito legislativo y que, en el proceso de definir e instrumentar el bien público, puedan convivir con otros mecanismos de participación.

El pueblo o la nación son sujetos políticos construidos en el plano filosófico y la voluntad general como referencia de mandato corresponde al mismo nivel de abstracción (Rosanvallon, 2010:22). Desde tal perspectiva, las preguntas quiénes, en qué situaciones y de qué manera, entablan vínculos tendientes a diferenciar representantes y representados, entendidos ambos como actores que se construyen al momento de relacionarse (Young, 2000:123-127), abren la puerta para incluir en las respuestas tanto al ciudadano individual que encuentra en los partidos un espacio de agregación de intereses, como al sujeto colectivo que desafía al *statu quo*.

En términos sustantivos, actuar por otros constituye la esencia de un concepto que va más allá de las implicaciones democráticas con las que se le ha cargado (Pitkin, 1972:2-3) y que se traduce en intercambios políticos con dosis diferenciadas de autonomía por parte de los representantes y de control por parte de los representados. Cuando se procesa a través de canales institucionales, la gama de combinaciones entre autonomía y control cristaliza en formas particulares de gobierno que contienen tanto una dimensión democrática como una dimensión oligárquica (Manin, 1997:236-238).

El desencanto con la democracia representativa que se extiende por América Latina se explica en parte por el predominio que en la región ha tenido la segunda sobre la primera y si bien los gobiernos sustentados en el voto ciudadano han tendido a acotar a los poderes corporativos, al tiempo que la legitimidad surgida

de las urnas es indiscutible, los recursos de la representación tradicional se han debilitado y hoy por hoy comparten el escenario con otras formas de representación o de autorrepresentación ciudadana (Cheresky, 2011b:11-12).

Los regímenes democráticos poseen validez y valor universales y ello se traduce en la centralidad de una ciudadanía entendida como el conjunto de individuos dotados o reclamantes de derechos que construyen vínculos asociativos o identitarios y que conforme expanden su espacio de acción cuestionan desde la esfera social los lazos de representación institucionalizados en la esfera política (Cheresky, 2011a:141-185).

Apostar a la extinción de los partidos en función de los escenarios que tales cuestionamientos propician, es un acto de fe más que la reconstrucción documentada de cómo se han transformado las prácticas políticas y sociales encaminadas a asegurar la incidencia de los ciudadanos en la esfera pública. De hecho, al tiempo que la crisis de representación institucional se acentúa, las elecciones se consolidan como una arena en la que poderes fácticos y liderazgos informales buscan ganar espacios como acción imprescindible para reproducir su hegemonía.

No estamos, pues, ante el fin de la representación partidaria y el consecuente ascenso de la participación directa como mecanismo para sustituirla. Aun si las organizaciones y/o movilizaciones ciudadanas apelan a la horizontalidad, reivindicando su impronta social y asumiéndose como contraparte de las mediaciones políticas tradicionales, en su interior se reproducen formas de representación/participación que pueden o no cruzarse con los canales electorales, pero en última instancia los complementan.

La tríada democracia/participación/representación está marcada por debates añejos, pero en los albores del siglo XXI habría que incorporar nuevos elementos para explicarla. La imposibilidad en sociedades complejas de que para conformar y desahogar

la agenda pública cada individuo intervenga de manera directa, es un criterio explicativo de como se han construido históricamente los regímenes democráticos del mundo moderno, pero ni fáctica ni normativamente hablando alcanza para justificar la esencia representativa que los identifica.

La pertinencia de analizar a la democracia representativa como arquetipo que se debe legitimar por sí mismo y no sólo como correlato plausible de un ideal inalcanzable (Laporta, 1989:122), parte de la premisa de que, dependiendo de si significa: *a)* autorización; *b)* responsabilidad u obligación de rendición de cuentas; *c)* correspondencia, descripción o reflejo; *d)* identificación simbólica; o *e)* actuación por otro, el concepto de representación conlleva, o bien un sentido descriptivo (c, d), o bien un sentido normativo (a, b, e), y enfatiza que la actuación del representado aparece como condición necesaria sólo en dos de las cinco posibilidades (a, b) (Laporta, 1989:131).

Esta perspectiva destaca las contradicciones a las que conducen tipologías como la de Hanna Pitkin al interpretar la representación política como una forma de participación ciudadana que, al no poder realizarse de manera directa, se hace a través de mediaciones, pero manteniendo la ilusión de que el vínculo procedimental que se genera no altera la propuesta de Montesquieu que secularmente ha servido para legitimar el paso de la tríada (democracia/participación/representación) a la diáda (democracia/representación) (Laporta, 1989:131-135):

Puesto que en un Estado libre todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo (citado por Laporta, 1989:121).

Tanto los opositores como los defensores de la democracia representativa han concentrado sus baterías en demostrar hasta donde las *almas libres* logran incidir en la esfera pública con el apoyo de las urnas. Unos y otros han tratado de demostrar por qué sí o por qué no ese tipo de regímenes sublima los ideales democráticos, y también unos y otros han puesto el acento en el nivel procedimental de la participación (directa o indirecta), como si las tensiones de fondo, que conllevan un modelo político ideado para procesar los conflictos que la convivencia de intereses diversos genera en toda sociedad, dependieran de la elección entre democracia directa y democracia representativa.

Considerando que la meta es alcanzar un horizonte democrático, la disyuntiva no debería centrarse en si se opta por la participación o por la representación, pues atrás de ambas acciones se pueden construir espacios y mecanismos democráticos y espacios y mecanismos antidemocráticos. Resulta más útil diferenciar normativa y conceptualmente hablando los distintos niveles involucrados en esa falsa disyuntiva, para contar con herramientas teóricas que permitan ubicar cuando, como y quienes construyen relaciones de representación basadas en principios democráticos (véase Monsiváis en el presente volumen) y para documentar de qué manera tales vínculos conviven con formas de incidir en la esfera pública alternativas a las electorales.

Hacia allá apunta el ejercicio de revisar el papel jugado por el #YoSoy132 en la coyuntura que culminó con los comicios del 1 de julio de 2012 y que significó el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República. Más que hacer una reconstrucción del movimiento, nos interesa identificar sus límites y alcances en términos de participación/representación ciudadana y su impacto en los espacios institucionalizados de la política, para contrastar los argumentos generales que hasta aquí se han presentado, con la experiencia concreta de movilización social que protagonizaron estudiantes

de universidades privadas y públicas como parte del contexto preelectoral mexicano.

De transiciones políticas inconclusas y emergencias sociales...

El ingreso de México al siglo XXI se acompañó de transformaciones políticas importantes que, sin embargo, no han cristalizado en un auténtico tránsito a la democracia. Las asignaturas pendientes para acceder a esta última pasan por el fortalecimiento de una esfera pública que, siguiendo a Rabotnikof (2008:37-48), entiendo como espacio de comunicación global no adscrito al Estado o a la sociedad civil por separado, pues el lugar de lo común al que remite intersecta ambos niveles.

A través de procesos electorales competitivos y confiables y de un entorno que garantice libertades y derechos cívicos se avanza hacia la construcción de ese espacio, pero la vía partidaria ha sido insuficiente para garantizar la incidencia de la ciudadanía en la elaboración y puesta en marcha de agendas públicas una vez que el sistema de partido hegemónico se abrió al pluralismo y a las alternancias en los planos local, estatal y nacional.

La debilidad institucional, los desajustes del sistema político, los problemas de los partidos para cumplir su función mediadora, las inercias de una sociedad civil asimétrica en la que conviven impulsos innovadores y apuestas por la continuidad, las profundas desigualdades que caracterizan a la población y la precariedad de los valores y prácticas democráticos son sólo algunos de los retos que documentan la necesidad de ampliar la mira al definir los contornos del horizonte democrático.

Parto del supuesto de que en la historia reciente de México la construcción de ciudadanía sigue siendo una asignatura pendiente (Olvera, 2001:41-47) y aun cuando el reconocimiento de derechos políticos y sociales se ha ampliado en el plano normativo, no existen condiciones para asegurar su ejercicio pleno y

prácticas políticas impregnadas de lógicas patrimonialistas y/o corporativas siguen reproduciéndose por fuera de posibles controles ciudadanos.

Ni en su dimensión electoral, ni a partir de ejercicios *societales* que incluyen otras formas de participación/representación, el control sobre los servidores públicos proviene de una ciudadanía con el instrumental para acotar las acciones de quienes desde cargos de representación, funciones burocráticas o empresas privadas proveedoras de bienes y servicios y/o ejecutoras de políticas y programas de carácter público, generan formas de (no) rendición de cuentas que, frente a la debilidad de los contrapesos provenientes de la esfera ciudadana, tienden a reproducirse por fuera de la lógica democrática (Isunza y Gurza en el presente volumen).

Dicho déficit se asocia con un diseño institucional que no termina de llegar a buen término, pero acorde con los planteamientos incluidos en la primera parte de este trabajo, sostengo que el mejor de los diseños institucionales tampoco bastaría para transitar a la democracia. La esencia autoritaria de los arreglos políticos que privan en México se sostiene sobre un doble pivote: el que apuntalan los grupos en el poder, incluidas las vertientes institucional y fáctica y el que se inserta en un *habitus* que en tanto estructura/estructurante se extiende a acciones individuales y colectivas vinculadas con la construcción de proyectos democratizantes.

Movimientos como el de los zapatistas en Chiapas, el de los integrantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), o el de los ejidatarios de Atenco en el Estado de México, constituyen para algunos la condensación de la lucha por la equidad, mientras que para otros son simples disruptores del orden. Atrás de los posicionamientos con respecto a estas alternativas para incidir en la esfera pública desde una sociedad heterogénea y polarizada, que no siempre encuentra en los me-

canismos de representación formal los canales para participar políticamente, aparece como telón de fondo la dupla participación/representación.

Dependiendo si se elige una u otra, se delinean empatías y antipatías ideológicas que se traducirán en la visualización de actores colectivos benéficos o perjudiciales para el tránsito a la democracia. Lejos de buscar buenos y malos dentro de un guión difícilmente ejecutable en blanco y negro, propongo indagar hasta donde la acción colectiva de carácter contencioso ha obtenido triunfos en las batallas emprendidas contra el *habitus* autoritario y hasta donde ello se refleja en transformaciones políticas.

Sin confiar a priori en la pureza de sus demandas y en la capacidad de traducirlas en un proyecto democrático que fortalezca el ejercicio de la mencionada dupla, sostengo que la movilización estudiantil convocada a mediados de mayo de 2012, bajo el *hashtag* YoSoy132, influyó en un lapso relativamente corto sobre las decisiones de los grupos que monopolizan los medios de comunicación en México, además de modificar un escenario preelectoral que parecía altamente predecible.

Al inicio fue la respuesta de un grupo de jóvenes que ante las críticas y descalificaciones mediáticas emprendieron una lucha similar a la de David contra Goliath y cuestionaron el marco autoritario que ha propiciado el surgimiento y consolidación de los gigantes mediáticos a los que se enfrentaron. Un fugaz recuento de lo sucedido nos traslada al momento en que Enrique Peña Nieto, candidato de la Coalición Compromiso por México, integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde de México (PVEM), participó en el ejercicio de cultura cívica organizado por la Universidad Iberoamericana (UIA) para que los cuatro contendientes a la Presidencia de la República conversaran sobre sus propuestas con los estudiantes.

La agenda original del ejercicio denominado *Buen ciudadano Ibero* había programado el encuentro con Peña Nieto el 24

de abril; antes estarían Andrés Manuel López Obrador (23 de abril), candidato por la coalición Movimiento Progresista que integraban los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC), y después Gabriel Quadri de la Torre (25 de abril), candidato del Partido Nueva Alianza (Panal) y Josefina Vázquez Mota (9 de mayo) candidata del Partido Acción Nacional (PAN).

Las presentaciones de Peña Nieto y Vázquez Mota fueron, sin embargo, canceladas a solicitud de ambos candidatos y se recalendarizaron para el 11 de mayo y el 4 de junio respectivamente. Más allá del rigor cronológico que debe seguir cualquier recuento de un hecho social, puntualizo fechas con la idea de que los cambios de agenda pudieron ser resultados de ajustes logísticos propios de cualquier campaña política, como adujeron los candidatos, pero siguiendo la máxima de que en política la forma es fondo, ello denota un tipo de relación con la comunidad estudiantil que, cuando menos, podría caracterizarse como de poco interés.

A diferencia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o de otros espacios educativos de carácter público en donde los alumnos han sido históricamente actores críticos del sistema, y el PRI y el PAN enfrentan condiciones adversas para hacer proselitismo, las instituciones privadas proporcionan un entorno más amigable y aún así además de la UIA, Peña Nieto declinó de último momento asistir a encuentros previamente pactados en el Instituto Autónomo de México (ITAM) y en el Instituto Tecnológico de Monterrey (TEC).

¿Por qué el cambio de planes?; ¿era una estrategia para no arriesgar en encuentros abiertos la holgada ventaja que consigaban las encuestas?; ¿existía algún temor particular ante la interlocución de los jóvenes?; ¿otros sectores y/o comunidades le interesaban más y por ello les dio prioridad sobre los estudiantes? Más que elegir entre alguna de las variables anteriores, supongo

que fue su combinación la que influyó en la decisión de cambiar la agenda y de cancelar por segunda vez la visita a la UIA.

Al final, el candidato de la Coalición Compromiso por México rectificó el rumbo y asistió a la universidad jesuita. Su presencia detonó cuestionamientos que dentro de cualquier democracia funcional se podrían procesar de otra forma, pero que en el caso de México fueron interpretados bajo una óptica autoritaria, tratando de acallar a los inconformes y desconociendo de paso su capacidad de interlocución.

En ese contexto, se inició una desproporcionada guerra mediática contra los estudiantes y se evidenciaron los límites que en términos de transición a la democracia tuvieron las derrotas electorales del priismo, incluidos los comicios presidenciales del año 2000 y de 2006. El empoderamiento del duopolio televisivo conformado por Televisa y Televisión Azteca forma parte de las deudas de nuestra inacabada transición y si ambas empresas ya antes poseían fuerza, los gobiernos encabezados por el PAN les abrieron la puerta para ocupar mayores espacios.

Hasta entonces, su relación con el gobierno se había basado en un intercambio de favores que reconocía la hegemonía priista (Fernández y Paxman, 2001:381-417, 483-510) y que la frase pronunciada por Emilio Azcárraga Milmo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari condensa magistralmente: “Soy soldado del PRI y del presidente”, pero a partir del año 2000 los términos de dicho intercambio se modificaron con base en una mayor libertad informativa de los medios, de una definición más clara de los intereses corporativos de estos últimos, de una clase política que adquirió autonomía frente al poder presidencial disminuido y de un ámbito electoral que invitaba a canalizar enormes recursos hacia la mediatización de las campañas (Guerrero, 2010:273-274).

Bajo las nuevas reglas del juego, en 2002 el gobierno federal disminuyó el tiempo fiscal del que disponía en radio y televi-

sión y eliminó dicho beneficio para el resto de las instituciones del Estado. En 2006 el Congreso aprobó modificaciones legales favorables para los medios y aunque al año siguiente una reforma electoral trató de limitar su influencia, las cadenas mediáticas que se sintieron afectadas emprendieron campañas abiertas para cuestionar el nuevo ordenamiento legal (Reséndiz y Del Valle, 2010).

Durante la última década los medios de comunicación, y en particular las televisoras, se han consolidado como un poder fáctico que aprovecha la fragmentación política propiciada por la alternancia, escenario dentro del cual los cambios legislados en 2006, conocidos como *Ley Televisa* (Reyes, 2007), constituyeron una muestra tanto de su capacidad para someter a buena parte del aparato estatal, como de la existencia de espacios que se abrieron en la sociedad civil y en la sociedad política para articular desde distintos frentes la defensa de un bien común: el interés público.

Es en esa línea que interpreto la emergencia de un actor colectivo cuyo origen se vincula con el uso de las redes sociales y cuya conformación como tal da cuenta de la plausibilidad de generar espacios de participación/representación no institucionales que impactan el modelo democrático vigente y que, dependiendo de las interacciones que propicie, abre la puerta para ampliar la incidencia ciudadana en la esfera pública.

*Redes sociales y participación política:
¿A quién representa el #YoSoy132?*

Las respuestas de Enrique Peña Nieto ante los cuestionamientos que se le hicieron por su desempeño como gobernador del Estado de México provocaron reacciones encontradas en los asistentes al ejercicio realizado el 11 de mayo de 2011. El duelo verbal que se desató entre antagonistas y simpatizantes del candidato concluyó cuando este último se retiró utilizando una de las puertas late-

rales del auditorio de la UIA y la web se convirtió en un espacio en disputa para presentar versiones encontradas de lo sucedido. Además de reprobar la actitud de los estudiantes, dirigentes priistas y otros integrantes de la clase política insinuaron que atrás de las acciones de los jóvenes estaba Andrés Manuel López Obrador.

La esfera mediática se sumó a las descalificaciones y se llegó incluso a cuestionar el perfil universitario de quienes escenificaron la protesta, situación a la que 131 alumnos que habían participado en el encuentro respondieron con un video difundido a través de YouTube, en el que mostraban sus credenciales de la UIA y afirmaban que no eran “ni porros, ni acarreados”. El video fue visto 661 mil veces en tan sólo un día y sus protagonistas recibieron amenazas, por lo que otros alumnos y académicos de la UIA los respaldaron colocando en Twitter sus credenciales de la institución.

Con el apoyo del ciberespacio, los cimientos de la movilización empezaban a construirse y tanto la convocatoria para la acción de protesta inicial, como el proceso organizativo al que condujo la misma, se difundieron y afianzaron a través de las redes sociales. En un primer momento fue “como cuando quedas con los amigos para ir a jugar fútbol” (Herrera y Olivares, 2012), diría uno de los estudiantes involucrados, pero las respuestas que recibió esa acción espontánea propiciaron que se diera un segundo paso: invitar a integrantes de otras universidades públicas y privadas para conformar una red estudiantil prodemocrática.

El objetivo era abrir espacios de discusión ajenos a cualquier bandera partidista y el acto inaugural surgió de un llamado en Twitter y Facebook bajo el *hashtag* MarchaYoSoy132, aludiendo al número de participantes en el video. Cientos de estudiantes que nunca habían participado en protestas similares y que provenían fundamentalmente de universidades privadas respondieron al llamado y salieron a la calle para manifestar su inconformidad. Considerando su perfil y número podría afirmarse que la con-

vocatoria a través de las redes sociales fue limitada en términos de movilización social, pues el intercambio virtual no había generado ejes cohesionadores que guiaran la acción colectiva aún cuando existían intereses y/o demandas comunes.

La construcción de tales ejes se dio en el marco de una disputa preelectoral que al día siguiente de la marcha encabezada por el #YoSoy132 propició otra manifestación pública para repudiar al candidato priista. Si bien eran actos independientes, ambos respondían a los mismos resortes y bajo la bandera “anti Peña Nieto” desfilaron alumnos de universidades públicas y privadas e integrantes de organizaciones sociales contestatarias. Al final se reportó una asistencia de más de 46,000 personas en la ciudad de México, así como marchas paralelas en otras 20 entidades (Balderas y Pineda, 2012).

El posicionamiento político de las dos movilizaciones era distinto: mientras una tenía influencia partidaria, la otra se había deslindado explícitamente de cualquier partido, pero la falsa disyuntiva a la que aquí me he referido se manifestó cuando las diferencias pasaron a segundo plano y ambas vertientes se fundieron en una sola. Si el vínculo identitario del #YoSoy132 se construyó durante su etapa germinal alrededor del cuestionamiento a los medios, la posibilidad de trascender el plano de las redes sociales se vinculó con una apertura hacia otras problemáticas de la vida nacional que la izquierda partidaria también reivindicaba dentro de su programa de acción.

Discursivamente, el apartidismo se siguió manejando como rasgo distintivo, pero en los hechos ese carácter se fue desdibujando al tiempo que la base social del movimiento se amplió y se privilegió la acción colectiva contestataria. Su incidencia en el escenario político mexicano se tradujo en respuestas dentro de las esferas pública y privada que podrían sintetizarse en al menos tres direcciones: a) reconocimiento de la interlocución estudiantil; b) ajustes en las estrategias electorales y en las decisiones de las

empresas mediáticas; y c) búsqueda de legitimidad institucional para contrarrestar el cuestionamiento encabezado por los jóvenes y compartido por otros sectores de la sociedad.

Los ejemplos de lo sucedido en esas tres direcciones son múltiples, pero recupero sólo dos: la intervención del movimiento para que el duopolio televisivo mexicano incluyera en su programación el segundo debate entre los candidatos a la presidencia y la posibilidad de realizar un tercer debate al que asistieron tres de los cuatro candidatos convocados.

Desde entonces el #YoSoy132 ha consolidado su cercanía con organizaciones sindicales y sociales aliadas con la izquierda partidaria, sumando a las demandas generales en pro del derecho a la información y de la democracia agendas que apuntan a la solución de problemáticas particulares, pero así se comparta el rumbo que ha seguido o se considere que extravió el mismo, sostengo que alrededor suyo se abrieron trincheras que expandieron el ejercicio ciudadano. Ese fue el sentido inicial de una movilización que aglutinó a quienes no se sentían representados por los partidos políticos y que en lugar de desconocerlos buscaron mecanismos de participación informal para exigirles rendición de cuentas y para incidir en una esfera pública manipulada por empresas mediáticas empoderadas frente a la debilidad y/o anuencia institucional.

La posibilidad de combinar nuevos instrumentos de comunicación con añejas formas de movilización se tradujo así en una ampliación de la capacidad social para incidir en la esfera política más allá del plano electoral. En la medida en que la voluntad general remite a intereses particulares hegemónicamente contruidos como generales y en que la sociedad es un espacio dentro del cual tales intereses conviven en permanente disputa, pretender que el #MarchaYoSoy132 simboliza en abstracto el anhelo democratizador de la sociedad mexicana difumina el tipo de participación/representación que se dio alrededor suyo.

¿Quiénes encabezaron el ejercicio social que se realizó entre el 11 de mayo y el 2 de julio de 2012? En principio, una base estudiantil compuesta por jóvenes cuya adolescencia/adulthood transcurrió después de la pérdida de la presidencia por parte del PRI. Muchos de ellos no habían resentido de manera directa las pervivencias autoritarias del régimen que se inauguró a partir del año 2000, e interpretaban el discurso de los más politizados como parte de disputas ideológicas que les eran ajenas.

Esto aplica sobre todo para quienes provenían de instituciones privadas donde la memoria de participación política asociada con movilizaciones era escasa, pero la propuesta sería incorporarlo como un rasgo de época. Con todo y sus limitaciones, la apertura de espacios y la ampliación de derechos democráticos son innegables, por lo que los resabios autoritarios del régimen han tendido a manifestarse en situaciones críticas más que como su eje reproductor.

Sectores de la ciudadanía marcados por una falta estructural de expectativas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD], 2011:2-3), con poco interés para participar en organizaciones o asociaciones (*Encuesta*, 2011:39) y que no se sienten representados por los canales partidarios, dieron vida a mecanismos virtuales de intercambio político. Los datos de la OECD y de la *Encuesta* corresponden a juventudes con rangos de edad (12 a 29 años la segunda y 15 a 29 la primera) más amplios de lo establecido en México para otorgar la ciudadanía y cuya heterogeneidad obliga a establecer matices sociológicos más finos de lo que las etiquetas “jóvenes” y/o “estudiantes” dan cuenta, pero desde una perspectiva macro ambas categorías sirven para caracterizar a los protagonistas de la experiencia social que aquí interesa.

El llamado en contra de la imposición amalgamó perfiles y proyectos distintos, por lo que los estudiantes que dieron vida al referente simbólico #YoSoy132 y que se sentían representados

por el mismo, no necesariamente compartían posturas en cuanto al tipo de sociedad que se requiere construir. Al establecerse vínculos partidarios y/o con otras luchas en curso, se hizo evidente la insuficiencia de una identidad ciberespacial que terminó por fracturarse cuando el estudiantado proveniente de universidades públicas con mayor experiencia y/o filiación política hegemonizó el proceso.

Quienes sin ser estudiantes encontraron en el #YoSoy132 un canal de participación/representación pasaron por procesos similares. A mi juicio, ello forma parte de las dificultades para agregar intereses y traducirlos en un manejo democrático de la esfera pública si se pretende que la acción colectiva se guíe por criterios *sociales* autónomos de las disputas por el poder político.

Dentro de la ecuación social mexicana, el #YoSoy132 fue una llamada de atención a las fuerzas que apuestan por el continuismo autoritario y por el apuntalamiento del poder mediático. Emergió en el escenario preelectoral con la capacidad de interlocución para imponer agenda y mostró el potencial de la movilización como catalizador del intercambio sociedad civil-sociedad política, pero privilegió lógicas de participación que inhiben el debate y fomentan la construcción de consensos artificiales, por lo que en el camino se recompuso su perfil en términos de representatividad.

A manera de epílogo...

Después del 1 de diciembre de 2012, el #YoSoy132 volvió a ocupar lugares protagónicos dentro de la escena política nacional. Además de las arbitrarias detenciones de quienes asistieron a la movilización convocada para repudiar la toma de posesión de Peña Nieto, se ha documentado la presencia de provocadores que cometieron actos vandálicos contrarios al tono pacífico de la manifestación.

Tanto la postura del #YoSoy132, como las explicaciones que los gobiernos local y federal han dado a propósito de lo sucedido, invitan a explorar nuevas aristas en torno a la apertura de espacios de participación/representación mediante la acción colectiva. A manera de epílogo que sirve de conclusión a las preguntas que guiaron el presente texto, recupero el ejercicio de reflexión que planteó *Proyecto 40* a varios *twitteros* a propósito de los cambios vividos por el movimiento desde la protesta inicial convocada por los estudiantes de la UIA, hasta la protesta con la que recibieron la asunción del poder de Peña Nieto (*Proyecto 40*, 2012).

Los 18 entrevistados constituyen una muestra filtrada y que es demasiado pequeña para permitir generalizaciones, pero llamo la atención sobre dos puntos que sobresalen al revisar su opinión sobre la fidelidad del #YoSoy132 a sus ideales originales: 1) el tema de la representación se coló en varias de las intervenciones aun cuando no se solicitara opinión al respecto; y 2) se insistió en la existencia de esquemas organizativos que favorecieron la pérdida de autonomía del movimiento con respecto a otras experiencias de acción social. Independientemente de si la opinión vertida fue negativa o favorable al #YoSoy132, se asumió la emergencia de un actor colectivo que amplió las posibilidades de participación/representación no institucionalizada y desde posturas críticas o manifestando empatía, se mencionaron los problemas que ha enfrentado para ejercer la mediación respectiva.

A partir de horizontes democráticos definidos por cada uno de ellos con base en posicionamientos político-ideológicos particulares, los entrevistados legitimaron la movilización social como expresión de ciudadanía o la condenaron por contravenir el orden, además de aplaudir o criticar los principios de horizontalidad que norman al movimiento.

Sus opiniones fueron expresadas coloquialmente y desde perspectivas ajenas a la academia, pero los posicionamientos que las respaldan se insertan en el añejo debate que he intentado nutrir

con las notas desarrolladas en el presente trabajo. Dada la complejidad de las mediaciones que conectan a la sociedad civil con la sociedad política, el fugaz recorrido por disyuntivas conceptuales y experiencias históricamente acotadas fue apenas un pretexto para recordar que tanto las prácticas como los encuadres políticos son el resultado dinámico de procesos relacionales y su análisis difícilmente pondrá puntos finales en debate alguno, más bien contribuirá a mantener vivo el mismo.

Bibliografía

- Balderas, Óscar e Irving Pineda, 2012, “Miles de personas participan en la marcha anti Peña Nieto”, *ADN Político*, 19 de mayo, en <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/05/19/unas-3-mil-personas-inician-la-marcha-anti-pena-nieto>», consultado el 16 de septiembre de 2013.
- Caetano, Gerardo, 2006, “Distancias críticas entre ciudadanías e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporánea”, en Gerardo Caetano, edit., *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 243-269.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2011, *Panorama Social de América Latina 2011*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Chalmers, Douglas, 2001, “Vínculos de la sociedad civil con la política: Las instituciones de segundo nivel”, *Nueva Sociedad*, núm. 171, enero-febrero, pp. 60-87.
- Cheresky, Isidoro, comp., 2010, *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Buenos Aires, Manantial.
- Cheresky, Isidoro, 2011a, “Ciudadanía y democracia continua”, en Isidoro Cheresky, comp., *Ciudadanía y legitimidad*

- democrática en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo/CLACSO, pp. 141-185.
- Cheresky, Isidoro, 2011b, “Introducción”, en Isidoro Cheresky, comp., *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo/CLACSO, pp. 11-12.
- Coscione, Marco, edit., 2009, *América Latina desde abajo. Experiencias de luchas cotidianas...*, Quito, Abya-Yala.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, edits., 2006, “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, edits., *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE)/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)/Universidad Veracruzana, pp. 15-99.
- De Sousa Santos, Boaventura, 2001, “Los nuevos movimientos sociales”, en Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), *Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, núm. 5, septiembre, pp. 177-183.
- Favela Gavia, Margarita y Diana Guillén, 2009, “Lucha social y derechos ciudadanos en América Latina”, en Margarita Favela Gavia y Diana Guillén, coords., *América Latina: Los derechos y las prácticas ciudadanos a la luz de los movimientos populares*, Buenos Aires, CLACSO, p. 42.
- Fernández, Claudia y Andrew Paxman, 2001, *El Tigre. Emilio Azcárraga y su imperio Televisa*, México, Grijalbo/Random House Mondadori.
- Garretón, Manuel Antonio, 1997, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 148, marzo-abril, pp. 20-29.
- Guerrero, Manuel Alejandro, 2010, “Los medios de comunicación y el régimen político”, en Soledad Loaeza y Jean François Prud'homme, edits., *Los grandes problemas de México XIV. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, pp. 273-274.

- Herrera, Claudia y Emir Olivares, 2012, “Alumnos de la Ibero reciben amenazas y en respuesta colocan sus fotos en Twitter”, *La Jornada*, México, 16 de mayo, p. 9.
- Holloway, John, 2002, *Cambiar al mundo sin tomar el poder*, España, El Viejo Topo.
- Huntington, Samuel, 1993, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK, E.U., University of Oklahoma Press.
- Laporta San Miguel, Francisco Javier, 1989, “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: Algunas propuestas para debate”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 6, pp. 121-135.
- Latinobarómetro*, 2011, “Informe 2011”, Santiago de Chile, *Latinobarómetro*, en <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>, consultado el 12 de noviembre de 2012, pp. 23-50.
- Manin, Bernard, 1992, “Metamorfosis de la representación”, en Mario R. dos Santos, coord., *¿Qué queda de la representación política?*, Buenos Aires, CLACSO/Nueva Sociedad.
- Manin, Bernard, 1997, *The Principle of Representative Government*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, Themes of Social Sciences.
- Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan Linz, eds., 2007, *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Fundación Alfonso Martín Escudero/Trotta.
- Novaro, Marcos, 2000, *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Nun, José, 1989, *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), 2011, *Panorama de la educación 2011*, en <<http://www.oecd.org/mexico/48667648.pdf>>, consultado el 7 de enero de 2013.

- Olvera Rivera, Alberto J., 2001, “La construcción de la ciudadanía en México en los albores del siglo XXI”, *Sotavento. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana núm. 10, pp. 41-47.
- Palma, Esperanza, 2008, “¿Crisis, persistencia o renovación? Una revisión de la tesis de la ‘crisis de los partidos’”, en Ángel Sermeño y Estela Serret, coords., *Tensiones políticas de la modernidad. Retos y perspectivas de la democracia contemporánea*, México, Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (UAM-A), pp. 165-188.
- Pitkin, Hanna Fenichel, 1972, *The Concept of Representation*, Berkeley, CA, E.U., University of California Press.
- Plotke, David, 1997, “Representation is Democracy”, *Constellations*, 4, pp. 19-34.
- Proyecto40*, 2012, “#YoSoy132: ¿Aún fieles a sus principios? Los ‘tuiteros’ opinan...”, *En Pocas Palabras*, en <http://www.youtube.com/watch?v=-gWe8ruJRd8&list=PLNdsLfileN34RRL-hLQ1_ecYzdMoMwBR77>, consultado el 7 de enero de 2013.
- Rabotnikof, Nora, 2008, “Lo público hoy: Lugares, lógicas y expectativas”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 32, septiembre, pp. 37-48.
- Reséndiz Rodríguez, Rafael y Federico del Valle Osorio, 2010, “Reforma del Estado y reforma de los medios: Una historia sin fin”, en Héctor Zamitiz Gamboa, edit., *Cambio político, reformas e instituciones en México, 2007-2009*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Revilla Blanco, Marisa, 2010, “América Latina y los movimientos sociales: El presente de la «rebelión del coro»”, *Nueva Sociedad*, núm. 227, mayo-junio, pp. 53-55.
- Reyes Montes, María Cristina, 2007, “Comunicación política y medios en México: El caso de la reforma a la *Ley Federal de*

- Radio y Televisión*”, *Convergencia*, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 43, pp. 105-136.
- Rosanvallon, Pierre, 2010, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Madrid, Paidós, col. Estado y Sociedad, núm. 176.
- Schmitter, Philippe, 1991, “Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones”, en Carlos Barba, José Luis Barros y Javier Hurtado, comps., *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Porrúa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Universidad de Guadalajara, pp. 103-107.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) e Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), 2011, *Encuesta Nacional de Juventud 2010*, México, SEP-Imjuve, en <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Encuesta_Nacional_de_Juventud_2010_-_Resultados_Generales_18nov11.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2012.
- Tamayo, Sergio, 2006, “Espacios de ciudadanía, espacios de conflicto”, *Sociológica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, núm. 61, mayo-agosto, pp. 11-40.
- Tapia, Luis, 2009, “Movimientos sociales, movimientos sociales y los no lugares de la política”, *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Buenos Aires, núm. 17, pp. 1-4.
- Young, Iris Marion, 2000, *Inclusion and Democracy*, New York, Oxford University Press.
- Zavaleta Mercado, René, 1989, *El Estado en América Latina*, La Paz, Bolivia, Los Amigos del Pueblo.
- Zibechi, Raúl, 2008, *Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento*, México, Bajo Tierra/Sísifo.

Representación y participación en la ciudad de México

Héctor Tejera Gaona
Emanuel Rodríguez Domínguez

En este texto se abordan las transformaciones legales para la participación ciudadana y su interacción con la estructura política imperante en la ciudad de México, mostrando los efectos de dicha interacción, tanto en la representación y participación ciudadana como en los contenidos democráticos del ejercicio gubernamental. Consideramos que el procedimiento mediante el cual la ciudadanía adquiere influencia en la definición y aplicación de las políticas públicas está relacionado con la representación y la gobernanza, las cuales generan, a su vez, confianza y legitimidad (Peters, 2005:586-87).

En la medida en que se democratiza el ejercicio de gobierno, y las reglas y procedimientos asociados a la ciudadanía se aplican a las instituciones políticas (O'Donnell y Schmitter, 1986:8), se propicia el empoderamiento de los ciudadanos para incidir en la acción pública y generar nuevos arreglos institucionales. En cuanto a la confianza, es común apuntar que la democracia y el gobierno no gozan de ella entre los ciudadanos y, en consecuencia, la legitimidad de las políticas públicas es mínima o nula.

Profundizamos en las relaciones establecidas entre ciudadanos, redes políticas y corporaciones con el gobierno central y local (delegacional) en la ciudad de México, evaluando sus capacidades para intervenir en las decisiones de gobierno como resultado del contenido que las administraciones imprimen a la par-

ticipación ciudadana.¹ La forma en que interactúan entre unos y otros, moldea el contenido político-cultural que socialmente se asigna a la participación (Shore, 2010:29). En este sentido, las acciones instrumentales o reflexivas ubicadas en el contorno de una política gubernamental, están codificadas por un horizonte de significación matizado por relaciones de poder y dominación entre ciudadanía y funcionarios públicos. Este horizonte propicia modos de percepción, vocabulario, tipos de autoridad y formas mediante las cuales, quienes participan de éste, se juzgan a sí mismos y a los demás (Foucault, 1991; Murray, 2007). Así, se genera identidad y formas de comportamiento, resultado de la educación de deseos y el establecimiento de hábitos, aspiraciones y creencias, los que en conjunto marcan las posibilidades de la representación y participación ciudadanas y, por lo tanto, de las características y alcances de la democracia en la capital del país.

El contenido de las siguientes páginas se sustenta en los resultados del proyecto que durante los últimos quince años hemos realizado en la ciudad de México, con base en una estrategia de etnografía multidimensional,² a través de la cual hemos estudiado diversos problemas relacionados con la cultura, la ciudadanía y el poder, en momentos, espacios geográficos y ámbitos de ejercicio de las políticas públicas distintos, y donde encontramos expresiones de la peculiar participación ciudadana instaurada en el Distrito Federal; en otros términos, de formas particulares en que diferentes agentes sociales se ensamblan con el poder gubernamental local y central, constituyendo dominios gobernables y

¹La participación ciudadana contiene, al menos, cinco dimensiones: intervención en los procesos definitorios de las políticas públicas, particularmente en los ámbitos de planeación, implementación, y monitoreo; un contexto estructurado bajo ciertos principios o normas sobre la participación; un agenda de temas y decisiones que están en el interés y alcance de quienes participan; una dinámica de interacción social donde se forman opiniones resultado de la discusión entre ciudadanos; y la generación de legitimidad como resultado del proceso mediante el cual se pretende alcanzar acuerdos (Harbers, 2007:42).

²La información que presentaremos se enmarca en los resultados del proyecto interinstitucional de ciencia básica con financiamiento Conacyt, *Las paradojas de la democracia*, que Tejera Gaona coordina.

administrables (Dean, 1999:29). Entre esas formas particulares podemos mencionar los comités vecinales, las asambleas ciudadanas, las consultas telefónicas, las asambleas informativas, las audiencias públicas, los presupuestos participativos y los comités ciudadanos. Estas formas de interacción entre ciudadanos o representantes ciudadanos y gobierno han sido publicitadas como espacios de participación ciudadana, por lo que no está de más ubicarlas en un breve recuento de las peripecias de la participación en la ciudad de México.

Desde 1928 hasta 1997 la capital del país fue gobernada por un *regente* designado por el presidente de la República, por lo que no es de extrañar que al estudiar los gobiernos locales de América Latina, Nickson (1995:199) haya escrito: “Pocas ciudades en el mundo tienen tan poco nivel de democracia como la ciudad de México” (traducción nuestra). Desde los años sesenta, pero más claramente después de los sismos de 1985, se evidencia el creciente descontento de los habitantes de la capital del país con la forma en que ésta es gobernada; descontento expresado en la declinación de votos para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Bauer y Wirth, 2001). Los esfuerzos por implantar formas de representación, tales como los consejos consultivos delegacionales, juntas de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana, fueron impulsados por el PRI para contener y difuminar las demandas vecinales (Álvarez, 2006),³ pero su eficacia ha sido limitada. Bajo estas condiciones, las presiones de diferentes sectores políticos y sociales impulsaron que, a partir de 1997, se realizaran las primeras elecciones locales. En ellas el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Cárdenas, obtuvo 48 % de los votos válidos, contra 26 % logrado por Del Mazo (PRI), y 16 % de Castillo Peraza, Partido Acción Nacional (PAN). El arrastre electoral de Cárdenas derivó tanto

³Para un recuento de las modificaciones constitucionales que propiciaron la *Ley de Participación Ciudadana*, véase Espinosa (2004).

del descontento hacia el PRI, al vínculo en el imaginario social entre él y su padre (Lázaro Cárdenas), como a que desde 1988, a través de la formación del Frente Democrático Nacional, es un personaje de oposición políticamente activo en el contexto nacional. Como resultado de esta conjunción de circunstancias, en el estudio de campo sobre cultura y política, realizado en ese entonces, algunos electores en el Distrito Federal nos manifestaron que votarían “por el presidente del Distrito Federal”, mientras que unos adultos mayores sostenían que “nosotros somos perdedistas desde Lázaro Cardenas”. En esa elección, el PRD triunfó en 38 de los 40 distritos electorales locales y el PAN obtuvo únicamente dos. Será hasta tres años más tarde que comenzarán a designarse Jefes Delegacionales mediante elecciones abiertas.⁴

*Los imaginarios sobre la participación ciudadana y democrática:
De los comités vecinales a las consultas ciudadanas*

El PRD asumió el gobierno del Distrito Federal con un discurso que planteaba la reformulación de las relaciones entre gobierno y ciudadanía, a través del impulso a la participación ciudadana. Se sostenía que así se rompería con las relaciones corporativas y clientelares de la política priista en la ciudad de México. Pero aun cuando la participación ciudadana se enarbolaba como central en el propósito e identidad de ese partido, el significado de la misma era multiséntico entre los integrantes de movimientos sociales, los ex priistas y los intelectuales de izquierda. Los resultados de la investigación sobre el terreno realizada entre 1997 y 2003 muestran que, por un lado, para los líderes, asesores y representantes de organizaciones populares, la participación se asociaba con la presión social mediante marchas y movilizaciones para

⁴No mencionamos el número de diputaciones obtenidas por cada partido mediante el mecanismo de representación proporcional, ya que nuestro interés radica en analizar qué partidos fueron respaldados en las urnas por la ciudadanía.

obtener la satisfacción de demandas; por otro lado, los académicos e intelectuales la enfocaban como la injerencia ciudadana en las acciones de gobierno y la corresponsabilidad ciudadano-gobierno en la solución de los problemas urbanos. Había, además, visiones distintas sobre el carácter de la ciudadanía, ya que entre los primeros, los líderes y asesores de organizaciones populares, se compartía con los priistas la visión clientelar de la relación con los ciudadanos. “Nosotros los hemos apoyado, ahora les toca a ustedes apoyarnos a nosotros”, sostenía ante un grupo de mujeres solicitantes de vivienda, un candidato a diputado local del PRD en junio de 1997, vinculado a la Unión Popular Nueva Tenochtitlán, que actualmente se ha convertido en la Izquierda Democrática Nacional (IDN).

Por su parte, los académicos e intelectuales mostraban una visión romántica de la ciudadanía asociada a una visión de sociedad civil que, como escribió Gutiérrez, veía en ésta la “materialización de un espíritu antiautoritario y reivindicativo, portador de los valores de la solidaridad, la igualdad y el respeto” (1996:32). En el marco de la confrontación entre una perspectiva, que buscaba expandir la democracia participativa como sustento del nuevo gobierno, y una visión más conservadora de la participación, se promulgó la *Ley de Participación Ciudadana* (LPC) de 1998. Con base en dicha ley se realizaron elecciones de comités vecinales en julio de 1999 en más de mil trescientas Unidades Territoriales, cada una de ellas a ser representada por un comité vecinal que intervendría como interlocutor entre vecinos y gobiernos locales.

Del estudio realizado sobre dicha elección y el funcionamiento de los comités, destacamos seis cuestiones: a) el marco normativo para su funcionamiento era débil y no propiciaba que pudiesen influir en las políticas públicas; b) aun cuando formalmente estaban excluidos, los partidos políticos se apropiaron de la ma-

por parte de las 3,800 planillas contendientes en la elección,⁵ de la organización de las campañas y, por lo tanto, de los comités ganadores, desplazando de la disputa electoral a los ciudadanos y las organizaciones vecinales; c) la participación ciudadana en la elección de “sus” representantes no rebasó de 10 % del padrón electoral;⁶ d) las relaciones entre comités y gobiernos delegacionales se deterioraron rápidamente, ante la presión que muchos de ellos mantuvieron sobre los funcionarios delegacionales para que sus demandas fueran atendidas; e) su funcionamiento fue deficiente por falta de normatividad interna y supervisión externa; porque estuvieron integrados por miembros de partidos, grupos y posiciones políticas distintas, o que provenían de grupos socioeconómicos y culturales diferentes; f) la mitad de ellos había desaparecido tres años después.

La situación descrita muestra que, al momento de realizarse las elecciones vecinales, la dinámica política prevaeciente se caracterizaba por una cerrada confrontación entre el PRI y el PRD por controlar los espacios y los grupos urbanos en la Ciudad de México. El PRI era todavía partido en el gobierno federal y, si bien ciertamente el presidente Zedillo había promulgado la “sana distancia” entre él y su partido, debilitando los apoyos federales a éste en la capital, su estructura territorial mantenía una influencia incuestionable sobre organizaciones vecinales, de comerciantes y sindicatos. Por lo tanto, muchos comités se integraron con priistas que se confrontaban con las administraciones delegacionales con el propósito de mostrar su ineptitud (muchas veces irrefutable, aunque frecuentemente producto de muchos años de

⁵Según el periódico *La Jornada*, el PRI presentó planillas en 90 por ciento de las unidades territoriales, el PRD en 80 por ciento de ellas, y el PAN en 30 por ciento (Harbers, 2007:46).

⁶La *Ley de participación ciudadana* se negoció entre grupos del PRD, sin que se haya propiciado la participación de otros sectores, probablemente por el temor a que ella abriese la caja de Pandora para que grupos afines al PRI tuviesen foro para presionar y desacreditar al gobierno de la ciudad. Pero, como resultado, se promulgó una ley con la cual no se identificaban los habitantes de la capital y el abstencionismo fue predominante. El 4 de julio votaron 513,016 ciudadanos de un total de 6,034,486 electores.

burocratismo y corrupción internas) para atender los problemas de la ciudad. Los sindicatos de trabajadores al servicio de la ciudad también estaban vinculados a redes de afiliación priísta, y mantuvieron a las delegaciones parcialmente paralizadas como resultado de una soterrada huelga de brazos caídos entre sus trabajadores de base.⁷ En respuesta, el gobierno cardenista impulsó acciones para garantizar la gobernabilidad, como la creación de una “red de monitoreo” en la ciudad formada por más de dos mil integrantes de organizaciones sociales y políticas, mediante los cuales se recaba información que se envía a funcionarios del gobierno capitalino, particularmente a la Dirección General de Gobierno del D. F., cuyo titular, René Bejarano, sostiene:

Son ciudadanos que no cobran sueldo, interesados en proporcionar información de primera mano al gobierno de la ciudad, para que éste pueda tomar decisiones y desactivar posibles conflictos. Son líderes o miembros de organizaciones, que nos informan lo que ocurre en sus grupos o en sus zonas de control. Es un monitoreo ciudadano, que permite conocer estrategias políticas y conflictos internos, para tomar decisiones.⁸

Por lo demás, no todas las confrontaciones fueron con los integrantes de los partidos opositores. En una entrevista radiofónica, realizada poco después de dejar el interinato de la jefatura de gobierno, Rosario Robles exponía que muchos problemas fueron causados por organizaciones perredistas, con las cuales se requirió pactar una tregua para tener capacidad de maniobra para gobernar el Distrito Federal.

⁷Esto a pesar de las declaraciones del Oficial Mayor del D. F., González Schmall, quien descartó en reiteradas ocasiones que hubiese una intencionalidad política en las protestas de los trabajadores del Distrito Federal.

⁸Daniel Moreno, “De Espinoza a Cárdenas/La nueva red del D. F.; Orejas con boca...”, *Reforma*, 22 de febrero de 1998. Por supuesto, siendo a su vez líder de una organización, es probable que esta información haya sido empleada por Bejarano para ampliar y fortalecer su influencia política y económica en el D. F.

Al inicio de su mandato, Andrés Manuel López Obrador (A. M. L. O.) impulsó modificaciones legislativas a la LPC, promoviendo las asambleas ciudadanas, las cuales “debían ser el eje central de la participación y con ellas la gente tendría que decidir hacia dónde destinar el presupuesto, así como otras figuras como: la consulta popular, el plebiscito y el referéndum, que permiten a la ciudadanía tener injerencia en los asuntos del Estado”.⁹ Pero la experiencia negativa tanto de AMLO como de los jefes delegacionales con los comités vecinales, al encontrar que muchos estaban controlados por la estructura política de oposición y respaldados por un ordenamiento legal, propició que un año después la Asamblea Legislativa suspendiera la elección de nuevos comités vecinales, los cuales habrían de elegirse en julio de 2002.

En las entrevistas que efectuamos durante ese año, se coincide en que el Jefe de Gobierno evaluó que las elecciones propiciarían un escenario de nuevo empoderamiento de la oposición política, sobre todo en los enclaves panistas de la ciudad, ya que este partido no estaba mal ubicado a nivel político-territorial como resultado de las posiciones que había ganado, tanto a nivel de jefaturas delegaciones como de diputaciones locales, derivadas del “efecto Fox” en las elecciones del año 2000. Además, estimó que una nueva elección de comités no aportaría a su proyecto político en busca de la presidencia de la república, porque las “brigadas del sol” y las redes organizadas a través de la Dirección de Participación Ciudadana son más eficientes para ampliar una

⁹Entrevista con asesor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), 20 de abril de 2011. El artículo 74 de la LPC del 17 de mayo de 2004 sostiene que: “La Asamblea Ciudadana es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial”. Por su parte, el artículo 77 decreta: “La Asamblea Ciudadana podrá decidir el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del Distrito Federal y el órgano político-administrativo de la demarcación, correspondientes a programas específicos cuyas reglas de operación así lo establezcan, para lo cual deberán nombrar comités ciudadanos de administración y supervisión”.

estructura política en apoyo a su candidatura presidencial.¹⁰ No habría elecciones de comités sino hasta 2010.

Si en algún momento López Obrador persiguió que existiera un contrapeso ciudadano a los jefes delegacionales electos a partir del año 2000, siete de los cuales pertenecían a la alianza PAN-Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y algunos restantes a corrientes perredistas opositoras al Jefe de Gobierno, abandonó ese propósito a mediano plazo. Si bien hubo reformas a la LPC e intentos de reactivar la elección de la representación vecinal, los aspectos arriba señalados impidieron la renovación de los comités vecinales, renombrados como ciudadanos a partir de 2004.

Ante las limitaciones de los comités vecinales y las asambleas ciudadanas (sobre las que hablaremos en el siguiente apartado), el Jefe de Gobierno escogió otro procedimiento plasmado en la LPC para fortalecer sus decisiones de gobierno, particularmente la consulta pública, como una forma de legitimar algunas decisiones, pero convirtió dichas consultas ciudadanas en telefónicas, realizando un total de cuatro entre 2000 y 2003, a través del *Programa Especial de Consultas Telefónicas*.¹¹ Éstas serían publicitadas como una forma de democracia participativa financieramente económica y que, además, ahorran tiempo a la ciudadanía.¹² Este ejercicio gubernamental ceñiría la participación a un procedimiento circunscrito a que los ciudadanos eligieran entre las opciones impuestas por López Obrador, obviando que la democracia participativa involucra una dinámica horizontal

¹⁰Esta visión de los comités vecinales es desde el punto de vista de estrategia política, sustancialmente correcta. En el estudio realizado sobre los mismos de 2010 a 2012, constatamos su poca eficacia para ampliar las redes políticas, aun en el caso en que sean militantes o simpatizantes del partido de algún candidato.

¹¹Solamente López Obrador puso temas a debate a través de su *Programa Especial*: desde los “segundos pisos” hasta su continuación como Jefe de Gobierno.

¹²En términos específicos se afirma en las metas y objetivos de este *Programa Especial*: “Consolidar la democracia participativa es una de las principales metas que se ha propuesto el actual gobierno. Estamos trabajando para ampliar los canales de la participación ciudadana, porque cuando se comparte el poder se crea un espíritu cívico capaz de alentar a la gente a la acción responsable y al cumplimiento de sus deberes” (*Gaceta Oficial*, núm. 142, 24 de octubre de 2002).

para establecer la agenda, sus contenidos y en la forma de pronunciarse por las opciones en ella. Las consultas fueron, en el mejor de los casos, placebos de la participación pública, carentes de cualquier dinámica de interacción y discusión y, por lo tanto, de la experiencia de la construcción del consenso sociopolítico sustancial al ejercicio de la ciudadanía (Ake, 1997). Más allá de discursos e intenciones, la votación telefónica no fortaleció la consolidación y el ejercicio de los derechos ciudadanos, por el contrario, la incidencia ciudadana en la acción pública fue convertida en encuesta, confirmando lo dicho por Baudrillard: “Todos los sistemas actuales funcionan sobre esa entidad nebulosa, sobre esa sustancia flotante cuya existencia ya no es social, sino estadística, y cuyo único modo de aparición es el sondeo... El referéndum [...] ha sustituido al referente político” (Baudrillard, 1978:23-24).

Pudimos constatar que la participación más importante durante las consultas telefónicas fue la de brigadistas delegacionales y del gobierno central, así como de militantes perredistas. Todos ellos convocaron a las redes de simpatizantes y de grupos clientelares a votar favorablemente a las propuestas o preguntas planteadas por el Jefe de Gobierno. También el PAN buscó organizar a sus simpatizantes y militantes para votar en bloque en contra de ellas. La ciudadanía fue convertida, en realidad, en un *sector de empuje* acotado y controlado, que es la forma usual en que los partidos, legisladores y funcionarios emplean a la participación ciudadana para que ella no desborde el control gubernamental y sea una plataforma de respaldo a sus agendas particulares. Dicho sector es percibido, generalmente, por los actores institucionales como una masa que se manipula para expresarse colectivamente y con inclinación por las relaciones clientelares.

Las asambleas ciudadanas y audiencias públicas

El gobierno lópezobradorista impulsó legalmente y en la práctica las asambleas ciudadanas, con el propósito de acotar el descontento ciudadano relacionado con la inseguridad en la capital del país; uno de los aspectos débiles de la popularidad de Cárdenas.¹³ Mediante ellas se propuso que los vecinos definieran algunos rubros del gasto en seguridad pública por un monto promedio de 500,000 pesos para cada unidad territorial, con el propósito de adquirir patrullas, motonetas, luminarias, alarmas vecinales, construir módulos de vigilancia y adecuar espacios públicos. La conflictiva experiencia de las asambleas, donde muchas agudizaron las confrontaciones entre grupos de vecinos, mientras que otras fueron completamente ignoradas por los vecinos, pero fundamentalmente porque el control sobre la policía confrontó a las delegaciones y al gobierno central con los vecinos, propició que, sin hacerlo explícito, se abandonara el proyecto. Para 2003 el presupuesto de seguridad se había transferido directamente a las delegaciones. Las asambleas se transformaron, convirtiéndose en espacios donde los funcionarios de gobierno central distribuyeron el gasto social de manera focalizada entre ciertos sectores de la población. A continuación describimos brevemente la tónica de una de estas “asambleas ciudadanas”:

En el lugar se ha instalado una gran lona amarilla, aproximadamente trescientas sillas, y un potente equipo de sonido. Se envía a los trabajadores de la delegación a realizar un último recorrido en las calles aledañas, quienes con megáfono anuncian: “asistan a la junta vecinal”; “tu participación es valiosa”; “tu participación es importante para el rumbo de tu colonia”; “...asiste a éste tu encuentro vecinal”; “el último del año”. Finalmente, se reúnen un poco más de setenta personas. En el presidium se ubican varios funcionarios

¹³Debilidad a la que habían contribuido los medios de comunicación. Recuérdese el asesinato de Francisco Stanley en 1999 y la virulenta reacción inicial de las televisoras.

de la delegación (vivienda, desarrollo social, entre otros), así como del gobierno central (Desarrollo Económico, Participación Ciudadana). El presentador dice al final de su intervención “reciban un caluroso saludo de Andrés Manuel López Obrador”. Cada uno de los funcionarios presenta un informe de entre quince minutos y media hora) de lo alcanzado hasta ese momento. Muestran cifras de becas, de ayuda a discapacitados, a los de la tercera edad, y la cantidad de desayunos brindados. La representante de créditos solicita a quienes lo hayan recibido que lo paguen “no es un regalo del gobierno, no hay que quedar como incumplidos”. La integrante de la comisión del deporte sostiene “hay una gran preocupación del gobierno por una cultura del deporte en Iztacalco. López Obrador nos está regresando el dinero de nuestros impuestos que gobiernos anteriores se lo llevaron y ahora está en otros países. López Obrador lo que quiere es unir a las colonias, no dividir las”. Al finalizar los funcionarios, varios vecinos intervienen para plantear algunos problemas: “Nosotros ya teníamos tres equipos de niños, pero como a Jaimito (el coordinador del comité y líder vecinal) mi marido le cae mal, nos ignoró y le dio a otra persona el encargo de la formación de equipos de fútbol”. Se plantean otros problemas, en esta ocasión, la mayoría relacionados con el manejo político de las reuniones por parte del coordinador del comité. Al término de la asamblea el coordinador se acerca y nos susurra: “pues aquí estamos en el puro chisme, ¿verdad?” (Asamblea ciudadana. Unidad Territorial Cuchilla Ramos Millán, 11 de noviembre de 2002).

El contenido de ésta y todas las demás asambleas a las que se asistió durante el trabajo de campo fue determinado por los funcionarios gubernamentales, quienes les imprimieron un carácter informativo de los resultados obtenidos, de los programas donde todavía era posible “inscribirse”, y de los requisitos para ello. La participación ciudadana se acotó a que, al final de la intervención de los funcionarios presentes, algunos vecinos expusieran sus demandas. Pero más allá de algunos compromisos verbales de atención o seguimiento a ellas, no se generan acuerdos sobre como y

cuando tendrán solución. Por supuesto, estas asambleas no son las reuniones ciudadanas de democracia deliberativa que imaginaba Habermas (1998), donde sus participantes debaten y aprenden sobre la democracia y, a la vez, dan solución a problemas comunes (Barnes, Newman y Sullivan, 2006). Son actividades cuyo tenor *performativo* (Alexander, 2004) indica a los ciudadanos el contenido de las relaciones políticas, propiciando actitudes cínicas.

En una asamblea se informa sobre créditos para construir o ampliar la vivienda. Uno de los asistentes, ubicado en la parte posterior del auditorio, habló en corto con quienes estaban a su alrededor: “Miren, este dinero López Obrador lo va a terminar regalando; nadie lo va a pagar, yo ya saqué uno para mi mamá y no lo voy a pagar. Se va a lanzar por la presidencia y condonará la deuda para echarnos al bolsillo, voto seguro; eso ya lo está haciendo con los de la tercera edad, y con los minusválidos y con lo de las becas; va a pasar lo mismo. Además no tiene con qué obligarte, pues no es un préstamo hipotecario. Te piden sólo copias y eso no vale, ¿no ven que yo soy abogado?; es más, aunque esté gravada tu propiedad, sólo lleva la copia de la escritura. Ahí no aparece si está gravada o no y ellos no se van a enterar, hay muchas formas de hacerlo”. Lo anterior, aunque los que informan del programa insisten en que: “si no pagan se va a desaparecer este programa, pues es revolvente, hay que recuperar para seguir prestando” (Auditorio de la Delegación Iztacalco, Junta Informativa del programa *Créditos a la Vivienda*, 17 de septiembre de 2002).

El papel protagónico del gobierno central fue paulatinamente desplazado por las delegaciones, las cuales se fortalecieron presupuestalmente generando sus propios programas de gasto social. Ciertamente, Marcelo Ebrard (jefe de gobierno de 2006 a 2012) buscó que nuevamente el Gobierno del Distrito Federal controlara y centralizara los recursos destinados al gasto social, particularmente por su importancia para la construcción de los apoyos políticos que requería para tener mayor influencia en las

decisiones políticas en el PRD, tanto en su proyecto para buscar la candidatura a la Presidencia de la República, como en la designación de los integrantes de su grupo en puestos clave. No logró del todo su objetivo, lo cual se muestra en el reducido número de diputados locales, federales y jefes delegacionales electos en 2012 y pertenecientes a su corriente política, pero sí tuvo cierto control sobre una decisión central: quién sería el nuevo jefe de gobierno de la ciudad de México.

De esta forma, y dado que las delegaciones siguen manejando un significativo presupuesto para gasto social, han continuado la práctica de realizar “asambleas vecinales”, que persisten como actos gubernamentales de información sobre lo realizado, promoción de los programas delegacionales de gasto social, y “atención directa” por parte de los responsables de áreas, como Desarrollo Social, Obras y Desarrollo Urbano, y Servicios Urbanos. Son reuniones promovidas a través de las oficinas delegacionales de “Participación Social”, las cuales instrumentan los programas de gasto social, y cuyos “promotores” garantizan la asistencia de los beneficiarios de los programas a dichas asambleas. La descripción sintética de una “asamblea” se realiza a continuación:

Después de cuarenta minutos de espera llega el Jefe Delegacional, quien inicia una extensa reflexión sobre la economía general, el desempleo y el subempleo, sosteniendo que “somos de izquierda y nos interesa la igualdad, así como salir a la calle y dejar el escritorio como lo prometí desde que era candidato a Jefe delegacional”. Habla ampliamente de diversos programas de gasto social y los ahorros para sufragarlos porque su propósito es que “la gente de la delegación tenga una condición digna”. Finalmente, reitera que seguirá trabajando en las calles y manteniendo los recorridos por éstas. Los asistentes se levantan. Unos se acercan buscando hablar con él y sus directores, mientras que la mayoría de las mujeres que asistieron se apresuran hacia donde están las trabajadoras de “participación ciudadana”, quienes tienen listas de asistencia, apiñándose alrededor

de ellas para firmar. Son beneficiarias de programas sociales “convocadas” para asistir y deben pasar lista al final. Algunas otras se acercan a las promotoras (que visten camisa negra con logotipo de la delegación) preguntando por algún programa mencionado y las promotoras les explican los trámites para ser beneficiarias (Asamblea Ciudadana, 25 de mayo de 2010).

En esta asamblea y otras a las que asistimos, se “placean” tanto el jefe delegacional como los integrantes de su equipo; el primero, busca ascender políticamente (la jefatura de gobierno, qué mejor, pero sensatamente una candidatura federal; los segundos, sus directores de área, desean la candidatura a la jefatura delegacional —el director de Desarrollo Social será, a la postre, el nuevo delegado—). Para ello, llenan “la plaza” con acarreados que son beneficiarios del algún programa de gasto social. Al término de estos *performances* los ciudadanos se aglomeran alrededor del jefe delegacional o de sus subordinados. Ello propicia el imaginario de que fueron atendidos “personalmente” (aunque usualmente una promotora ubicada a un costado del funcionario apunta las demandas que recibe para convertirlas, en el mejor de los casos, en oficios que se perderán en la maraña burocrática y la carencia de presupuesto, personal operativo e interés político), y en términos político-culturales se reafirma el carácter personalizado del poder público y la verticalidad de relaciones aparentemente horizontales.

Los representantes delegacionales regañan, exigen, demandan, condicionan y aleccionan a quienes se les acercan. También apapachan, sonríen y brindan su amistad a quienes los adulan o piden la solución de sus problemas con humildad. Todo ello bajo el pretexto de “conocer y solucionar directamente sus problemas”, como si la relación interpersonal hiciera más eficiente el quehacer gubernamental. Lo que pudiera atenderse mediante una “ventanilla única” (que por lo demás existe en las delegaciones), se transforma en un ejercicio de gobierno patrimonialista

y clientelar. Su carácter autoritario se sustenta en una relación interpersonal, la cual evidencia que la atención a las demandas es una concesión desligada de procedimiento administrativo alguno y dependiente de la voluntad de los funcionarios, y que está garantizada por la subordinación. También es un ejercicio gubernamental con contenido didáctico sobre trámites y limitaciones financieras y administrativas de los gobiernos locales. Se subordina a los ciudadanos a la lógica burocrática porque “ha hecho usted mal el trámite”, o se les hace partícipes de los problemas financieros: “el presupuesto no nos alcanzó, pero el próximo año lo tendremos en cuenta”, o refieren a ámbitos de responsabilidad: “eso le toca a la Comisión Federal de Electricidad”. Los integrantes de los gobiernos delegacionales que aspiran a un puesto de elección popular emplean los recursos públicos de forma patrimonialista y clientelar, sesgando su distribución hacia quienes establecen con ellos relaciones de subordinación y propiciando, en lo general, un quehacer gubernamental antidemocrático, al supeditar la atención pública a la rentabilidad político-electoral, a lo que se suma la predisposición de algunos funcionarios a excluir de los servicios a los clasificados como “seguidores” de facciones “contrarias” o de “oposición”.

Prácticas político-culturales como las descritas, se utilizan en otros ámbitos de relación entre ciudadanía y gobierno, como es el caso de las *audiencias públicas*; comunes en las delegaciones y cuya lógica es similar a la que se encuentra al término de las asambleas cuando, después de haber escuchado a los funcionarios delegacionales, los ciudadanos se acercan a éstos para plantear sus problemas. Es procedimiento habitual que los jefes delegacionales designen un día a la semana o la quincena para atender en un foro abierto a los ciudadanos que acudan. Estas audiencias reciben el nombre de “miércoles ciudadano” (Benito Juárez, PAN) o “audiencia pública” (Iztapalapa, PRD), entre otros. Son otro *performance* mediante el cual se buscan adhesiones políticas y aco-

tar el comportamiento ciudadano con base en una didáctica que evidencia los términos mediante los cuales pueden accederse a la atención y los recursos públicos. Las instituciones gubernamentales perredistas son productoras de cultura porque “instruyen” a los ciudadanos sobre cómo relacionarse con el poder, así como los objetivos y el carácter del desempeño de las instituciones gubernamentales. Se reproduce así una ciudadanía con derechos mínimos o disminuidos por las adhesiones y las dependencias; y se les transmite una percepción pragmático-clientelar sobre el ejercicio del servicio público. Por ello, se reproduce lo criticado por el PRD al priismo: su propensión a formar y fortalecer clientelas (Hilgers, 2008).

Una vez más, ciudadanos, a elegir comités

Después de once años y algunos intentos fallidos, las diferentes facciones del PRD, en acuerdo con los gobiernos delegacionales y el gobierno central, aceptaron realizar elecciones de comités. Las razones por las cuales las diferentes corrientes perredistas impidieron durante once años la existencia de este órgano de representación formal ciudadana, son resultado de la confluencia de diversos intereses entre los cuales destaca la oposición de diversas facciones del PRD, porque la experiencia de 1999 anticipa una situación donde, ya sin la presencia importante del PRI, estos comités serían controlados por las estructuras territoriales perredistas más influyentes en la Ciudad de México.

En los años de 2003-2006, las consecuencias de las declaraciones de Bejarano sobre la participación ciudadana son fatales para la corriente de la Izquierda Democrática Nacional, porque cuando él es coordinador de la bancada perredista menciona en una reunión con diputados del PRD, que la reactivación de los procesos de participación ciudadana en el Distrito Federal puede utilizarse para tener presencia socioterritorial en todas aquellas colonias donde no han

logrado posicionarse hasta ese momento. Con esta declaración, las demás corrientes del partido se dan cuenta de su estrategia, oponiéndose a legislar en el tema de participación ciudadana; además, adquieren conciencia de la importancia de los procesos de participación.¹⁴

Por su parte, después de la experiencia entre 1999 y 2003 con los comités vecinales, también los jefes delegacionales se oponen sistemáticamente a que se establezcan estas formas de representación, ya que pueden ser utilizadas por partidos opositores (PRI y PAN), o facciones contrarias del propio PRD, obstaculizando gestión delegacional. Durante nuestras entrevistas destacan, como causas por las cuales se aceptó que hubiera elecciones de comités ciudadanos en octubre de 2010, principalmente dos: por un lado, que diversas facciones y grupos perredistas visualizaron que se había abierto la posibilidad de competir por espacios político-territoriales en relativa igualdad de influencia política; por otro lado, que el jefe de gobierno consideró que la elección abría la posibilidad de consolidar redes políticas que respaldaran su proyecto presidencial. Ebrard evaluó que había consolidado la red de servicios y políticas “Red Ángel”, la cual le franqueaba un espacio de acción en el apuntalado ámbito de las redes políticas bajo control delegacional. Además, negocia cambios en la LPC para tener mayor capacidad de penetración política; por ejemplo, incorporando la figura de representantes de manzana; los cuales podrían ser un contrapeso a la influencia de los comités, y otro medio para impulsar el apoyo político a su candidatura.

Los comités desde 2004 son, como se ha dicho, ya no vecinales, sino ciudadanos. Se modernizó su nomenclatura, pero ello no implicó transformaciones sustanciales a la LPC, que fortalezcan su influencia en las políticas públicas. Ahora éstos forman parte de una estructura piramidal en cuya base están los representantes de

¹⁴Entrevista con asesor de la ALDF, 20 de abril de 2011.

manzana y en la cúspide los Consejos Consultivos Delegacionales (CCD). Los comités serán elegidos en votación abierta, entre ellos designarán al CCD y además organizarán las elecciones para representantes de manzana. Una cuestión en la que nos detendremos más adelante es que la LPC incluye a las denominadas “organizaciones ciudadanas” como participantes en las reuniones de los CCD, con voz pero sin voto.

Se dota al comité de una normatividad interna de funcionamiento (periodicidad y procedimiento de las reuniones), y se le divide en diversas coordinaciones cuya responsabilidad es repartida entre sus integrantes. Son los legisladores quienes decretan cuales son las coordinaciones y las actividades que deben realizar los integrantes de los comités, asignándoles que atiendan equidad y género, transparencia y acceso a la información, cultura cívica, derechos humanos, desarrollo social y educación, entre otros. En las reuniones a las que hemos asistido, observamos cómo los integrantes de los comités responsables de estos temas se esfuerzan por presentar “planes de trabajo” para cada una de estas coordinaciones (así lo exige la norma de funcionamiento) sin tener herramientas ni conocimiento para ello.¹⁵

Lo sustancial de los nuevos comités es que las modificaciones a la LPC los aleja de las posibilidades de influir en las decisiones gubernamentales, fijándoles la responsabilidad de organizar las asambleas para decidir los rubros de un Presupuesto Participativo (PP) que implica entre uno y tres por ciento de los recursos delegacionales; rubros designados también por la Asamblea Legislativa.¹⁶ Si los comités anteriores, mostraron limitaciones y enfrentaron resistencia para gestionar los bienes y servicios que requerían sus unidades territoriales, ahora esa actividad ha sido legalmente obviada.

¹⁵Ahora, reciben cursos, pero la cuestión central es que las coordinaciones y sus responsabilidades no fueron resultado de una consulta ciudadana, sino de los arreglos políticos entre los diputados de la Asamblea Legislativa.

¹⁶Los rubros son: obras y servicios, equipamiento e infraestructura, y prevención del delito.

La elección de comités ciudadanos mostró algunas características similares a las encontradas en aquellas realizadas para elegir comités vecinales, pero los actores políticos participantes fueron distintos. Como se ha dicho, en 1999 los actores principales fueron los partidos políticos; ahora, intervinieron el Gobierno del Distrito Federal, las gobiernos delegacionales, las organizaciones corporativas, como los vendedores ambulantes, y algunas organizaciones barriales integradas por vecinos y grupos de ciudadanos.

Todos ellos formaron sus planillas y dependiendo del resultado de las negociaciones entabladas, fueron apoyados por diferentes facciones del PRD, a través de estructuras territoriales, promotores delegacionales, representantes de diputados locales y federales, entre otros. La facciones Izquierda Democrática Nacional, Nueva Izquierda, Izquierda Social, Foro Nuevo e Izquierda Renovadora de Movimiento, por mencionar las más representativas, integraron sus planillas y se disputaron los comités. También hubo grupos de ciudadanos independientes que formaron sus planillas y repartieron volantes de casa en casa. Hubo casos en que las delegaciones impulsaron diversas planillas buscando acaparar o difuminar los votos ciudadanos, según fuera más conveniente.

El día de la elección, las planillas ganadoras fueron, como en los procesos de elección interna del PRD, aquellas que contaban con redes clientelares, lo cual desplazó a las planillas no corporativas de las posibilidades de representar a sus colonias. La prohibición de que los partidos y los funcionarios gubernamentales participaran en la elección fue letra muerta, tal y como lo fue once años atrás. Fueron *elecciones de gobierno*, negociadas previamente con diversos grupos de interés y donde encontramos tres procesos generales: por un lado, el Gobierno del Distrito Federal, los gobiernos delegacionales y algunos legisladores ya fuese locales o federales con circunscripción en el D. F., acordaron la integración de las planillas, así como los apoyos humanos, logísticos

y financieros que les otorgarían. Las cosas llegaron al extremo de que “burócratas de calle”,¹⁷ contratados como intermediarios para controlar redes de beneficiarios de programas sociales, fueron representantes de planilla.¹⁸ Por otro lado, organizaciones de carácter urbano-populares consolidadas, como el Frente Popular Francisco Villa, las organizaciones de vendedores informales y de la Asamblea de Barrios, impulsaron planillas y ahora los líderes locales relacionados con vivienda o comercio informal y gestores de servicios, son los coordinadores internos de varios comités. Finalmente, algunas planillas fueron impulsadas por las juntas de vecinos, asociaciones de residentes y consejos de administración o asambleas condominales. Las planillas y los comités derivados de ellas son minoría y se enfrentan a grandes obstáculos en su relación con las delegaciones, ya que no necesariamente responden a los intereses político-electorales de los burócratas en turno.

Organizaciones ciudadanas e instancias participativas

El desempeño de las organizaciones ciudadanas en el espacio público de la Ciudad de México puede generar acciones políticas cuya dirección oscila en múltiples sentidos; en otros términos, en su actuar pueden coexistir o entrar en tensión, prácticas políticas participativas y democráticas (orientadas por el grado de autonomía que tenga la organización), y prácticas clientelares, corporativas y autoritarias (orientadas por su subordinación a los intereses de un grupo partidario). Sin embargo, la visión ideal

¹⁷Cabe destacar que hemos encontrado que muchos de dichos burócratas son en realidad representantes o líderes de grupos vecinales contratados por la delegación para realizar actividades vinculadas a lo que eufemísticamente llaman “participación ciudadana”, es decir, para distribuir el gasto social.

¹⁸Las delegaciones políticas y el Gobierno del Distrito Federal han utilizado, para fortalecer su control político en la ciudad de México, la práctica de incorporar a su nómina a líderes e integrantes de organizaciones urbano-populares. Así, se ha formado un grupo de intermediarios denominados eufemísticamente como “enlaces ciudadanos”, que nosotros designamos como “burócratas de calle”. Tienen un papel importante en el control político de la participación ciudadana, por el carácter ambiguo de ser intermediarios políticos encubiertos como servidores públicos.

y normativa de la participación colectiva establecida en la LPC¹⁹ promueve que, en la práctica, las organizaciones ciudadanas no sean un contrapeso de las acciones gubernamentales y mucho menos promuevan acciones públicas en beneficio de los sectores sociales a los que representan, ya que por ley han quedado acotadas únicamente a expresar su opinión tanto en los CCD y las asambleas ciudadanas, como en los planes, programas, proyectos y acciones que implemente el gobierno.²⁰

La idealización de las organizaciones sociales de carácter ciudadano definida en la LPC, contrasta con el juego político de las redes de poder local que operan en la capital del país. En los hechos, estas figuras de participación colectiva muestran gran capacidad para influir o, en su caso, boicotear las sesiones de las instancias deliberativas en el plano delegacional. Los CCD se han convertido en una ventana de oportunidad donde los líderes de las organizaciones urbano-populares, vinculados a un grupo político, buscan abiertamente influir en los espacios de participación y representación ciudadana.

En el trabajo de campo hemos encontrado que en las disputas políticas por acceder a algún puesto de elección popular, la articulación de los diversos grupos políticos con algunas organizaciones urbano-populares (que poco tienen de ciudadanas),²¹ es crucial para ampliar su presencia político-territorial. Los contenidos de dicha articulación están marcados por la confrontación abierta o soterrada entre facciones de los partidos políticos. Las

¹⁹En el artículo 6, la LPC establece: “Organizaciones ciudadanas son aquellas personas morales sin fines de lucro que reúnan los requisitos exigidos en el Capítulo Onceavo del Título Cuarto de la presente ley y a través de las cuales la ciudadanía ejerce colectivamente su derecho a la participación ciudadana”.

²⁰LPC, art. 78.

²¹Los integrantes de una organización son, en sentido estricto, ciudadanos como cualquier otro, pero nos parece que su actuar en las instancias participativas y los *performances* políticos son como integrantes de una organización corporativa y no como ciudadanos individuales. Se ha difundido la estrategia de autoadcribirse como “ciudadano” por parte tanto de políticos, como de organizaciones, buscando disfrazar con ello su propósito de obtener posiciones de poder político y económico.

pugnas entre dichas facciones se han extendido al financiamiento y cooptación de organizaciones que muestran ámbitos de acción enfocados a fines asistenciales y de gestión urbana, cuyo propósito es apalancar su influencia política en las diversas colonias de la capital del país.

Los vínculos entre las organizaciones urbano-populares y las estructuras partidarias que operan en el ámbito local, se expresan discursivamente ajenas a labores de intermediación entre las estructuras gubernamentales y la ciudadanía. Ello se debe a que actualmente un número significativo de estas organizaciones se enmascara como sociedad civil, argumentando que buscan ampliar el ámbito de los derechos ciudadanos de los sectores que representan. Sin embargo, cuando analizamos su actuar en el espacio público, sobre todo cuando se vinculan con un grupo o facción partidaria, encontramos zonas grises (Auyero, 2007) donde sus acciones evidencian la búsqueda de beneficios electorales, y no el propósito de involucrar a la ciudadanía en su propio desarrollo creando espacios participativos. En consecuencia, estas organizaciones quedan fuera de la conceptualización contemporánea de la sociedad civil (Cohen y Arato, 2000), ya que su actuar en la esfera pública no preserva la autonomía social requerida para garantizar su papel de intermediación desde ella.

Los dilemas de la representación ciudadana

El proceso descrito muestra que los espacios de representación formal abiertos para la participación ciudadana se convierten en ámbitos de pugna entre actores políticos que se disputan zonas de influencia político-territorial. En este sentido, los espacios de representación se ubican en el contexto de la lucha por la consolidación político-electoral.

La elección de comités ciudadanos ha sido subsumida a redes preexistentes de control político asociadas, por lo general, a las

facciones perredistas actuantes en la ciudad de México; por ello, los comités han sido un medio para subordinar a los habitantes de las colonias a canales de representación bajo control del gobierno o distintos grupos políticos. Los ciudadanos no organizados, que son mayoría, fueron excluidos de la elección vecinal tanto por su desinterés, como por el avasallamiento que sobre la representación ciudadana tuvieron los grupos corporativos. El intento de sujetar las redes de sociabilidad vecinal que perviven en la capital del país, a un control político-electoral asociado a formas de representación ciudadana de carácter formal, no ha sido exitoso. Paradójicamente, en la pugna por ganar el control político de los comités, se ha despojado a éstos de la posibilidad para convertirse en un canal de comunicación con las mayorías silenciosas. No habrá interacción con los ciudadanos desplazados para diseñar o aplicar políticas públicas. Quienes influirán en ellas serán las redes políticas que controlan los comités, las cuales han desplazado de éstos y de las decisiones, a otros grupos de la sociedad con intereses distintos. De esta forma, un principio de interés público: atender a todos y gobernar para todos, está siendo socavado.

Los ciudadanos enfrentan un doble obstáculo para la representación: por una parte, carecen de medios de vinculación con las estructuras gubernamentales para canalizar sus demandas; por otra, los existentes, como es el caso de los comités ciudadanos, están acaparados por grupos políticos que condicionan la gestión a la adhesión. En los casos en que los ciudadanos han logrado participar en comités, han consumido su energía social en la frustrante experiencia de gestionar demandas vecinales y organizar fallidas consultas para determinar los rubros del presupuesto participativo.

Una de las razones principales para apropiarse de estos espacios de representación formal ciudadana fue que se consideraba que éstos tendrían un papel importante en las elecciones

del 2012. Pero ellos no han contribuido a fortalecer estructuras político-clientelares. Durante las campañas observamos que su papel no fue el que esperaban los diferentes grupos políticos para incrementar su fuerza electoral. Ya habíamos previsto esta situación y argumentamos que el limitado papel de representación y, por lo tanto, de intermediación de los comités frente a la ciudadanía, obstaculizaría su capacidad de convocatoria. La exclusión ciudadana desgasta el consenso de los comités y acota su influencia. No obstante, ello no significa que estuvieran ausentes durante las elecciones 2012. Como se ha dicho, muchos de sus integrantes son además líderes o miembros de organizaciones, buscan beneficiarse de la coyuntura electoral y negociar bienes o servicios por apoyo político. Durante nuestro trabajo de campo en diversas actividades proselitistas, algunos de líderes se presentaron como parte de los comités y buscaron incrementar la influencia política de sus organizaciones al apropiarse de la representación ciudadana. Sin embargo, no parecen haber desempeñado un papel trascendente en la movilización de los habitantes de las colonias para que éstos asistieran a mítines y otras actividades proselitistas. Su importancia estuvo relacionada con la movilización de las redes políticas a las que pertenecían, más no en sus vínculos con la ciudadanía.

Bibliografía

Ake, Claude, 1997 "Dangerous Liaisons: the Interface of Globalization and Democracy", en Axel Hadenius, edit., *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 282-296.

- Alexander, Jeffrey, 2004, "Cultural Pragmatics: Social Performance between Ritual and Strategy", *Sociological Theory*, vol. 22, núm. 4, diciembre, pp. 527-573.
- Álvarez, Lucía, 2006, "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México", en Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Colección Sinergia, IEDF.
- Auyero, Javier, 2007, *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Barnes, Marian, Janet Newman y Helen Sullivan, 2006, "Discursive Arenas: Deliberation and the Constitution of Identity in Public Participation at a Local Level", *Social Movement Studies*, vol. 5, núm. 3, diciembre, pp. 193-207.
- Baudrillard, Jean, 2008 [1978], *Cultura y simulacro*, Barcelona, Kairós.
- Bauer de la Isla, Paloma, y Clifford Wirth, 2001, "Democracy in Mexico's Capital: Structural Reforms and Democratic Governance", *Democratization*, 8, 2, pp. 25-44.
- Cohen, Jean y Andrew Arato, 2000, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Dean, Mitchell, 1999, *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London, Sage.
- Espinosa, Mario, 2004, "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico", *Andamios*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, núm. 1, pp. 9-50.
- Foucault, Michel, 1991, "Governmentality", en Graham Burchell, Colin Gordon y Meter Miller, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, University of Chicago Press.
- Gutiérrez, Roberto, 1996, "La cultura política en México: Teoría y análisis desde la sociología", en Esteban Krotz, coord., *El estu-*

- dio de la cultura política en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta)/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Habermas, Jürgen, 1998, *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge, MA, E. U., Massachusetts Institute of Technology.
- Harbers, Imke, 2007, "Democratic Deepening in Third Wave Democracies: Experiments with Participation in Mexico City", *Political Studies*, *Political Studies Association*, vol. 55, pp. 38-58.
- Hilgers, Tina, 2008, "Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico's PRD in Comparative Perspective", *Latin American Politics and Society*, Miami, University of Miami, núm. 50, vol. 4, pp. 23-53.
- Baudrillard, Jean, 1978, *Cultura y simulacro*, Barcelona, Kairós.
- Marcus, George, 2001, "Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal", *Alteridades*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa, Departamento de Antropología, vol. 11, núm. 22, pp. 111-127.
- Murray Li, Tania, 2007, "Governmentality", *Anthropologica*, Ottawa, ON, Canadá, Canadian Anthropology Society, vol. 49, núm. 2, pp. 275-281.
- Nickson, A., 1995, *Local Government in Latin America*, Boulder CO, E. U., Lynne Rienner.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, 1986, *Representative Government and Representation; Authoritarianism; Democracy; Case Studies*, Baltimore, MD, E. U., The Johns Hopkins University Press.
- Peters, Guy, 2005, "Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. 45, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 585-598.

REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Shore, Cris, 2010, “La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Antípoda*, núm. 10, enero-junio.

ACERCA DE LOS AUTORES

Ana Claudia Coutigno Ramírez

Licenciada en Historia (1988), maestra (1994) y doctora (2012) en ciencias sociales, con especialidad en políticas sociales, ciudadanía, diversidad cultural y migración, por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Occidente). Desde 1996 es técnico académico de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef). A lo largo de este tiempo ha participado en varios proyectos de investigación en actividades y etapas específicas desde el diseño y elaboración de la metodología, diseño de cuestionarios, trabajo de campo, análisis y redacción de resultados de investigación. Sus principales líneas de investigación y docencia se han centrado en tres grandes ejes: *a)* participación política electoral; *b)* modernización de la administración pública; y *c)* cultura de la legalidad.

coutigno@colef.mx

Angélica Cuéllar Vázquez

Licenciada, maestra y doctora en sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con posdoctorado en sociología del derecho, por la Universidad de Milán, Italia. Profesora de carrera en la misma Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Su princi-

pal línea de investigación es la sociología jurídica, que desarrolla desde 1996. Ha publicado como autora y coordinado numerosos libros, artículos y capítulos, relacionados con el estudio del derecho desde la sociología; entre ellos: *La justicia sometida. Análisis sociológico de una sentencia* (2000); *Análisis sociológico del caso Stanley. La construcción social de las verdades jurídicas* (2004); *Los jueces de la tradición* (2008). En coautoría: con Roberto Oseguera, *El desafuero de Andrés Manuel López Obrador* (2011).
acuellarunam@gmail.com

Victor Alejandro Espinoza Valle

Doctor en sociología política por la Universidad Complutense de Madrid; y en ciencia política por la UNAM. Es investigador titular de El Colegio de la Frontera Norte e Investigador Nacional por el Sistema Nacional de Investigadores. Fue director de la revista *Frontera Norte* (El Colef) y de la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (Sociedad Mexicana de Estudios Electorales [SOMEE]). Entre sus trabajos más recientes destacan: *Sufragio extraterritorial y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 29, (Instituto Federal Electoral [IFE], 2011); *El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México* (coordinador), (El Colef, 2012); y *Democracia y participación política a distancia. El voto de los mexicanos en el extranjero*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral 16, (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2013).
victorae@colef.mx

Fausta Gantús

Maestra y doctora en historia por El Colegio de México. Profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones Dr. José María

Luis Mora. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son: historia político electoral, siglo XIX; prensa, política y sociedad en México; e historia regional. Ha participado como ponente, conferencista y catedrática en diversos foros e instituciones nacionales e internacionales. Es autora de una amplia obra publicada en México y en el extranjero, en la que destaca el libro: *Caricatura y poder político. Crítica, censura y represión en la Ciudad de México, 1876-1888*, (Colmex/Instituto Mora, 2009). Entre sus publicaciones más recientes se encuentra: “La traza del poder político y la administración de la ciudad liberal (1867-1902)”, en Ariel Rodríguez Kuri, coord., *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, (Colmex, 2012).
fgantus@mora.edu.mx.

Diana Guillén

Licenciada en sociología (1982), maestra (1991) y doctora (1994) en estudios latinoamericanos, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Desde 1984 es profesora-investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y profesora de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. A lo largo de este tiempo sus principales líneas de investigación y docencia se han centrado en tres grandes ejes: a) instituciones, prácticas y representaciones socio-políticas; b) apropiaciones, usos y transformaciones del espacio; y c) el uso de la imagen como fuente para la investigación social.
dguillen@mora.edu.mx.

Adrián Gurza Lavalle

Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São

Paulo (FFLCH-USP) e investigador del Centro Estudios de la Metrópoli (CEM) y del Centro Brasileño de Análisis y Planeación (CEBRAP). Es coordinador del Núcleo de Investigación Democracia y Acción Colectiva (NDAC-CEBRAP) y miembro del Comité de Redacción de la revista *Lua Nova*. Fue Director Científico del CEBRAP (2008-2010). Realizó estudios de posdoctorado en el Institute of Development Studies (2005). Es doctor en ciencia política por la USP (2001), maestro en sociología por la UNAM (1994), y licenciado en ciencia política y administración pública por la UNAM (1991). Tiene experiencia en el área de sociología política e investiga los siguientes temas: asociativismo, sociedad civil, teoría democrática, teorías de la representación, espacio público. Sus últimos libros son *La innovación democrática en América Latina: Participación, representación y control social* (en coautoría con Ernesto Isunza; México, CIESAS/UV, 2010), y “O Horizonte da Política - Questões Emergentes e Agendas de Pesquisa” (São Paulo, UNESP/CEM/CEBRAP, 2012).

Jorge Hernández Díaz

Doctor en antropología por la Universidad de Connecticut, E. U. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO). Es autor, coautor y/o coordinador de varios libros entre los que se encuentran: *Reclamos de la identidad. La formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca* (Miguel A. Porrúa, 2000); *Grupos indígenas en Oaxaca* (Plaza y Valdés, 2006); *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: Los usos y costumbres en Oaxaca* (Siglo XXI, 2007); *Dilemas de la institución municipal; una incursión en la experiencia oaxaqueña* (Miguel Ángel Porrúa, 2007). Ha sido becario de la John Simon Guggenheim Memorial Foundation, 2004-2005. Ha realizado una residencia en el Bellagio Study and Conference Center de la Fundación Rockefeller,

Bellagio, Italia, 2004. Ha realizado una estancia en el Woodrow Wilson International Center for Scholars (Wilson Center), 2008.

Ernesto Isunza Vera

Profesor investigador del CIESAS. Dirige desde 2007 el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS (CCS-CIESAS). Es investigador asociado del Centro de Estudios de la Metrópoli (CEM) y miembro del comité editorial de la *Revista Brasileira de Ciência Política*. Ha sido profesor invitado en la Universidad de los Andes (Bogotá), la Universidad Estatal de Campinas (Brasil), la Universidad Veracruzana y el Instituto de Estudios Políticos de París. Es licenciado en sociología por la Universidad Veracruzana (1993); doctor en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1998); y posdoctorado en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Estatal de Campinas (São Paulo, Brasil). Sus intereses principales tienen que ver con el estudio comparado de las relaciones sociedad-Estado, los mecanismos de control democrático de instituciones y actores públicos, así como los procesos de democratización. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, en el nivel III. Correo electrónico: eisunza@cieras.mx.

Rosa María Mirón Lince

Licenciada en sociología; maestra y doctora en ciencia política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde es profesora de tiempo completo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Consejera electoral propietaria en el Consejo Local del IFE, en el Distrito Federal, durante el proceso electoral de 1997. Consejera electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, donde presidió la Comisión Permanente de Capacitación Electoral y Educación Cí-

vica y formó parte de las Comisiones de Asociaciones Políticas y de Fiscalización, 1999-2006. Los libros más recientes de su autoría son: *El PRI y la transición política en México*, UNAM/Ger-nika (2011); *Democracia en clave electoral: La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, TEPJF (2011); *Entre la hegemonía y la pluralidad*, Instituto Electoral del Estado de Mé-xico (2011). Como coordinadora, publicó *Los estados en el 2010. El nuevo mapa de poder regional* (2011); y *Los estados en el 2009: Lucha política y competencia electoral* (2009), ambos editados por UNAM/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monte-rrey (ITESM)/Fundación Naumann.

Alejandro Monsiváis Carrillo

Profesor-investigador del Departamento de Estudios de Admi-nistración Pública de El Colef. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación combinan el interés por la teoría política con el estudio de la gobernanza democrá-tica, el cambio institucional y la rendición de cuentas. Es coeditor de: *El deterioro de la democracia: Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México* (El Colef, 2012); y autor de: *Disputar los votos, concertar las reglas: Políticas de la legislación electoral en México*, (Instituto Mora, 2009); entre otros capítulos de libros y artículos en revistas arbitradas.
amonsi@colef.mx.

Berenice Ortega Bayona

Licenciada en relaciones internacionales (2002); maestra en estu-dios latinoamericanos (2005) por la UNAM; y doctora en Socio-logía (2011) por la Universidad de Essex, Reino Unido. Desde 2012 es becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en el Programa de Sociología Política del

Instituto Mora. Ha sido profesora de asignatura en la Facultad de Estudios Superiores (FES)-Acatlán y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; ha trabajado en proyectos de derechos humanos en E. U. y México; y ha realizado estudios de especialización sobre organizaciones no gubernamentales en la New York University (NYU). Sus principales líneas de investigación y docencia se han centrado en el estudio de movimientos sociales en América Latina, principalmente en Bolivia y México, desde una perspectiva de historia política moderna y sociología política. bereniceob@yahoo.com.

Martín Paladino

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata (2004); maestro (2006) y doctor en Ciencias Sociales (2010) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica México. Ha realizado investigaciones sobre las prácticas políticas de los sectores populares en el Conurbano Bonaerense (Argentina) y la Ciudad de México, centrándose en el vínculo entre las redes clientelares y la política contenciosa. Sus líneas actuales de investigación y docencia se abocan a la teoría social contemporánea, la etnografía urbana y las relaciones clientelares. Sobre estos temas ha impartido cursos y seminarios de posgrado en El Colegio de Tlaxcala (Coltla), el Instituto Mora y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) (Argentina). Desde 2012 es profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Juan Francisco Reyes del Campillo Lona

Doctor en estudios sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Profesor-investigador de la UAM, Unidad Xochimilco, desde 1980. Miembro del Sistema Nacional de Inves-

tigadores. A lo largo de los años su línea de investigación se ha ubicado en el estudio de los partidos políticos, los procesos político-electorales y la representación política en México. Recientemente ha participado en la coordinación de los libros: *2012 Procesos políticos, continuidades y fracturas*, Itaca-UAM-X, 2012; *Cultura política y elecciones locales*, EON-UAM-X, 2011; *Democracia y desarrollo: Saldos de la transición*, EON-UAM-X, 2010; *Poder, actores e instituciones. Enfoques para su análisis*, EON-UAM-X, 2008. juancampillo@prodigy.net.mx.

Emanuel Rodríguez Domínguez

Doctor en ciencias antropológicas por la UAM Iztapalapa; maestro en ciencias antropológicas por la UAM-I; y licenciado en antropología social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). Es coordinador del “Seminario de Antropología, Filosofía y Marxismo” y profesor en la Licenciatura de Antropología Social en la ENAH. Ha participado como investigador asociado en los proyectos: “La constitución de ‘territorios migratorios’ como espacios de articulación de migraciones nacionales e internacionales. Cuatro estudios de caso”; “Las paradojas de la democracia en México”; y “La cultura política de los jóvenes”; financiados por el Conacyt. Su línea de investigación actual es el análisis de la cultura política, emergencia de ciudadanía y demandas sociales en las políticas públicas de la Ciudad de México. emanuel.rodriguex@gmail.com.

Cecilia Sarabia Ríos

Doctora en gobierno y administración pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset en Madrid, España; maestra en estudios humanísticos por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; y licencianda en

ciencias de la comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Actualmente es Profesora-investigadora del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colef en Ciudad Juárez, y candidata del Sistema Nacional de Investigadores. Su línea de investigación es: democracia, procesos electorales y gobiernos locales. csarabia@colef.mx.

Martha Singer Sochet

Licenciada en sociología; maestra en ciencia política, con estudios de doctorado en ciencia política por la FCPS de la UNAM; y tiene especialización en derecho constitucional por el centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España. Profesora de carrera adscrita al Centro de Estudios Políticos de la FCPS de la UNAM, y coordinadora del mismo centro. Sus líneas de investigación versan sobre la representación política y el sistema político mexicano. Entre los libros de su autoría, el más reciente: *Justicia Electoral. México, participación y representación indígena*, (TEPJF, 2013). m_singer_s@yahoo.com.

Héctor Tejera Gaona

Doctor en antropología. Actualmente es profesor investigador en el Departamento de Antropología de la UAM Iztapalapa. Es autor de once libros y coeditor de diez más. Ha publicado un centenar de artículos sobre antropología política, ciudadanía, democracia y procesos electorales en revistas nacionales e internacionales. Coordina los proyectos “Cultura y política en México”; el Cuerpo Académico consolidado “Antropología Simbólica y Poder”; la Red de Cuerpos Académicos PROMEP “Ciudadanía y participación”; y el proyecto interinstitucional de ciencia básica “Las paradojas de la democracia”, financiado por el Conacyt. Es

miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias.

Laura Valencia Escamilla

Profesora-investigadora titular “c” del Departamento de Política y Cultura de la UAM Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus principales líneas de investigación y docencia son: relación entre poderes, instituciones políticas y formulación de políticas públicas. Es autora de: *La disciplina Parlamentaria en México* (Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM, 2005); *La representación parlamentaria: Un recorrido histórico por la teoría política* (Miguel Ángel Porrúa, 2007); y coeditora de: *Representación política, instituciones y gobernanza* (UAM/EON, 2007); así como diversos capítulos de libros y artículos en revistas arbitradas e indexadas.

lvalesc@correo.xoc.uam.mx.





*LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE CARA AL FUTURO:
Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México,*

se terminó de imprimir en julio de 2014,
en Impre-Jal S. A. de C. V. Nicolás Romero, número 518,
Guadalajara, Jalisco, México, C. P. 44200.

El cuidado de la edición estuvo a cargo
de la Coordinación de Publicaciones,

El Colegio de la Frontera Norte.

Se tiraron 500 ejemplares.

