

# La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública

*Gustavo Meixueiro Nájera\**

La crisis de representatividad es uno de los temas en el análisis político que cobra vigencia en México y América Latina debido a la mala evaluación que hacen los ciudadanos de los partidos políticos, de sus autoridades electas democráticamente y, en particular, de los legisladores. Este artículo revisa algunos de los conceptos vertidos a propósito de la representatividad y de los representantes, y evalúa si, como se afirma, en la actualidad hay una crisis de representatividad en nuestro país. El artículo concluye que, con la evidencia que se cuenta, es difícil contestarlo. Sin embargo, los datos sugieren que los ciudadanos no se sienten identificados con sus representantes; que tienen el derecho a participar en la toma de decisiones, pero que no son tomados en cuenta por éstos; y que en lo general no aprueban su trabajo ni tienen confianza en ellos.

*Palabras clave:* Representación política, representatividad, opinión pública, confianza en instituciones políticas.

\* Maestro en Planeación del Desarrollo Regional. Director del área de Estudios Regionales del CESOP. Sus líneas de investigación son: turismo, democracia, participación ciudadana. Correo electrónico: [gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx](mailto:gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx)

Due to current public negative perception towards political parties, elected authorities and deputies, there is a growing body of literature studying the crisis of representativity in Mexico and Latin-America. There is also a growing body of evidence suggesting that citizens do not feel represented by their authorities; that their voices are not heard and that in general they do not trust their elected representatives. This article reviews some of the concepts discussed in the literature and the evidence for the case of Mexico and argues that there is not a clear cut case to state that there is a crisis of representation.

*Keywords:* Political representation, representativity, public opinion, public trust in political institutions.

## Introducción

Hoy en día es común escuchar que estamos en una crisis de representatividad política, ya que nuestros representantes populares no nos representan. Los sondeos de opinión indican que los ciudadanos no se sienten representados por sus autoridades ni identificados con los partidos políticos. Es más, en la mayoría de las democracias de occidente, los parlamentos, los partidos políticos y los legisladores aparecen en la parte baja de la tabla de calificación de confianza en las instituciones.

Sin embargo, este debate, aunque actual, no es nuevo. Bernard Manin afirma que los gobiernos representativos, a lo largo de los últimos dos siglos, han experimentado cambios y que las grandes transformaciones y arreglos institucionales se han llevado a cabo para corregir lo que ha sido identificado como etapas o periodos de crisis (Manin, 1988). Es decir, cada que la representatividad ha encontrado dificultades estructurales, los gobiernos representativos han evolucionado hacia nuevos modelos institucionales que han permitido mejorar el sistema. De esta forma, tal vez lo que ahora ha sido identificado como una crisis de representatividad política, sea el preámbulo de una evolución más del sistema político.

El artículo que se presenta aquí intenta responder las siguientes preguntas: *a)* ¿Hay una crisis de representatividad política en México?, y *b)* ¿Qué factores explican la supuesta crisis de representatividad

política en México? Para ello, a manera de introducción, se realiza un sencillo análisis de la importancia que tiene el Congreso en la incipiente democracia mexicana; posteriormente, se hace una revisión de los conceptos de *representatividad* y *representante*, retomando algunas ideas de Bernard Manin, Hanna Pitkin y Adam Przeworski; se analizan algunos indicadores demoscópicos sobre la credibilidad en las instituciones, la satisfacción en la democracia y lo que espera la ciudadanía de sus representantes; por último, se presentan algunas conclusiones y comentarios finales.

### **Importancia y percepción del Poder Legislativo**

Sin duda el Poder Legislativo es muy importante en cualquier sistema democrático o país que se encuentre transitando hacia la democracia. Su importancia radica en que es este poder el que actúa como contrapeso del Ejecutivo mediante las funciones de legislación, representación, control y evaluación. Además una de las atribuciones primordiales es la aprobación del presupuesto y, con ella, su gran influencia para determinar el rumbo de las políticas públicas de un país con estas características.

En algunos sistemas políticos la influencia de los congresos en la definición de las políticas públicas o de Estado ha venido aumentando. En América Latina, en 2002, el 52% de los ciudadanos opinaba que no puede haber democracia sin Congreso, e igualmente que no puede haber democracia sin partidos.

Sin embargo, a pesar de su importancia, en distintos países del mundo, incluso en aquellos de larga tradición democrática o en los que cuentan con un sistema parlamentario, el Poder Legislativo goza de poca confianza por parte de los ciudadanos. En varios países, en un contexto donde los estudios de opinión sugieren que un alto porcentaje de la población expresa desinterés y alejamiento respecto de la política y de los partidos, los parlamentos son las instituciones que presentan los índices más bajos de confianza y desaprobación entre los ciudadanos. Estudios realizados por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados sugieren que

en los países latinoamericanos, el Congreso, la policía y los partidos políticos son las instituciones con menor confianza. Igual suerte corre el Poder Legislativo en países de Europa donde existe una gran tradición parlamentaria (CESOP, 2003: 4-5).

Aunque la mala imagen de los congresos se ve influenciada por el descrédito de la actividad política, también se relaciona con la naturaleza del trabajo legislativo y con el desempeño de los legisladores. En nuestro país los estudios sobre el Poder Legislativo son relativamente recientes, ya que anteriormente no era percibido como un poder independiente del Ejecutivo, con funciones propias y diferenciadas.

Aunque a partir de 1997, en la LVII Legislatura, la Cámara de Diputados empezó a jugar un rol diferente, ya que por primera ocasión el partido en el poder no tenía mayoría absoluta, la transformación en la actividad de los legisladores no se ha visto reflejada en un cambio de opinión de los ciudadanos respecto al Congreso. Los estudios demoscópicos señalan que, a pesar de que los ciudadanos coinciden en que la Cámara tiene un papel central en la democracia mexicana, el limitado conocimiento sobre sus funciones y facultades, el desinterés por las actividades que realizan, la desaprobación por su trabajo y por sus decisiones, así como la distancia entre los legisladores y los intereses de la sociedad, son causas que propician la mala imagen de los diputados y el poco nivel de confianza y de aprobación entre los mexicanos.

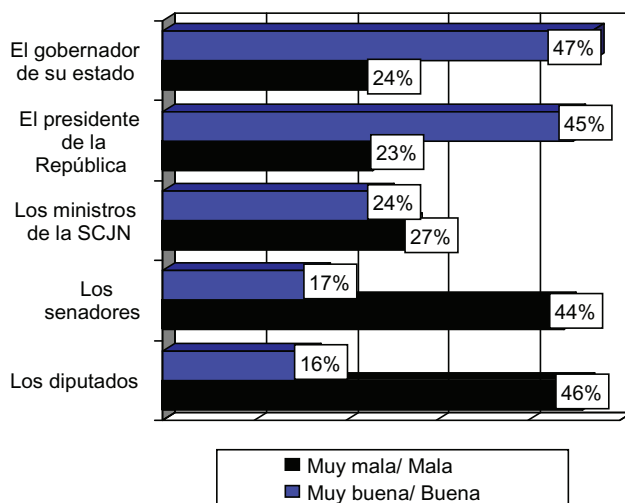
Un documento del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados de 2003, reveló que la mayoría de los ciudadanos no conoce la estructura de la Cámara, así como las funciones específicas y las actividades de los diputados; que entre las distintas autoridades electas, los diputados gozaban de menor confianza, y que estaban entre los servidores públicos peor evaluados (CESOP, 2003: 4-5).

A algunos años de distancia, para 2006 esta situación no había variado. Al menos eso es lo que se desprende de distintos estudios de opinión desarrollados por diversas casas encuestadoras en este periodo.

Una encuesta publicada en el periódico *El Universal* en octubre de 2006, reveló que los diputados eran los servidores públicos con la opinión más negativa. Al preguntar la opinión sobre los diputados, el 46%

de los ciudadanos respondió que tenían una mala opinión de ellos, y sólo el 16% respondió que tenía una buena opinión (Gráfica 1).

Gráfica 1. *En general, ¿la opinión que usted tiene de... es muy buena, buena, mala o muy mala?*



Fuente: *El Universal*, 30 de octubre de 2006, pp. A1 y A8.

### La representación política: una revisión conceptual

Morgan Quero refiere que la representación política es una ficción constituida por una mediación entre dos partes que se encuentran separadas. Para este autor representar es hacer presente lo ausente, y en política, lo que se trata es representar el poder. Si interpretamos que el poderoso es el pueblo, la sociedad o la colectividad, entonces la representación política la podríamos entender como hacer presente, a través de una figura, al pueblo, a los ciudadanos. El autor abunda en su exposición que se trata de una figura a la que la sociedad le confiere un lugar para eficientar las acciones, pero al mismo tiempo la acota con la finalidad de evitar la concentración del poder (Quero, 2004: 643-648).

Más adelante Morgan Quero propone que hoy en día la representación política es la necesidad de establecer un vínculo más concreto entre gobernantes y gobernados, entendiendo este vínculo como una conexión entre una sociedad y su régimen político, y es precisamente por esta razón que surge la noción de que las acciones de gobierno deben reflejar las demandas de la sociedad. Para Morgan Quero un aporte de la modernidad respecto de la representación política es que anteriormente el poder tenía un origen divino, en cambio hoy en día tiene un origen popular, basado en el voto y en la libertad (Quero, 2004).

Al continuar desarrollando el concepto, el autor señala que la representación enfrenta un problema de identidad política y de ambigüedad. La noción de pueblo como titular de la soberanía, se confronta con la de pueblo como titular de la sociedad, ya que la primera acepción (soberanía) se trata de una e indivisible, mientras que la segunda (pueblo) refiere a un todo múltiple. De esta forma el representante refiere una ficción política: la nación; una noción jurídica: la soberanía; y una frontera física: el territorio (Quero, 2004).

Morgan Quero apunta que en los debates contemporáneos se insiste cada vez más en que existe una crisis de la representatividad que encuentra sustento en la incapacidad de los políticos y sus partidos para hacer frente a los grandes retos de la sociedad. Este debate lleva a preguntarse entonces ¿qué y a quiénes representan nuestros representantes? Hoy en día la ciudadanía reclama cada vez mayor identificación entre representantes y representados. La crítica encuentra sustento en las nuevas y modernas exigencias de expresión y representatividad por parte de la sociedad (Quero, 2004).

Para Morgan Quero, en México la representación política se formó sustentándose en dos grandes pilares, por un lado dominada por la construcción del edificio estatal, republicano, laico e intervencionista, y por el otro la monopolización del PRI en términos de una representación mayoritaria en los distintos órdenes de gobierno. Es decir, la lucha por el poder estuvo caracterizada a lo largo de casi todo el siglo xx por un criterio de dominación, control y mantenimiento del poder por parte del gobierno y de su partido hegemónico.

De esta forma lo anterior cobra importancia para entender que con la llegada de la alternancia (y posiblemente aventurándonos un poco,

con la conformación de la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados) la representación adquiere una nueva y diferente dimensión. Sin embargo, al permanecer por más de 60 años la idea de un Legislativo sometido o ampliamente dominado por el Ejecutivo, es de esperarse que, en la aún incipiente cultura política de los mexicanos, todavía se refleje en el colectivo la idea de una representación política diferente a la que en realidad opera hoy en día.

Por otro lado, diversos autores conciben a la representación política como un concepto multidimensional. Al respecto Hannah Pitkin explica cinco variaciones que pueden encontrarse en dicho concepto: 1) la representación como autorización; 2) la representación como autoridad; 3) la representación descriptiva; 4) la representación simbólica; y 5) la acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente (Pitkin, 1967).

En este sentido, María Antonia Martínez analiza cada una de las dimensiones expuestas por Pitkin, y a pesar de que reconoce que es posible encontrar una clara diferenciación entre ellas, admite que todas ellas se relacionan e interconectan entre sí (Martínez, 2004: 666-674). Es pertinente aclarar que algunas de las dimensiones de la representación que a continuación se exponen, suponen la existencia de la reelección consecutiva, que para el caso de legisladores federales se encuentra prohibida en México desde 1933.

### *La representación como autorización*

Pitkin explica que la idea de representación como autorización supone que las elecciones dotan de autoridad a los representantes; al mismo tiempo los electores se encuentran vinculados a las decisiones implementadas por los elegidos, mientras estos son libres. El proceso electoral se convierte en el momento en el que se produce la investidura de autoridad de los votantes hacia los electos (Pitkin, 1985: 42-47).

Sin embargo, la autorización puede ser entendida como un proceso que va más allá de la investidura de autoridad, ya que cuando los votantes confieren la autoridad a los representantes, les reconocen la capacidad de gobernar. Para Giovanni Sartori la razón por la que

se declara que el parlamento, como órgano del Estado, representa a la nación, se debe a que la autoridad se transfiere de los súbditos al Estado (Sartori, 1992: 230).

Para María de los Ángeles Mascott, la idea de la representación por autorización que plantea Pitkin concibe al representante como la persona que, a través de las elecciones, ha sido autorizado por los representados para actuar (con lo que el representante puede hacer lo que se le antoje durante su encargo); mientras que los representados adquieren las responsabilidades y obligaciones derivadas de las actividades del representante (Mascott, 2004: 32).

Al respecto, Morgan Quero argumenta que la elección tampoco asegura una mejor representación; y uno de los riesgos es que la sociedad se perciba cada vez más diferente o mejor que sus representantes (Quero, 2004).

### *La representación como responsabilidad*

De forma opuesta a la dimensión anterior, la perspectiva de la representación como responsabilidad supone que las elecciones son un proceso por el cual los representantes adquieren responsabilidad, deben estar vinculados a sus electores y rendir cuentas de sus determinaciones. Por su parte, los electores serán libres de volver a elegir o rechazar a los mismos representantes en las siguientes elecciones.

Esta perspectiva, aunque determina la forma en que se establece la representación, no considera cómo debe actuar el representante, ya que de su conceptualización no se desprende necesariamente que éste actúe de forma responsable y de conformidad con los deseos de los electores. Un comportamiento irresponsable del representante no podrá ser cuestionado, pero prácticamente asegura que no podrá ser reelecto. Así, volver a elegir a un representante a través de las elecciones implica un mecanismo que revisa la actuación y la rendición de cuentas (Pitkin, 1985: 60-63).

Al respecto, Sartori señala que es posible que exista representación sin elecciones, pero que no es factible concebir un modelo represen-



tativo que no cuente con comicios periódicos mediante los cuales los electores puedan exigir responsabilidad a los electos (Sartori, 1992).

Por su parte, Mascott señala esta vertiente como una forma de doble control en la que el representante está sujeto a los representados. Por un lado, se presenta un control prospectivo que supone que, con el fin de ganar las elecciones, los candidatos a representantes intentan satisfacer las preferencias del electorado; por el otro, el control retrospectivo se presenta cuando los electores evalúan y califican el desempeño de los representantes y deciden si los reeligen o no (Mascott, 2004).

### *La representación como descripción*

Desde esta perspectiva, las ideas, valores e intereses de los representantes y de la población son los mismos, así que los primeros no se encuentran en un supuesto de delegación de autoridad por parte de los representados ni tampoco en el de rendición de cuentas.

Como la representación equivale a lo que es la población, el representante no actúa por otros, sino que lo sustituye en virtud de una correspondencia o semejanza que existe entre ambas partes (Pitkin, 1985: 60-63).

Tal vez es en esta dimensión de la representación que podríamos encontrar una respuesta a la distancia que existe entre los legisladores y sus electores: si los diputados asumen que tienen los mismos valores, ideas e intereses de los ciudadanos, es posible que perciban también que sus decisiones serán compartidas por los electores.

### *La representación simbólica*

Esta dimensión implica la idea de que una cosa puede ser sustituida por otra, de acuerdo con la premisa de que los símbolos representan un todo que los hace presentes a través de su figura, aunque ese todo se encuentre en realidad ausente. A partir de esta perspectiva el representante simbolizará al pueblo, a la nación, siempre y cuando se

mantenga la creencia entre los ciudadanos de que el representante los simboliza.

No se trata pues, de la actuación en nombre de otros, ni de la semejanza, sino de la idea de que la representación se construye bajo el pensamiento de que el representante simboliza al pueblo (Pitkin, 1985: 60-63).

### *La representación como acción en interés de alguien*

Esta vertiente sugiere que la representación implica actuar en interés de los representados, de forma sensible. El representante debe actuar de manera independiente, debe ser él quien actúe. Pitkin sugiere que esta es la dimensión de la representación por la que hay que optar.

Esta idea requiere que se esté en un régimen democrático, ya que sólo cuando se asegura que todos los ciudadanos puedan participar en la política y cuando la competencia permite la alternancia es posible que pueda ser efectivo el concepto de representación como se ha definido.

Desde esta perspectiva, la representación se fundamenta a partir de la relación que se establece entre los representantes y los representados, siempre y cuando las políticas de los primeros sean sensibles a las opiniones y deseos de los segundos (Pitkin, 1985: 255-262).

Por su parte, Mascott señala que este tipo de representación responde a preguntas sobre las obligaciones de los representantes y sobre los criterios de la evaluación de sus actividades, ya que por un lado los representantes, una vez electos, ejercen su propio juicio y actúan en beneficio de los intereses de sus electores, mientras por el otro, existe la noción de los representantes como delegados; es decir, que su actuar debe ser en función irrestricta a las opiniones y deseos del electorado (Mascott, 2004: 32-33).

Al respecto Sartori señala que uno de los elementos básicos de un sistema representativo encuentra fundamento en la respuesta que ofrecen los representantes ante los representados (Sartori, 1992: 262).

Tratando de sintetizar los distintos significados de la representación, Mauricio Cotta propone que se trata de “una relación entre

ciudadanos y gobernantes a través de la cual estos últimos son autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros, y están sujetos a una responsabilidad política de sus comportamientos frente a los representados a través de mecanismos institucionales como las elecciones” (Cota, 1988: 272).

De la misma forma, para Mascott las distintas concepciones de representación que plantea Pitkin pueden clasificarse en torno a tres preguntas: ¿Cómo debe ser la relación entre representantes y representados?, ¿cómo debe ser un representante? y ¿cómo debe actuar un representante? (Mascott, 2004).

Otras nociones que analizan y discuten sobre el concepto de representación son las que hacen autores como Adam Przeworski y Bernard Manin.

Przeworski argumenta que, en una democracia representativa, los representantes electos toman las decisiones y éstas son finalmente implementadas por funcionarios designados por los mismos representantes quienes delegan en ellos algunas tareas de gobierno. Así, los representantes, deciden lo que los ciudadanos deben y no deben hacer, y los coaccionan para que acaten esas decisiones (Przeworski, 1998).

Menciona, además, que los gobiernos son representativos porque son electos, y que si las elecciones son libremente disputadas, si la participación es ilimitada, y si los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces los gobiernos actuarán de acuerdo con los mejores intereses de los ciudadanos. Przeworski argumenta que las elecciones presentan dos puntos de vista desde los que se puede discutir el concepto de representación. Por un lado, emulan una asamblea de democracia directa y la plataforma de los candidatos vencedores se convierte en el mandato que los representantes o el gobierno deben cumplir; por otro, las elecciones sirven para hacer a los gobiernos responsables por los resultados de las acciones que lleven a cabo. De esta forma el autor discute dos formas de representación: como mandato y como responsabilidad (Przeworski, 1998).

La representación como mandato se presenta cuando las políticas adoptadas por los gobiernos electos son las correspondientes a las plataformas electorales y si esas políticas son las mejores para los ciudadanos. Para que el supuesto anterior pueda aplicar, un requisito

indispensable es que los partidos en campaña informen a los electores acerca de sus intenciones. El representante es electo sobre la premisa de que sus intenciones públicas representan la preferencia de los electores y enfrenta la amenaza de ser sancionado si se desvía del cumplimiento del mandato.

Sin embargo, una vez electos, los representantes deciden qué políticas aplicar, y no necesariamente son las mismas que habían anunciado. Przeworski señala que los políticos encuentran incentivos para desviarse del mandato, pero lo hacen pensando en que están actuando de acuerdo con el interés de los ciudadanos.

En contraparte, éstos, una vez que han elegido a sus representantes, no cuentan con mecanismos institucionales para obligarlos a mantener sus promesas. Los electores sólo pueden sancionar las desviaciones del mandato después de que hayan experimentado sus efectos (Przeworski, 1998).

Por otro lado, la representación como responsabilidad —rendición de cuentas— se presenta cuando los electores votan para mantener en su cargo al representante sólo cuando éste ha actuado en función de sus intereses y cuando el representante implementa las políticas y acciones necesarias para ser reelecto.

Los representantes saben que los electores votan contra el gobernante cuando éste no satisface los criterios y necesidades de sus representados, de forma que el representante, pretendiendo ser reelecto, hace todo lo que sea posible para satisfacer esas necesidades.

Przeworski menciona que, desde esta perspectiva de representación, los votantes utilizan el voto para sancionar o premiar al gobernante, y toda la información disponible para los electores está dada por el desempeño de sus representantes. A partir de una perspectiva de representación como mandato, los electores comparan las promesas y las intenciones de los candidatos y utilizan el voto sólo para escoger el mejor candidato (Przeworski, 1998).

Como se observa, Przeworski tiene toda la razón en sus planteamientos; sin embargo, para el caso mexicano, ninguno de los tipos de representación son del todo aplicables. En el caso de la representación por mandato, los ciudadanos mexicanos difícilmente conocen las plataformas electorales de los partidos políticos, esencialmente por dos

razones: el poco interés de los ciudadanos en la política y que los partidos y candidatos en campaña no proporcionan toda la información requerida. En las elecciones, el mayor porcentaje de electores vota por el partido político o el candidato de su preferencia, más no por la plataforma que más le conviene.

En cuanto a la representación por responsabilidad o rendición de cuentas, al estar prohibida la reelección consecutiva, los electores no pueden premiar al representante para mantenerlo en el cargo, o sancionarlo retirándole el apoyo.

Przeworski concluye que tanto a través del mecanismo del mandato como de la rendición de cuentas, las elecciones, la mayoría de las veces, inducen a los políticos a actuar en beneficio del interés público. Por tanto, si las elecciones inducen la representación, ésta se encuentra en función de la información que tengan los electores, de cómo usan su voto y de los arreglos institucionales. Para el autor, la información que poseen los electores es de principal importancia; menciona que el problema de la representación radica en que los ciudadanos no informan a los representantes lo que quieren que hagan, y de igual forma no poseen la información completa para juzgar lo que hicieron (Przeworski, 1998).

Por otro lado, Bernard Manin, en su ya clásico libro *Los principios del gobierno representativo*, hace una revisión histórica de lo que a su juicio son los cuatro principios constitutivos en los orígenes del gobierno representativo moderno, y a pesar de las distintas transformaciones que ha sufrido con el paso del tiempo, prevalecen desde sus orígenes, en el final del siglo xviii: 1) la periodicidad de las elecciones; 2) la independencia parcial de los representantes; 3) la libertad de la opinión pública; y 4) la toma de decisiones públicas mediante la discusión (Manin, 1998).

Este autor señala que los gobiernos representativos siguen siendo, desde su fundación, gobiernos de élites que se han distinguido de la ciudadanía representada por su posición social, su modo de vida y su educación (Manin, 1998: 282).

A lo largo del texto, Manin señala que el gobierno representativo que conocemos hoy en día se asemeja al que se diseñó hace poco más de dos siglos, sin cambios profundos respecto a dos factores: las insti-

tuciones que regulan la selección de los representantes y la influencia de los representados sobre aquéllos.

Retomando las ideas de Montesquieu y Rousseau, Manin sostiene que las elecciones son procesos aristocráticos, y las confronta con una figura que en su origen era un procedimiento democrático utilizado por los griegos: el sorteo. Partiendo entonces de la premisa de que las elecciones no son sistemas democráticos, Manin discute que el gobierno representativo en sus orígenes buscó representantes que tenían lo que él llama “principio de distinción”, es decir, sobresalían de la mayoría por su riqueza, talento o virtudes.

Para Bernard Manin el gobierno representativo ha sufrido tres grandes transformaciones en los últimos dos siglos: al inicio, el gobierno representativo se estableció sin partidos políticos organizados; posteriormente, con la ampliación del voto a mayores grupos de ciudadanos y la organización de los partidos; y por último, con el auge de los partidos de masas. De esta forma Manin señala tres tipos de gobierno representativo: el parlamentarismo, la democracia de partidos y la democracia de audiencia.

El autor discute que estas grandes transformaciones del gobierno representativo se han dado en medio de crisis de representatividad, y a partir del análisis de la relación entre representante y representado, para cada uno de estos tres tipos de gobierno representativo, Manin menciona cuatro principios que se mantienen a lo largo de todos estos años, y que se resumen en el Cuadro 1.

Manin señala que la relación entre representantes y representados se percibe hoy como democrática, mientras que originalmente era entendida como no democrática; y admite que los gobiernos representativos poseen tanto características democráticas como no democráticas (Manin, 1998: 289-290).

El autor concluye que el gobierno representativo tiene una dimensión democrática; no obstante, también contiene una dimensión oligárquica. Para Manin la solución al rompecabezas del gobierno representativo está en el hecho de que es un sistema equilibrado, ya que los principios del gobierno representativo forman un mecanismo que combina partes democráticas con otras que no lo son. Señala entonces que los representantes han sido y siguen siendo personas que

Cuadro 1. Principios y variaciones en el gobierno representativo

	<i>Parlamentarismo</i>	<i>Democracia de diputados</i>	<i>Democracia de audiencia</i>
1. Elección de representantes.	Elección de una persona de confianza. Expresión de vínculos locales. Notables.	Lealtad a un único partido. Expresión de pertenencia a una clase. Activista/burocrática de partido.	Elección de una persona de confianza. Respuesta a los términos de oferta electoral. Experto en medios de comunicación.
2. Grado de autonomía de los representantes.	Los miembros electos votan como les dicta su conciencia.	El liderazgo del partido tiene libertad de dictar las prioridades dentro del programa.	Elección inducida por imágenes.
3. Libertad de opinión pública.	Opinión pública y expresión electoral no coinciden. La voz del pueblo ante las puertas del parlamento.	Coincidencia entre opinión pública y expresión electoral. Oposición.	Opinión pública y expresión electoral no coinciden. Encuestas de opinión.
4. Juicio mediante la discusión.	Parlamento.	Debate dentro del partido. Negociaciones entre partidos. Neocorporativismo.	Negociación entre gobierno y grupos de interés. Debate en los medios/votante flotante.

Fuente: Tomado de Berbard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, España, 1998, p. 287.

en nada se asemejan al grueso de sus representados (Manin, 1998: 289-290).

Tras toda la discusión que realiza sobre la transformación del gobierno representativo, Manin afirma que la percepción persistente, a través de los siglos, de la crisis de representatividad, se debe a la amplia brecha que existe entre los gobernados y la élite de sus representantes.

## Percepción sobre la representación: una mirada desde la opinión pública

Diversos estudios en diferentes países señalan que hoy en día la mayor parte de los ciudadanos no se sienten representados por sus representantes. Una revisión a los datos de *Latinobarómetro* así lo señalan. En América Latina, el promedio de las calificaciones de las instituciones políticas y de representación (congresos y partidos políticos) ubican a éstas en los últimos dos lugares desde hace varios años.

Para el año 2007, 29% de los latinoamericanos manifestó tener confianza en su Congreso, y sólo 20% dijo tenerla en los partidos políticos (véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Confianza en las instituciones en América Latina

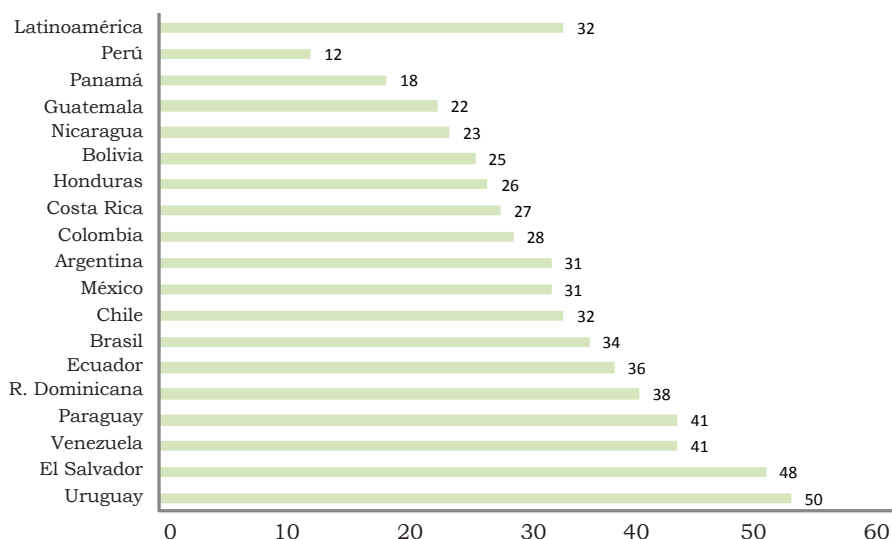
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Fuerzas Armadas</b>	38	38	30	40	42	44	51
<b>Policía</b>	30	33	29	37	37	37	39
<b>Sistema Judicial</b>	27	25	20	32	31	36	30
<b>Congreso</b>	24	23	17	24	28	27	29
<b>Partidos políticos</b>	19	14	11	18	18	22	20

Fuente: *Latinobarómetro* 2007.

En particular, sobre la confianza que tienen los latinoamericanos en sus instituciones legislativas, para la evaluación correspondiente a 2008, el promedio es de 32%. El país donde mayor parte de los ciudadanos manifestaron que tienen mucha o algo de confianza en esta institución es Uruguay y el peor evaluado es Perú. En nuestro país 31% de los mexicanos dijeron tener confianza en el Congreso, cifra ligeramente menor que el promedio de la región (véase Gráfica 2).



Gráfica 2. Confianza en el Congreso/Parlamento.  
 Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?  
 \*Aquí sólo “El Congreso Nacional/Parlamento”  
 \*\*Aquí sólo “Mucha” más “Algo”.

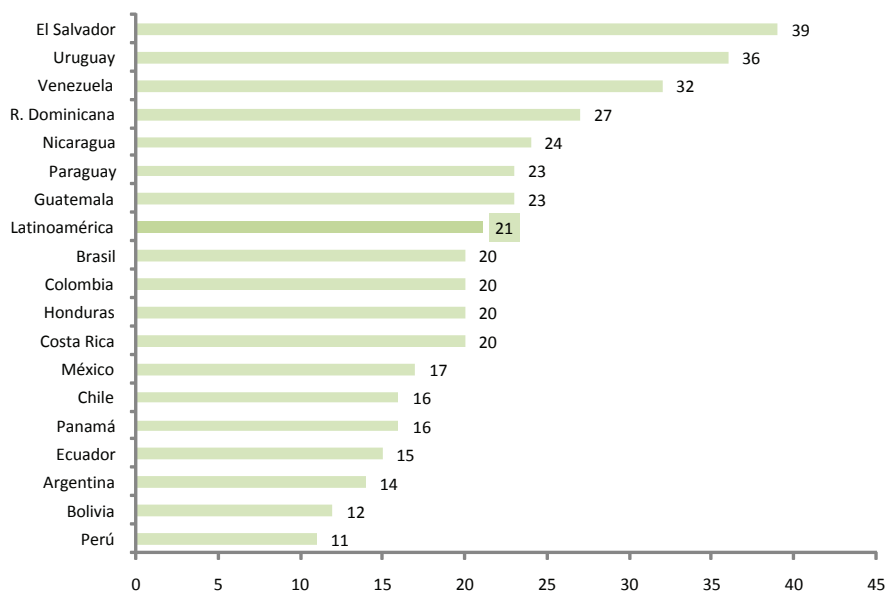


Fuente: Tomado de *Latinobarómetro* 2008.

De la misma forma, en la Gráfica 3 se puede observar la confianza de los latinoamericanos en los partidos políticos, donde El Salvador es el país donde sus ciudadanos confían más en estas instituciones y Perú donde menor confianza manifiestan, de los países evaluados. El promedio para América Latina es de 21% y México se ubica por debajo de esta cifra, con 17% de confianza en los partidos.

Gráfica 3. Confianza en los partidos políticos.  
*Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista. ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza en...?*

\*Aquí sólo 'Los Partidos Políticos' \*\*Aquí sólo 'Mucha' más 'Algo'.



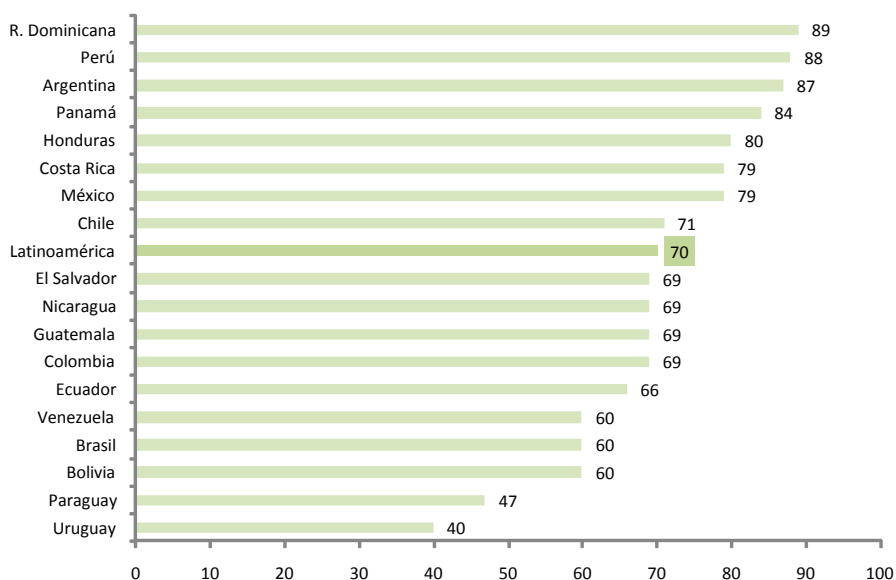
Fuente: Tomado de *Latinobarómetro* 2008.

Ahora bien, en la región latinoamericana la mayoría de los ciudadanos perciben que no se gobierna para su propio beneficio ni para el bien de toda la población, sino para los intereses de unos pocos, particularmente de los poderosos. En República Dominicana el 89% de los entrevistados expresó que se gobierna para satisfacer los intereses de los poderosos, mientras que en Uruguay sólo el 40%. En promedio, para América Latina 7 de cada 10 personas piensan de esta forma. En nuestro país la cifra aumentó a 79% (véase Gráfica 4).

De esta forma, los datos revisados para América Latina nos dejan ver que, en la región, los ciudadanos confían poco en las instituciones de representación y en los partidos políticos, y además perciben que

no se gobierna para satisfacer sus necesidades, sino para el beneficio de los grupos poderosos.

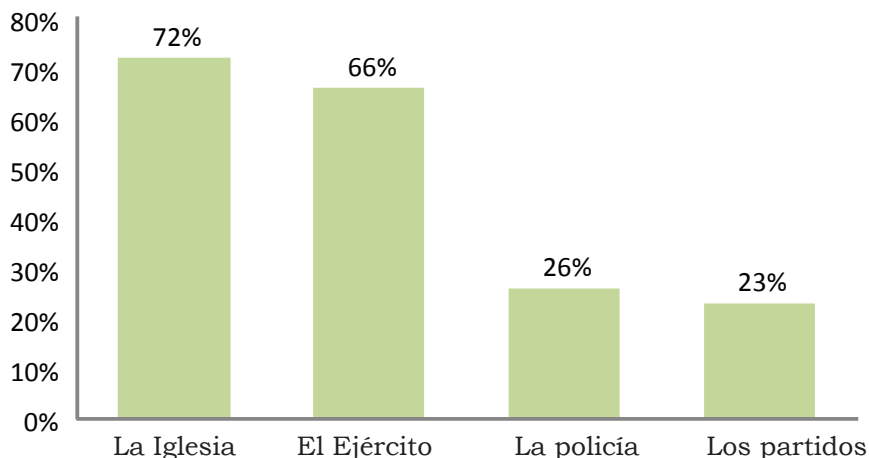
Gráfica 4. ¿Para quién se gobierna?  
*En términos generales, ¿Diría Ud. que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?*  
 \*Aquí sólo 'Para intereses de poderosos'



Fuente: Tomado de *Latinobarómetro* 2008.

Sin embargo, como se aprecia en las mismas gráficas 2, 3 y 4, esta situación aplica también al caso mexicano. Otros estudios de opinión como la Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) recientemente publicada por la Secretaría de Gobernación, deja ver que los partidos políticos son la institución en que menos confianza tienen los ciudadanos de este país. Sólo 23% de los entrevistados manifestó tener mucha o algo de confianza en los partidos políticos; 26% dijo tenerla en la policía, contrastando con la iglesia o el ejército, con un porcentaje de 72 y 66%, respectivamente (véase Gráfica 5).

Gráfica 5. *¿Qué tanta confianza le inspira (...)?*  
(Aquí solo “muchacha” más “algo”)



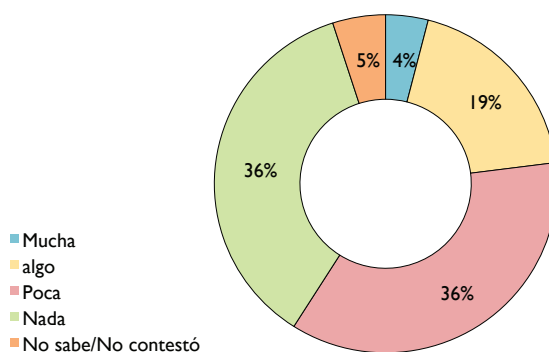
Fuente: Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), 2008.

La Gráfica 6 muestra específicamente la confianza de los mexicanos en los partidos políticos. Como se comentó, 2 de cada 10 entrevistados manifestaron tener mucha o algo de confianza en estas instituciones; en cambio, 7 de cada 10 dijeron tener poca o nada de confianza en éstas.

De igual forma, la Encup 2008 muestra que la mayoría de los mexicanos está poco o nada satisfecho con la democracia. Cinco de cada 10 entrevistados manifestó lo anterior, y sólo 3 de cada 10 dijeron sentirse muy o algo satisfechos con ella (véase Gráfica 7).

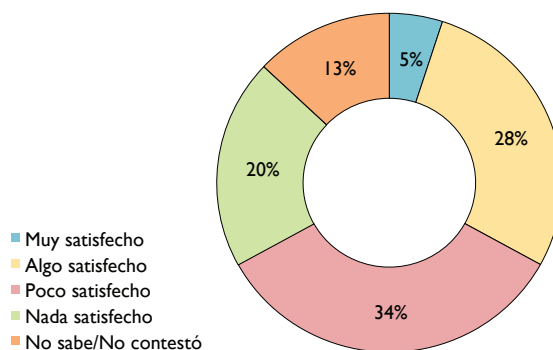
Por otro lado, la percepción de que los representantes piensan primero en el beneficio de grupos de interés, antes que de la población en su conjunto, es una constante que se ha presentado en diversas mediciones a lo largo de los últimos años. En 2003 los ciudadanos mexicanos pensaban que los diputados tomaban más en cuenta sus propios intereses que los de la población.

Gráfica 6. Confianza de los mexicanos en los partidos políticos



Fuente: Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), 2008.

Gráfica 7. Grado de satisfacción de los mexicanos con la democracia



Fuente: Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), 2008.

El Cuadro 3 muestra que hace seis años sólo 14.3% de los mexicanos manifestó que, al elaborar las leyes, pensaban más en los intereses del colectivo; en cambio, 65% consideraba que pesaba más el interés de los partidos o el de los propios legisladores. Para 2008, este

porcentaje se incrementó al 74% de los entrevistados, mientras que sólo el 11% mencionó que tomaban más en cuenta los intereses de la población.

Cuadro 3. *Al eleborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados toman más en cuenta?*

	2003	2008
Sus propios intereses	13%	49%
Los intereses de los partidos	53%	25%
Los intereses de la población	14%	11%
Los intereses del presidente	13%	4%
Otra	2%	4%
No sabe/No contestó	5%	7%

Fuente: Encuesta sobre cultura política y prácticas ciudadanas (Encurp), 2003 y 2008.

En este orden de ideas, para Mascott, la percepción que existe de que los ciudadanos no se sienten representados por sus representantes tiene que ver con dos aspectos centrales: por un lado, la baja evaluación que la mayoría hace del trabajo de sus representantes, especialmente de sus legisladores, y por el otro la idea sobre quién es y qué debe hacer un representante.

Esta añeja discusión sobre si la representación tiene que ser por mandato, es decir, en función de lo que desean y aspiran los representantes, o si la representación se debe dar con base en lo que los representantes creen que es el interés de los representados, lleva a una pregunta que se encuentra en los análisis sobre los que disertan diversos especialistas: ¿Deben los representantes actuar conforme a las opiniones de los electores o conforme a sus propias opiniones sobre lo que es mejor para la sociedad? (Mascott, 2004: 31).

Una encuesta realizada recientemente por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados y Consulta Mitofsky, revela que los mexicanos desean ser tomados en cuenta para la toma de decisiones públicas. Según la encuesta, 8 de cada 10 personas piensa que debe tener este derecho. Sin embargo, sólo 3 de

cada 10 manifestaron tener este derecho y lo calificaron como bueno o muy bueno, y 24% de los entrevistados dijo no tenerlo. Al comparar la cifra con una encuesta similar levantada en 2007, se muestra que en un año el porcentaje que manifestó tener este derecho como bueno/muy bueno aumentó poco más de 12%; sin embargo, quienes manifestaron que no tenían este derecho también aumentaron, ya que en diciembre de 2007 la cifra registrada fue de sólo 9.6% (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Participación en la toma de decisiones.

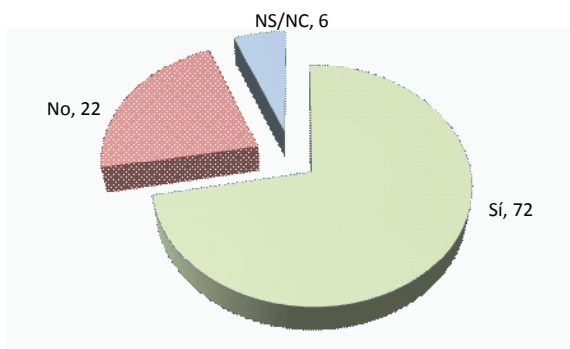
*Los derechos sociales son beneficios a los que toda persona tiene acceso por el simple hecho de ser ciudadano de un país. En México ¿cuáles de los siguientes cree usted que son derechos sociales y cuáles no?*

(% de "Sí son derechos")							
						dic. 07	oct. 08
Ser tomado en cuenta para la toma de decisiones						66%	79.6
En su caso particular. ¿Cuáles de estos derechos sociales tiene usted en realidad y como los califica, ya sea muy bueno, regular, malo o muy malo?							
Ser tomado en cuenta para la toma de decisiones públicas							
	No tiene	Muy bueno/ bueno	Regular	Muy malo/malo	NS/NC	Total	
dic.-07	9.6	22	26.7	33.6	8.1	100	
oct.-08	24.1	32.4	23.9	14	5.6	100	

Fuente: CESOP, calidad de vida, octubre de 2008.

En cuanto a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de sus representantes, más específicamente, el CESOP levantó una encuesta donde preguntó si los diputados debían consultar o no con sus electores el sentido de sus votaciones. Los resultados revelaron que 7 de cada 10 mexicanos opinaban que sí debían consultarles y 2 de cada 10 manifestaron que no era necesario (véase Gráfica 8).

Gráfica 8. Participación de los ciudadanos en las decisiones legislativas.  
*En su opinión, ¿los diputados deben consultar o no con los ciudadanos el sentido de su voto?*



Fuente: CESOP, 2008.

En la misma encuesta a nivel nacional, levantada en octubre de 2008, el CESOP consultó específicamente sobre qué tipo de políticas públicas los legisladores debían preguntar la opinión a los ciudadanos antes de definir su voto. El resultado muestra que, en general, 8 de cada 10 personas manifestaron que los diputados deben consultar antes de emitir su voto. Esta percepción aumenta ligeramente cuando se trata de temas impositivos o de gasto público, y disminuye marginalmente con temas como medio ambiente o sistema de justicia (véase Cuadro 5).

Cuadro 5. *Por favor dígame si los diputados deben consultar o no a los ciudadanos para definir su voto en el tema de...*

	Sí	No	ns/nc
Cuidado del medio ambiente	81%	13%	6%
Reforma al sistema de justicia	81%	14%	5%
Disminución de impuestos	85%	11%	4%
Aumento del gasto público	84%	12%	4%
Disminución del gasto público	83%	12%	5%
Aumento de impuestos	84%	12%	4%

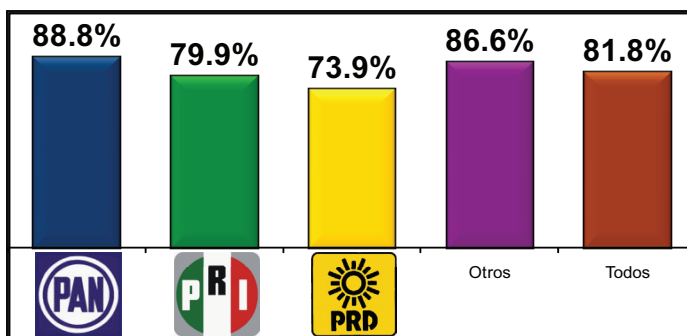
Fuente: CESOP, 2008.



Sin embargo, cuando se les pregunta a los legisladores si toman o no en cuenta la opinión de la gente para definir sus votaciones, se observa que la opinión ciudadana tiene un peso importante en esta determinación. Una encuesta levantada por Consulta Mitofsky durante 2008 a diputados integrantes de la LX Legislatura, revela que, en promedio, 8 de cada 10 diputados federales mencionaron tomar en cuenta bastante o mucho la opinión pública (véase Gráfica 9).

No es de extrañarse que al preguntarle a los ciudadanos cuál de las autoridades electas representa mejor sus intereses, un grupo importante de población manifieste que ninguno de ellos. En 2001 una encuesta realizada por la Secretaría de Gobernación (Segob) observaba que 3 de cada 10 no se sentía representado por ningún político. El representante mejor posicionado era el presidente de la República con 21%, el presidente municipal con 14% y más lejos el diputado, con sólo 5% (véase Gráfica 10).

Gráfica 9. *¿Hasta qué punto tiene usted en cuenta la opinión pública en general cuando toma decisiones políticas?*  
Aquí % de bastante/mucho

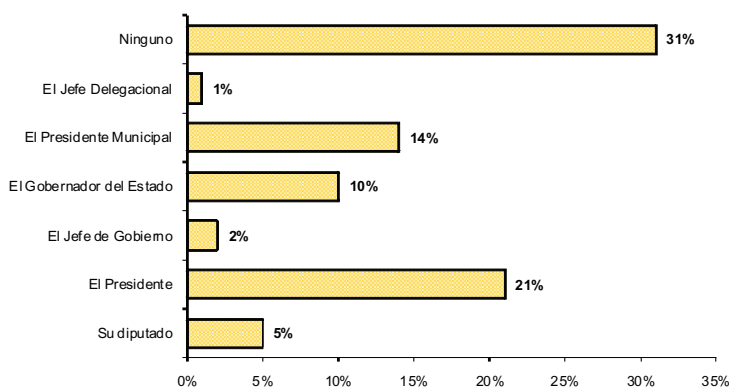


Fuente: Consulta Mitofsky, 2008.

Para 2008 la percepción ciudadana se ha transformado relativamente, de forma que el representante que mejor se identifica con los ciudadanos sigue siendo el presidente de la República. Es de resaltar que los diputados pasaron de representar mejor los intereses del 5 al 11.9% de la población. Sin embargo, los que mencionan que no se

sienten representados por ningún representante siguen siendo el porcentaje más alto, después del presidente (véase Cuadro 6).

Gráfica 10. *¿Quién representa mejor los intereses políticos de usted?*



Nota: sumando “otros” = 100%

Fuente: Segob. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001.

Cuadro 6. Representación de intereses.  
*De esta lista de personas, ¿cuál cree usted que representa mejor sus intereses?*

Presidente de la República	28.1
Diputados	11.9
Gobernador (jefe de gobierno)	11.5
Presidente municipal (delegados)	7.5
Partidos políticos	7.5
Otros	0.1
Todos	14.5
Ninguno	15.5
Ns/NC	3.4
Total	100

Fuente: CESOP, 2008.

Finalmente, una encuesta publicada por el Periódico *Reforma* reveló que los mexicanos durante el último año se sienten menos libres de expresar sus opiniones políticas, menos capaces de exigir cuentas a los funcionarios públicos, menos representados por su diputado federal y menos capaces de influir en lo que hace el gobierno. Todos estos indicadores abonan a la hipótesis de que existe una desvinculación entre representantes y representados (véase Cuadro 7).

Cuadro 7. Libertad de expresión, rendición de cuentas, representación e influencia en las políticas públicas

	<i>Marzo 07</i>	<i>Agosto 08</i>	<i>Variación</i>
Libre para expresar opiniones públicas.	56%	49%	-7
Capaz de exigir cuentas a los funcionarios públicos.	40%	32%	-8
Representado por su diputado federal.	39%	25%	-14
Capaz de influir en lo que hace el gobierno.	32%	25%	-7

Fuente: *Reforma*, 27 de agosto de 2008.

### **Comentarios finales**

Aunque diversos escritos reconocen la importancia del papel del Poder Legislativo en la nueva realidad mexicana, la confianza y calificación de esta institución y de los legisladores es de las más bajas. Esta situación no es privativa de nuestro país, ya que en varios países del mundo, aun en los de larga tradición democrática, un alto porcentaje de la población manifiesta desinterés y alejamiento de la política y de los partidos. Entre las causas que originan este hecho en México, diversos estudios señalan el limitado conocimiento sobre las funciones y facultades de los legisladores, el desinterés por las actividades que realizan, la desaprobación por su trabajo y por sus decisiones, así como la distancia entre los legisladores y los intereses de la sociedad;

es decir, los ciudadanos no se sienten representados por sus legisladores.

La literatura y los estudios revisados sugieren que hoy en día los ciudadanos reclaman una mayor identificación con sus representantes. Uno de los problemas de la representación radica en que los representantes no conocen los intereses de sus electores, y otro es que los electores no poseen información completa sobre los intereses ni las políticas que pretenden impulsar los candidatos a representantes.

Al analizar la representación en dos de sus formas, como mandato o como responsabilidad o rendición de cuentas, diversos analistas y académicos sugieren que dos factores que hacen falta en el modelo institucional son, por un lado, que el elector cuente con mayor información que le permita tomar una decisión adecuada al elegir a sus representantes y, por otro, una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los representantes, así como un elemento que le permita al ciudadano premiar al representante otorgándole continuidad o retirarle su confianza: la reelección consecutiva.

Entonces, ¿hay una crisis de representatividad política en México? El análisis realizado nos permite aseverar que es difícil contestarlo. Sin embargo, los datos demoscópicos sugieren que los electores no se sienten identificados con sus representantes, que tienen el derecho a participar en la toma de decisiones, pero que no son tomados en cuenta por sus representantes, y que en lo general no aprueban su trabajo ni tienen confianza en ellos.

Además, los ciudadanos perciben que los representantes piensan primero en su propio beneficio o el de grupos de élite, antes de considerar el beneficio de la población en general. Aunque sería necesaria mayor evidencia para afirmarlo, los datos apuntan a que existe una brecha entre los gobernados y sus representantes.

Por otro lado, como sugiere Manin, los representantes siguen siendo lo que fueron desde los inicios del gobierno representativo: personas que por diferentes razones no se asemejan al grueso de sus representados.

**Bibliografía**

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2003), "Opinión Pública y Cámara de Diputados", México, disponible en [www.cesop.gob.mx](http://www.cesop.gob.mx)
- Cotta, Mauricio (1988), "Parlamentos y representación", en *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid. Cfr. Luisa Béjar, "Democracia y representación parlamentaria en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio, 1998, pp. 289-305.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, España.
- Martínez, María Antonia (2004), "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre.
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles (2004), "Representantes y representados en México: ¿mandato o delegación?", *Metapolítica*, núm. 37, vol. 8, México.
- Pitkin, Hanna (1967), *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley.
- (1985), *El concepto de representación política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. Cfr. María Antonia Martínez, "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 666-667.
- Przeworski, Adam (1998), "Democracia y representación", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 10, Caracas, Venezuela.
- Quero, Morgan (2004), "Representación política", en Laura Baca (coord.), *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sartori, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid. Cfr. María Antonia Martínez, "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, p. 668.