

## PERFILES DE LA REPRESENTATIVIDAD LEGISLATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

Fernando SERRANO MIGALLÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Democracia y representatividad*.  
III. *Poder Legislativo y representación popular*. IV. *Conclusión: ¿la  
sociedad al Congreso?*

### I. INTRODUCCIÓN

La historia de México se identifica con las conquistas que su pueblo se ha procurado a lo largo de los siglos. La ya clásica colección de Riva Palacio “México a través de los siglos” sigue siendo un título sugerente para una historia conflictiva, a veces dramática, pero resueltamente progresista.

Si al siglo XVIII correspondió la conformación del ser nacional y al siglo XIX la fundación de nuestra identidad estatal, el siglo XX mexicano será recordado como el tiempo de la sociedad, sus demandas y sus conquistas. Los dos protagonistas de la política y la historia, nuestro país fueron el pueblo como organización poblacional política y demandante y la sociedad como ciudadanía con reivindicaciones propias de largo alcance.

A partir del proceso revolucionario iniciado en 1910, pero con hondas raíces en los movimientos obreros de finales del siglo XIX, la conformación del espectro político nacional se transformó para siempre. Si antes los grupos corporativos representantes de las élites habían sido los únicos protagonistas de la vida pública, después del movimiento armado, las masas entraron a la escena de la lucha por los derechos civiles sociales y políticos generales. En esto, como en todos los procesos sociales, no hubo posibilidad de una vuelta atrás. Para mediados del siglo XX, la revolución triunfante había logrado el primer sistema político de larga duración

en la historia nacional, después de la era colonial. El progreso y la unidad nacionales haciendo de lado la heterogeneidad social y la divergencia política, fueron los elementos en torno a los cuales la revolución institucionalizada se convirtió en proyecto nacional de larga duración

Al mismo tiempo que las instituciones se fortalecían y el largo tiempo de paz parecía haber dormido las militancias políticas trocándolas por disciplinas partidistas, la sociedad —como nuevo elemento consciente dotado del nuevo elemento que significó la educación superior extendida— siguió su propia evolución. Cuando resonó la última descarga de las sucesivas guerras civiles que fueron la revolución, inició la silenciosa revolución de la ciudadanización y las organizaciones civiles.

Pese su estabilidad, al crecimiento económico y a su democracia funcional, todos estos elementos excepcionales en el panorama latinoamericano de su tiempo; el sistema político mexicano debía transitar por una transformación más.

Desde 1950, la educación superior y los avances en la vivienda y la salud populares, estaban generando una nueva clase media consciente y politizada que pugnaba por abrirse espacios en un sistema político cada vez más monolítico y más renuente al cambio. En la medida en que la sociedad se transformaba, el sistema político persistía en sus prácticas tradicionales, la brecha entre gobernantes y gobernados se hacía más evidente y de más difícil estrechamiento.

Por eso, 1968 es un parteaguas en la historia reciente de México. Ese año señala la ruptura final entre la sociedad y sistema político que las generaciones anteriores habían producido. La larga marcha de su sistema democrático basado en ella era irreversible.

En la historia de todos los grupos humanos intervienen estructuras de larga duración, como las condiciones geográficas, los comportamientos sociales y las normas jurídicas, y por último, hechos coyunturales que no pueden ser previstos y que transforman el rumbo de los acontecimientos en el plazo inmediato con consecuencias de difícil predicción. El proceso de ciudadanización en su búsqueda de la democracia avanzada no fue la excepción. El avance en la educación, los retos sociales que representaron las crisis recurrentes y la organización espontánea derivada de hechos como el terremoto de 1985, dieron a las organizaciones sociales un nuevo rostro e identidad que incidieron en la conformación y actuación de los partidos políticos tradicionales, extinguieron otros y promovieron la formación de nuevas propuestas a partir de escisiones de otros movimientos.

Las estructuras de poder, sus instituciones y prácticas, reaccionaron favorablemente al cambio social; no sin tropiezos y errores comunes a todo periodo de transición, emprendieron el cambio que la sociedad exigía, manteniendo la vigencia constitucional y conjurando los fantasmas del golpe y la violencia política, endémicas en América Latina.

A partir de la apertura política del régimen de Luis Echeverría, la principal preocupación de la democracia mexicana ha sido, no sólo la titularidad del Poder Ejecutivo que se relaciona más bien con criterios de sustitución de élites políticas y generacionales, sino el perfeccionamiento de los mecanismos de representatividad que pudieran convertir el deseo social y la voluntad general en normas de observancia general y obligatoria.

Ese es el proceso que nos proponemos retratar en este trabajo. Es conveniente analizar si a través del proceso de conquista de los derechos democráticos de la sociedad civil organizada, de sus protagonistas políticos y sus instituciones, está permitiendo que la conformación de los congresos locales, como primeros intérpretes de las necesidades generales, retraten la estructura social y política en su conjunto.

Esto resulta especialmente urgente en el Distrito Federal por cuanto su naturaleza jurídico-política es distinta a la de las entidades federativas, como por haber sido la institución que mayores transformaciones ha vivido en los tiempos recientes.

Avanzar en la democracia significa estar más pendiente de las necesidades públicas. Como reconocieron autores clásicos como Tocqueville y Renán, el cambio social precede al cambio político y al cambio jurídico, comprender la forma en que nuestra comunidad se organiza, la manera en que reivindica sus demandas y la naturaleza de sus necesidades, esencialmente debe impactar en la formación y el papel de los partidos políticos y en nuestras instituciones políticas representativas.

## II. DEMOCRACIA Y REPRESENTATIVIDAD

Gilbert Keith Chesterton, en su ensayo *Ortodoxia* daba una peculiar definición de la democracia “...evidentemente la tradición es sólo la democracia prolongada a través del tiempo. Es creer en un concierto de vulgares voces humanas más que en un registro aislado y arbitrario de los hechos...”,<sup>1</sup> la democracia, como forma de organización política y como

1 Chesterton, G. K., *Ortodoxia*, México, Porrúa, 1986, p. 26.

forma de ser social, es una institución en constante movimiento. Estudiar la democracia para ponerla en perspectiva es complicado por los valores que abarca pero de lo que podemos estar seguros es que se trata de un concepto transitivo; es decir, que no puede tenerse como estático y que en su naturaleza incluye elementos como la transformación continua y su progresiva identificación o la voluntad general y el carácter del pueblo que rige.

Los procesos de democratización enfrentan, por lo general, problemas de gobernabilidad, consolidación y representatividad; así lo han señalado autores como Crozier y Huntington y lo muestran las experiencias históricas en España, Argentina, Chile y Brasil, entre otros, por sólo citar ejemplos de nuestro particular ámbito cultural. Sin embargo, en la medida que los procesos democráticos se asientan y van generando en torno suyo una cultura social democrática, las transformaciones de la vida pública permiten que la sociedad encuentre, a través del voto y de la acción de gestoría de los partidos políticos, una representatividad sin distorsiones en la conformación de la voluntad general.

Este proceso, en el que participan tanto la sociedad como las entidades políticas, resume la vida pública de los estados contemporáneos, se acentúa especialmente en los países en pleno crecimiento político, pero está presente aún en los sistemas políticos más desarrollados.

### 1. *El sistema democrático*

Desde las últimas dos décadas del siglo XX, las definiciones tradicionales de “democracia”, comenzaron a experimentar disfunciones al enfrentarse con la realidad de las entidades estatales. La propia dinámica de las sociedades, establecía fenómenos donde se presentaban, al decir de autores como Huntington, “...un incremento sustancial en la actividad gubernamental y un decremento sustancial en la actividad no gubernamental”,<sup>2</sup> como también lo han reconocido autores mexicanos como Imer Flores.

Esto significa que tanto la legitimidad de las instituciones políticas, como la representatividad con que se ostentan, se encuentran en permanente escrutinio por el público, tanto en su forma electoral, como en la opinión pública y las actividades de presión política. La situación se re-

<sup>2</sup> Huntington, Samuel P., *The United States en Crozier*; Michael J., *The Crisis of Democracy*, Nueva York, University Press-Nueva York, 1993, p. 103.

sume en un binomio interesante y no menos preocupante, por un lado la falta de confianza del gobierno que rompe el sustento de la convivencia pública, la cooperación social y por el otro, el exceso de demandas que al mismo tiempo que aumenta la presencia del gobierno, disminuye su efectividad; al mismo tiempo, en el vértice de este círculo vicioso, se encuentra la limitada capacidad de las instituciones por allegarse una auténtica representatividad que sea lo más parecido un retrato de la sociedad en las cúpulas de decisión política.

Sin duda, la democracia para sobrevivir en occidente, al menos en la forma clásica que hemos heredado, deberá encontrar la formulación exacta para permitir grados crecientes de participación directa y mejores métodos para garantizar la representatividad. La crisis del sistema electoral estadounidense es una muestra de la dura etapa por la que atraviesa la democracia occidental.

## *2. Conformación democrática del poder público*

El cambio en la definición de la democracia, que transita de la conformación del poder público y la forma de gobierno hacia el estilo de vida general de la población, marca la pauta de lo que en este momento entendemos como sistema democrático; de ahí que en estricta lógica, el predicado “democrático” puede ser adjudicado con propiedad a sujetos diferentes del estado, la familia, la sociedad y a la universidad.

Ya no es posible limitar la idea de la democracia a la forma en que se determina quién está capacitado para establecer las normas jurídicas o quién tiene el poder para hacerlas cumplir, es necesario extender este entendimiento a los mecanismos en que la sociedad se manifiesta para que su voz se convierta en la voz del legislador, y consecuentemente, en normas jurídicas legales y constitucionales.

Al mismo tiempo que la democracia tiene un carácter electoral y participativo posee un poder legitimador que opera no sólo aplicado al origen de las instituciones de poder, sino que funciona mediante un cuestionamiento continuo del actuar de los poderes constituidos. El pensamiento político contemporáneo, entonces, debe enfrentar el reto de aceptar la democracia como un elemento cultural y distintivo de la identidad de cada comunidad.

### III. PODER LEGISLATIVO Y REPRESENTACIÓN POPULAR

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como forma de organización política del Estado mexicano la de una República representativa, democrática y federal.

En estos términos, se encuentra consagrado el derecho de cada persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Asimismo, la voluntad popular es el fundamento de la autoridad del poder público, y se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto.

El principio de “democracia” que se establece en el artículo 3o. constitucional no sólo se entiende como un sistema jurídico o una estructura jurídica sino que se comprende como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En este mismo orden de ideas, la democracia tiene que ver con las autoridades y con el diseño institucional del estado, pero no se agota esa instancia; por el contrario, una democracia consistente, aspira a hacer de los principios democráticos una realidad de la totalidad de las relaciones sociales: en aquellas que se producen entre ciudadanos y autoridades, pero también en las que tienen que ver solamente particulares.

Por su parte, la representación significa que el ciudadano, a través del instrumento de las elecciones delega el poder político, por cierto tiempo, en determinadas personas y procedimientos. Pero el vínculo entre representantes y representados no es inmediato. La representación supone un actor adicional que es el partido político.

Para que funcione un sistema representativo se requiere que la sociedad tenga un mínimo de condiciones objetivas que hagan que todos los ciudadanos se encuentren en posibilidades reales: *a)* de ser representantes de sus conciudadanos, o *b)* de escoger con conocimiento de causa a sus representantes.

En las sociedades modernas, la participación ciudadana en los procesos de formación y ejercicio del poder público constituye un signo vital de su desarrollo democrático.

En este caso, la forma más usual de participación política ciudadana se realiza a través de la emisión del sufragio en comicios organizados

periódicamente para integrar los poderes públicos que tienen, en los procesos electorales, su origen y fundamentación.

Conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de México los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo son designados por la vía electoral, única fuente jurídicamente válida, reconocida y legítima para la integración de dichos poderes.

### 1. *El sistema federal*

El Congreso general se compone de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. La Cámara de Diputados se integra con un total de 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos electorales uninominales y los otros 200 por el principio de representación proporcional. El número de diputaciones federales de mayoría relativa que le corresponde a cada uno de los 31 estados y al Distrito Federal, se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada uno de ellos sobre el total nacional. Por mandato constitucional, ninguna entidad federativa puede contar con menos de 2 diputaciones federales.

La elección de los 300 diputados federales por el principio de la mayoría relativa se realiza en igual número de distritos uninominales. La distribución de los 300 distritos entre las 32 entidades federativas se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada una de ellos sobre el total nacional para lo cual deben considerarse los resultados del censo de población y vivienda que en México se realiza cada 10 años.

El criterio para la asignación de curules por el principio de mayoría relativa se fundamenta, como se ha señalado previamente, en el mayor número de votos obtenido por una fórmula de candidatos (titular y suplente) en la elección por el distrito correspondiente.

La elección de los 200 diputados por el principio de representación proporcional se realiza al dividir el territorio nacional en circunscripciones plurinominales. En la actualidad existen 5 circunscripciones plurinominales en cada una de las cuales se elige por igual a 40 diputados.

Para que un partido político pueda participar en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, esto es, para registrar una lista regional de candidatos por cada circunscripción plurinomi-

nal, debe acreditar previamente que ha registrado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos 200 de los 300 distritos uninominales.

Si cumple con este requisito, el partido político puede proceder al registro de sus listas regionales de candidatos en las 5 circunscripciones plurinominales. Estas listas regionales son cerradas y bloqueadas; esto es, el orden de las candidaturas es invariable, por lo tanto, el elector no tiene opción de eliminar candidatos o alterar su orden de presentación.

La legislación electoral vigente permite a los partidos políticos registrar simultáneamente un máximo de 60 candidatos a diputados federales por ambos principios de elección. En otros términos, hasta 60 candidatos del mismo partido podrán ser registrados tanto en forma individual (distrito uninominal) como las listas regionales (circunscripción plurinomial).

Una vez realizados los comicios, los partidos políticos contendientes tienen derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional únicamente si obtuvieron por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de candidatos en las 5 circunscripciones plurinominales.

En lo que concierne a la Cámara de Senadores, la reforma constitucional de 1996 introdujo por vez primera el principio de representación proporcional para su integración, al disponer su aplicación para la elección de 32 de sus 128 miembros.

En tal virtud, la Cámara de Senadores se compone de 3 senadores por igual en cada una de las 32 entidades federativas (96 en total) en tanto que los 32 escaños restantes serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial a nivel nacional.

Una primera consecuencia, con esta conformación, radica en que el principio de representación paritaria de las 32 entidades federativas, que tradicionalmente había caracterizado la conformación del Senado, deja de aplicarse en todo su rigor y extensión, pues ahora sólo 96 de los 128 senadores responden plenamente a esta lógica, en tanto que los 32 restantes serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial de cobertura nacional.

En segundo término, además de que la representación paritaria de las entidades federativas se aplica sólo a 96 de los 128 senadores, al corres-



ponderle a cada una de ellas la elección de 3 senadores, tenemos ahora que 2 de ellos serán elegidos en cada entidad federativa según el principio de votación mayoritaria relativa (anteriormente eran 3), en tanto que el tercero será asignado a la primera minoría; es decir, a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo, ocupe la segunda posición por el número de votos obtenidos en la entidad de que se trate (se conserva esta fórmula que fue incorporada por la reforma constitucional de 1993). Finalmente, la Cámara de Senadores debe renovarse en su totalidad cada 6 años.

## 2. *Los sistemas locales*

El Estado federal mexicano se compone por 31 estados y un Distrito Federal, que funge como sede de los poderes federales. Las 31 entidades federativas son autónomas en lo relativo a su régimen interior, siempre cuando no contravengan las disposiciones establecidas en la Constitución general. Además, existe la prescripción para que las Constituciones y leyes de los estados incorporen principios y garantías fundamentales en materia electoral, ya que se dispone que las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen un conjunto de principios de condiciones que resulten consecuentes con los prescritos en el régimen electoral en el ámbito federal. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- a) Autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de controversias en la materia.
- b) Financiamiento público equitativo para los partidos políticos.
- c) Condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.
- d) Fijación de criterios para determinar límites a los gastos de los partidos políticos en las campañas electorales.
- e) Tipificación de delitos y faltas electorales, así como de las sanciones aplicables.

El sistema es predominantemente mayoritario con representación proporcional, salvo el caso de la legislación de Jalisco, en la que hay paridad

entre los dos sistemas; y en el caso de Aguascalientes, que se integra solamente, por diputados electos a través del principio de mayoría relativa.

### 3. *El sistema del Distrito Federal*

La Asamblea de Representantes, en su calidad de órgano legislativo del Distrito Federal, se convierte en Asamblea Legislativa y sus miembros se denominan ahora diputados. La Asamblea Legislativa, se integra con 66 diputados, de los cuales 40 son de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Desde 1996, la Asamblea Legislativa asumió nuevas atribuciones, entre las que destacan las siguientes: examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos del Distrito Federal; nombrar a quien deba sustituir al jefe de gobierno en caso de falta absoluta, y expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.

## IV. CONCLUSIÓN: ¿LA SOCIEDAD AL CONGRESO?

Pese a todas las transformaciones que la democracia ha vivido los últimos 50 años, el núcleo de su existencia sigue siendo la participación del pueblo en el poder político. Para que esta situación exista, es necesario que se presenten algunos presupuestos que específicamente en México ya se han dado.

Para que exista la democracia es necesario que previamente, exista una conformación política humana que podamos denominar pueblo y que, mediante variados y complejos procesos culturales e históricos, tenga conciencia política de su existencia y su derecho; tal vez ese haya sido el legado más importante de la revolución social de 1910; sin embargo, así como la democracia excede el marco de lo puramente electoral y se traduce en un estilo de vida, el pueblo debe cubrir un proceso evolutivo de diferenciación que transforme a las masas populares en conjuntos de ciudadanos demandantes y conscientes de sus derechos y obligaciones; a este proceso se le ha denominado “ciudadanización” de la sociedad; por su parte, éste ha sido el legado más importante de la segunda mitad del siglo XX mexicano.

Siguen constantes, por otra parte, los pilares fundamentales de todo sistema democrático, el sufragio universal, la igualdad política, la voluntad mayoritaria y el respeto las minorías. Estas reglas básicas sin embar-

go, no retratan todo el ser de la democracia; en la medida que las sociedades se hacen más complejas, tanto en su número de miembros como en la riqueza y diversidad de sus estructuras, el sueño de la democracia directa, donde el pueblo ejerce su derecho por sí mismo y que para Rousseau y Madison era el ideal democrático, deja el paso a la democracia representativa donde la comunidad se manifiesta a través de sus representantes.

Si bien es cierto que la representatividad es un avance en la concepción política del quehacer público, también lo es que significa un reto a las comunidades que la aceptan. Representatividad es, necesariamente, distorsión entre lo que el pueblo desea y lo que el representante supone; es también, riesgo de que el representante no se adhiera a las necesidades de sus representados por la simple razón de que él mismo es parte del juego político del poder con intereses propios y de partido.

En ese sentido, las democracias representativas tienen mecanismos que las hacen transitar hacia los campos de la democracia directa; nos referimos a prácticas como el plebiscito, el refrendo, la iniciativa y la revocación. Estos elementos permiten reducir el margen de diferencia entre la voluntad general y la voluntad expresada por el legislador, pero no solucionan de fondo el problema de la identidad entre el representante y el representado. A tal efecto es necesario insistir en que los mecanismos idóneos son aquellos que establecen reglas claras entre la población a representar y el número de sus representantes, la distribución de las cuotas de participación entre los partidos políticos para la conformación de las cúpulas de toma de decisión y el desarrollo civilizado y avanzado de las prácticas legislativas; de ahí que, como sugiere Mcpherson, “en lugar de engrandecer el equilibrio de las élites contendientes, las solución es aumentar y multiplicar la participación de todos”.<sup>3</sup>

Una vez que nuestro sistema electoral ha dado a muestras de fortaleza y legitimidad suficientes y que los partidos políticos enfrentan con certeza el reto de la diversidad política, es necesario revisar la forma que hemos dado a nuestra democracia representativa. Comenzaremos analizando la situación del régimen federal del Distrito Federal para poder comprender cómo estamos desarrollándonos.

<sup>3</sup> Mcpherson, C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977, p. 113.