

OBSOLESCENCIA O CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN UN SISTEMA DE PARTIDOS

Saúl MANDUJANO RUBIO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Mecanismos fundantes de la representación*. III. *Ideas básicas sobre la representación*. IV. *Hacia el mandato imperativo de partidos*. V. *Obsolescencia o crisis de la representación política en un sistema de partidos*. VI. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Tanto en las elecciones federales, celebradas recientemente para renovar la composición de la Cámara de Diputados, como en las de índole local realizadas en el Estado de México, encaminadas a la integración de la LV Legislatura y los 124 ayuntamientos, se hizo patente el desencanto de la ciudadanía por intervenir en el proceso electoral correspondiente.

Previsto en la Constitución General de la República, coincidiendo con el punto de vista occidental, el Estado mexicano es, ante todo, representativo, eso significa que el pueblo designa como representantes a los que habrán de gobernarlo. Precisamente, el carácter representativo de las democracias modernas, convierte al Estado en una entidad que abandona su vieja forma patrimonial. En el Estado moderno, los representados aparecen simbólicamente en escena, pues quienes conforman la ciudadanía de las sociedades democráticas, guardan la razonable expectativa de que su intervención, a través del sufragio, se traducirá en el desempeño adecuado de sus gobernantes.

Poniendo en duda el comportamiento responsable de sus elegidos, aunado al desempeño de los partidos políticos postulantes, los gobernados cuestionan si tiene sentido acudir a las urnas para elegir a quienes habrán de representarlos. El creciente abstencionismo, se traduce en un constante

cuestionamiento de la legitimidad que debe acompañar a un sistema político representativo, pues si un sistema de tal naturaleza aspira a ser legítimo, es pertinente que la sociedad lo perciba como eficaz, como un sistema competente para enfrentar los retos, casi imperativos de nuestro tiempo.

Dirigida a revisar el significado y sentido de la representación política en un sistema de partidos como el nuestro, me propongo abordar aspectos sustantivos de dicho principio rector, consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política. Planteando la disyuntiva de su evolución o crisis, el texto de la intervención comprende un análisis del origen y transformación de la representación política, para arribar a conclusiones sobre la obsolescencia o vigencia de la misma en un sistema de partidos.

II. MECANISMOS FUNDANTES DE LA REPRESENTACIÓN

Partiendo de una referencia retrospectiva, el régimen representativo tiene su punto de partida en el sistema de la soberanía. El gobierno representativo se opone a la monarquía y a la democracia directa o pura. En su acepción política, “régimen representativo” significa que el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, nombrados éstos por un tiempo determinado. Periodicidad, renovación, publicidad y responsabilidad de gestión son condiciones del régimen.

Emancipada del derecho privado a partir de la Revolución francesa, desplazado el mandato imperativo por la representación libre, originándose no una relación mandante-mandatario, sino una relación gobernante-gobernado, la representación política aparece enunciada por primera vez en la Constitución francesa de 1791, como consecuencia del principio consagrado en el artículo 3o. de la Declaración de Derechos de 1789 en cuanto a que “toda soberanía reside esencialmente en la nación”.¹

Justificada como respuesta en términos de poder, a un cambio de la estructura social, una evolución de las ideas y una transformación de la organización interior del poder del Estado, la representación política emerge de las asambleas, hasta entonces fuera o al margen del poder político. Punto de inflexión, para la instauración del régimen representativo, fue la extensión del sufragio, debido a la importancia y periodicidad de los co-

1 Fayt, Carlos S., “Representación política”, *Diccionario electoral*, reeditado por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, México 1998, p. 635.

micios, como las elites gobernantes se vieron sometidas a la influencia de sus potenciales electores.

En las democracias liberales, se institucionalizaron nuevas e inéditas relaciones gobernantes-gobernados, en las cuales la legitimidad, se torna en un asunto crecientemente complicado para las elites políticas en el gobierno, porque su autoridad, el ejercicio de la representación política, tiende a depender de que los gobernados se sientan expresados en el contenido y dirección de las políticas gubernamentales, o bien, vean satisfechas sus aspiraciones.

Fenómeno capital e imprescindible en las modernas comunidades políticas, la representación tiene que ver con el desarrollo de un doble mecanismo de reducción de complejidad: el primero, da lugar a un cuerpo horizontal y verticalmente organizado de temas sobre problemas sociales o agenda social, gracias a la emergencia de canales y agentes institucionales como los partidos políticos; el segundo, por el cual dichos agentes, invocando el apoyo social, orientan los temas demandados hacia la autoridad política, construyendo propiamente la agenda política. Al primer mecanismo suele designársele “función expresiva”, mientras que al segundo, “función comunicativa”.²

En sí misma, la agenda social carece de valor político. Dejada a su espontaneidad, se dificultaría la acción colectiva, sin la cual es imposible dar sustento a cualquier petición o reclamo frente a la autoridad política. Por ello, precisamente es menester crear y afianzar los vínculos de comunicación pertinentes, pues sin la función comunicativa, encargada de orientar los temas de demanda social hacia la autoridad política, los mismos resultarían ignorados y desatendidos en la agenda.

Para la función comunicativa, la representación política tiene significado sustantivo, toda vez que contribuye a evitar un divorcio entre la agenda social y el discurso de las elites políticas. Ciertamente, en la medida que las decisiones estatales correspondan a las prioridades e inquietudes ciudadanas, será más evidente el carácter representativo de la autoridad.

Debido a la complejidad de la vida estatal, la cual repercute de distintas maneras en la representación política, se suscita la discusión acerca de si las decisiones estatales son el producto por excelencia de tal institución.

² Rodríguez Lozano, Amador, *Lo claroscuro de la representación política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República LVI Legislatura, 1996, p. 133.

Contemplada, en cierto modo, como un dispositivo que serviría al propósito de generar decisiones, la representación puede contribuir a que la gestión estatal efectivamente responda a la demanda social. Sin embargo, el crecimiento, en ocasiones desproporcionado, de la infraestructura administrativa, descubre que los órganos de representación, producen una franja de decisiones estatales que no cubren el total de la agenda social.

Independientemente de lo deseable que resulta el que todas las decisiones estatales observen pertinencia con los reclamos sociales, no puede negarse que muchas de ellas, importantes para la vida política de una sociedad, se toman al margen de las prioridades ciudadanas. Aun cuando es válido pensar que la representación es un medio por el cual la sociedad se expresa, claramente su papel ha disminuido en la toma de decisiones. Dicho de otra manera, la representación política puede abandonar hoy el carácter decisional que le encargó la teoría clásica liberal y ocupar las veces de una forma de revelación de los estados que guarda la sociedad. De cualquier manera, las preferencias ciudadanas cuentan con procedimientos para acceder a las decisiones de Estado.

Disminuida la capacidad decisoria de la representación, ello no implica su obsolescencia, acaso un cambio de matiz, pues en todo momento se conserva la capacidad de los sistemas representativos para controlar las acciones de la autoridad. A pesar de que los agentes políticos tuvieran la firme pretensión de llevar ante la autoridad los mismos temas de sus seguidores, el problema de la interpretación correcta persistiría, incluso, pues puede ocurrir que los partidos presenten intereses propios, diferenciados de los de sus simpatizantes, provocando condiciones de distanciamiento entre lo que los agentes políticos realmente comunican a la autoridad y lo que los gobernados esperarían comunicaran.

Por el hecho del alejamiento entre las demandas sociales y los intereses partidistas, la legitimidad de un régimen representativo puede ponerse en entredicho. Efectivamente, un órgano es representativo respecto de un grupo social determinado, cuando su titular o titulares son elegidos por y entre los miembros del grupo, mediante votación universal, libre, secreta, directa y periódica, que políticamente les obligue a actuar, en el ámbito de sus poderes discrecionales, de acuerdo con la voluntad presunta de sus electores, quienes en caso de notorio desvío, podrían retirarles la confianza por la vía de la no reelección.

Ciertamente, el fenómeno representativo se encuentra inevitablemente relacionado con el electoral, en esa medida, cuando el comportamiento de

los elegidos no corresponde a las expectativas de los electores, no deriva, necesariamente, en la pérdida del carácter representativo del régimen, pero si en el cuestionamiento de su legitimidad, pues la representación política conferida se ejerció de modo diverso al esperado. En efecto, al conferir la responsabilidad de un cargo de representación, el elector supone un desempeño atinado del elegido, pero si éste se aparta de las demandas sociales y los compromisos adquiridos, no resta significado al sentido representativo del tipo de gobierno.

Ubicar debidamente la característica de un régimen representativo y, al mismo tiempo, reconocer la evolución de la representación política, son elementos necesarios para distinguir que, una cosa es la oportunidad de elegir a los gobernantes y otra, muy distinta, el modo como se manifiesta la representación conferida a ellos.

III. IDEAS BÁSICAS SOBRE LA REPRESENTACIÓN

Ocupar un cargo de elección, conlleva la encomienda de la representación, convierte al representante popular en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política, particularmente, la que se decidió por él. Por consiguiente, la representación es la situación objetiva mediante la cual, la acción de los gobernantes se atribuye a los gobernados, siendo para éstos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa.

Representación es un término con diversos significados, pero por encima de las acepciones generales, uno de los principales se manifiesta en la esfera política, expresión reducida y personal de la voluntad popular, por lo común, concretada mediante el sufragio, que elige entre los distintos candidatos a quien debe exponer en una asamblea la voluntad y los intereses de la mayoría. Hablar en lo político de representación, amerita mencionar lo específico del proceso de vinculación entre el grupo gobernante y la comunidad política, puede variar el mecanismo de designación y el grado de aprobación y participación de los representantes.

Cuando el pueblo designa como representantes a los que habrán de gobernarlo, se habla de un régimen representativo. En general, es representativa toda actividad del poder que se ejercita a nombre del pueblo. En particular, lo representativo se vincula a la función legislativa. La elección, en

cuanto técnica para la designación de gobernantes, hace visible la vinculación entre representantes y representados.

Teniendo como punto de partida la soberanía, un régimen representativo determina que el poder proviene del pueblo y se instituye para su beneficio, de ahí que los poderes se ejerzan en virtud de una delegación. Dicho de otra manera, el gobierno representativo significa que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, nombrados por un tiempo limitado. En el régimen representativo, se produce el fenómeno jurídico de la representación y, por su imputación a la voluntad de la nación, se enlaza con los procedimientos de selección y nominación de los representantes.

Si queremos complementar el significado de la representación, valdría la pena abordar su aspecto sociológico. En ese sentido, la representación se considera como una forma de relación social, por la cual, la acción de un partícipe determinado se imputa a los demás. Es decir, tanto las probabilidades como las consecuencias, para bien o para mal, recaen sobre los otros. La acción de los representantes es estimada por los demás como legítima y vinculatoria para ellos, y así sucede de hecho.

Distintas teorías tratan de explicar a quién representa el representante. Si existe mandato o representación, o si, en definitiva, el representante no representa a nadie. La teoría del mandato representativo sostiene que la idea del mandato condiciona la naturaleza jurídica de la representación. En el mandato representativo se inviste al representante de los poderes de sus representados. Los actos que realiza se consideran hechos por sus mandantes y, en consecuencia, deben ser estimados obra del pueblo que ejerce su soberanía a través de ellos. Por su parte, la teoría de la representación libre excluye toda relación de mandato en la representación política. No estando el representante sujeto a otra voluntad que la propia, no es representante de sus electores sino de la nación. La legislación está reservada exclusivamente al juicio, opinión y voluntad de los representantes, quienes son independientes de sus electores, no teniendo con ellos sino una relación de representación de derecho público.

En el proceso político actual, recordando la existencia de sistema de partidos, se discute si el diputado, en tanto representante popular, se ha convertido en un representante de sus electores o del partido político que lo postuló. La mayor o menor subordinación con respecto a sus electores, en cualquiera de sus grados, significaría una dependencia a una voluntad distinta a la propia y, en definitiva, un elemento de representación popular que ha venido a transformar la esencia primitiva del régimen representativo.

Esa subordinación del representante a una voluntad extraña, se acentúa con la institucionalización de los partidos políticos, convertidos en organizaciones que reclaman poder para sí y no para sus miembros. En esas condiciones, el representante popular se encuentra sometido a la disciplina y programa del partido. La figura del diputado independiente que formaba parte de una asamblea deliberativa de la nación, es sustituida por la figura del representante del partido. En los hechos, el diputado sirve al grupo que hizo posible su elección, lo que implica en cierta medida, la resurrección del mandato imperativo entre partido y representante afiliado. No es representante del pueblo ni de la nación, lo es del partido, en el mejor de los casos, del sector que dentro de la organización política lo ha elegido.

De un modo u otro, acceder a un cargo de elección trae aparejada la función representativa. Dicha representación, como proceso a través del cual toda la ciudadanía, o parte de ella, influye sobre la acción gubernamental, ha evolucionado. Actualmente, los candidatos deben ser postulados y avalados por un partido político, esa circunstancia puede suscitar que los votantes desconozcan al aspirante, hasta antes del registro y formalización de la candidatura. Sólo de manera excepcional se permite que en la elección interna de un candidato, participe la ciudadanía a través de la consulta pertinente, de hacerlo con mayor frecuencia, sería más viable la identificación entre representantes y representados, fortaleciendo el acercamiento necesario para generar la confianza suficiente en el electorado.

A pesar del compromiso de mostrar lealtad y observar la disciplina partidista, un candidato debe responder también a las expectativas ciudadanas, finalmente, fue el elector quien decidió darle su voto. Precisamente, si en la búsqueda del voto el aspirante realiza ofrecimientos, quienes simpatizan con él, esperan que el elegido se mantenga fiel al compromiso adquirido, correspondiendo a la confianza que se le ha depositado.

Devaluada o no, la representación del elegido es indiscutible. Si se compara entre la fidelidad al partido postulante y la correspondencia al ciudadano, ello no significa que haya desaparecido, sencillamente, se ha transformado, pero no al grado de negar que exista. Efectivamente, porque existe, la ley regula la elegibilidad de los aspirantes, procurando que el perfil del candidato responda a la importancia de la representación popular.

IV. HACIA EL MANDATO IMPERATIVO DE PARTIDOS

Pensada en sus orígenes como un dispositivo que serviría al propósito de generar decisiones estatales, el significado de la representación política ha evolucionado. A fin de exponer su transformación, es oportuno revisar las diversas teorías sobre el tema.

De origen iusprivatista, la fundamentación teórica de la representación es tomada del derecho privado. A partir de éste ámbito, surge el mandato imperativo, en virtud del cual el representante lo es por medio de un poder, de un título expreso y determinado. En el mandato imperativo, el representante actúa atendiendo expresamente las indicaciones del representado, sólo de esa manera, su actuación puede resultarle imputable.

Extendida al terreno político, la representación amerita una fundamentación diferente. Surgido en el Reino Unido, el mandato representativo parece responder de modo más adecuado. Desde entonces, la actuación del representante no se encuentra vinculada a instrucción alguna, consecuentemente, no puede ser revocado por incumplimiento de unas indicaciones que no existen y la única sanción que podría imponérsele sería la no reelección.

Al predominar en las democracias contemporáneas el mandato representativo, pensado para independizar al diputado de las exigencias de los notables locales y lograr un Parlamento fuerte frente al rey, se plantea el problema de determinar el vínculo entre representantes y representados, tema perfectamente resuelto en el mandato imperativo, debido a la relación directa entre los involucrados.

Mientras que en el mandato imperativo el representante es un simple portavoz, puesto que su actuación ha de someterse a las instrucciones dadas de los mandantes, de modo que no puede ir más allá de su mandato ni actuar de distinta manera a lo preceptuado en él, prevaleciendo la capacidad de revocación con que cuenta el mandante, en el mandato representativo, no existe poder ni instrucciones que vinculen de modo alguno la actuación del representante, pues éste se ostenta en una competencia universal y obra por el bien público según su leal saber y entender, consecuentemente, no puede ser revocado por incumplimiento de unas instrucciones, pues su mandato es fijado por la ley y no depende de la voluntad de los electores.

Para que del mandato imperativo se pasara al mandato representativo fue necesario afirmar el principio de la unidad nacional. La transformación del orden social y político significaba abolir privilegios, liquidar los residuos feudales y dar vida a una voluntad nacional unificada. Llegó a tal grado el

desplazamiento del mandato imperativo que en el constitucionalismo de la segunda posguerra, se hace prohibición expresa del mismo. Tanto la Ley Fundamental de Bonn, la Constitución italiana vigente, como la Constitución francesa de 1958, establecen que todo mandato imperativo es nulo. El derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal y los miembros de las cortes generales no estarán ligados por mandato imperativo.³

Impuesto el predominio del mandato representativo, a través del cual se excluye toda subordinación jurídica entre representante y representado, surgieron posiciones que afirman su inexistencia, al no darse ninguno de los elementos del mandato ordinario, máxime si se considera al diputado representante de la nación, no subordinado a sus electores ni sujeto a mandato imperativo alguno. La teoría de la representación libre niega toda relación de mandato en la representación política.

Partidario de la corriente que impugna la idea de la representación, Rousseau manifestaba sus recelos y críticas a los principios y esquemas de la democracia representativa, según su parecer, entre representantes y representados no existe relación alguna. Aunque no lo formulara expresamente, es claro en el pensamiento del autor la sospecha sobre la efectividad de un régimen representativo, lo que equivaldría a indicar que en la democracia representativa la ley deja de ser expresión de la voluntad general para convertirse en la pura expresión de la voluntad de los representantes. En *El contrato social* señala que “los ingleses se creen libres porque eligen a sus representantes. Se equivocan. Sólo lo son en el momento de la elección. Después de ella no son nada”.⁴

Coincidiendo con quienes ponen en duda a la representación política, Hans Kelsen sostiene que se trata de una ficción destinada a ocultar la realidad jurídica. En su opinión, la independencia real del Parlamento respecto de la voluntad popular, se disimula diciendo que cada diputado es representante del pueblo. Se trata de una falacia montada sobre la confusión entre la relación de subordinación y la de designación. El pueblo designa al Parlamento, pero no por eso éste ha de ejecutar la voluntad de aquél. No es el pueblo quien legisla sino el Parlamento, con independencia del primero.⁵

³ Sánchez Ferriz, Remedios, *Diccionario electoral*, México, reeditado por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, p. 653.

⁴ Vega García, Pedro de, *En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual*, Colombia, Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales, 1996, p. 14.

⁵ Fayt, Carlos S., *op. cit.*, p. 642.

Seguir hablando del mandato representativo o negar que la representación política implica la existencia de una relación, es insistir en la distorsión de la realidad, cuando todos sabemos que en un sistema de partidos, los diputados obedecen las órdenes de sus institutos políticos, en tal sentido, tampoco es válido sostener que los representantes representan a toda la nación y no a intereses particulares y concretos, de ser así, se mantendría un concepto de representación y de democracia representativa que desde hace tiempo forma parte de la arqueología constitucional.

Dicho con toda contundencia, la noción clásica de la representación esta aniquilada. En el proceso político real, la subordinación del elegido respecto al partido postulante, introduce un elemento que ha venido a transformar la esencia primitiva de la representación. Esta subordinación a una disciplina partidista, acentuada con la institucionalización de los partidos políticos, quienes reclaman poder para sí y no para sus miembros, introduce la figura del representante del partido.

Hasta antes de 1850, en los estados europeos occidentales, era muy extraño que los partidos políticos tuvieran algún papel en la ocupación de los cargos públicos y el funcionamiento mismo del Estado, la razón es simple, no existían. Cien años después, como lo sostiene Duverger, los partidos políticos no sólo son parte importante en el funcionamiento de la maquinaria político-estatal, podría sostenerse que constituyen su elemento esencial.

Indiscutiblemente, la irrupción de los partidos políticos repercutió en el sentido de la representación. En la historia de la democracia representativa, como es de sobra conocido, fueron los partidos políticos protagonistas sobresalientes en la ampliación primero, y en la generalización después, del derecho al sufragio, transformando el sufragio entendido como función, en el sufragio concebido como derecho político fundamental. Negar ese meritorio rol de los partidos, sería una necesidad.⁶

Como distintivo de la organización estatal contemporánea, a diferencia de todas las modalidades precedentes, se destaca el estado de partidos. Así planteado, el problema de la representación política no puede discutirse al margen del fenómeno partidista, de este tercero en discordia que parece haber llegado para quedarse. En tal orden de ideas, lo que hay que discutir es si los partidos políticos representan, en que sentido lo hacen y que retos implica la representación política en las modernas sociedades democráticas.

⁶ Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Distribuciones Fontamara, 1997, p. 48.

Actualmente, es necesario reubicar la relación representante-representado como consecuencia del protagonismo partidista. En el enfoque clásico de la representación, el diputado electo encarnaba por sí mismo e independientemente de cualquier otro miembro del Parlamento la representación de la nación. A partir del momento de la elección, el representante quedaba en absoluta libertad para actuar en conciencia, sin rendir cuentas a sus electores. El escaño le venía personalmente atribuido y si por cualquier circunstancia debía abandonarlo tenía que procederse a una nueva elección. Esta absoluta desvinculación postelectoral entre representante y representado se veía en buena medida atenuada por dos hechos fundamentales. Primero, tanto representante como representado pertenecían a una misma clase social con intereses similares, es decir, no existía probabilidad de que un representante actuase conscientemente en contra de los intereses de quienes le habían elegido porque era tanto, generalmente, como actuar en contra de los intereses propios. En segundo lugar, se trataba de relaciones entre grupos reducidos de personas, lo cual significaba que la falta de vinculación jurídica podía quedar compensada por el conocimiento personal entre elector y elegido, lo que se traducía, además, en la posibilidad de actuar directamente sobre el representante tratando de hacerle acoger determinadas posturas de sus representados. Cuando esta situación de unidad de intereses entre los miembros de una clase con derecho a voto y sus representantes desaparece, surgen como intermediarios necesarios de la representación los partidos políticos. A través de ellos, se expresan diferentes opciones ideológicas y los diferentes intereses sociales que se han hecho presentes en la vida pública y que aspiran a influir en el gobierno del país. La presencia de estos intermediarios arrastra numerosos cambios en toda la mecánica electoral y en la propia comprensión del fenómeno y del gobierno representativo.⁷

Al corresponder a los partidos la opción de postular, monopólicamente, a quienes aspiran para un cargo de elección, la representación política debe sostenerse en un nuevo fundamento. La figura del candidato independiente, es sustituida por el representante del partido. En los hechos, el diputado sirve al instituto político que hizo posible su elección, lo que implica en cierta medida la resurrección del mandato imperativo, establecido ahora entre partido y diputado.

⁷ De Cabo de la Vega, Antonio, *El derecho electoral en el marco jurídico y teórico de la representación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 80.

Signo evidente de la subordinación del diputado al partido, sigue siendo la disciplina de votación. Si bien esta subordinación varía según se trate de un partido centralizado o descentralizado, puede enunciarse como regla general, pues la actividad del diputado se encuentra sometida a las decisiones del partido, debiendo servir al programa partidario, tanto por orden como por convicción, aun por deber ético.⁸

Esta subordinación del diputado respecto a su partido, ha transformado la idea de la representación política, incluso el sentido de las elecciones y significado de los congresos y parlamentos. La elección adquiere el carácter de una consulta a la opinión popular, operando como medio de enlace entre la voluntad de los electores y la futura acción del representante.

Como agentes reconocidos de formación y expresión de la representatividad política, es necesario recordar que la recepción constitucional de los partidos en los estados democráticos modernos los ha revestido, en esencia, en instrumento para la participación política. Los partidos políticos deben ser el medio de expresión política del pueblo, sin ellos, éste no podría moverse dentro de la esfera política. No es casual que la democracia haya adoptado en todos los estados occidentales el carácter de una democracia de partidos. Y es que en la democracia, a diferencia del liberalismo, se trata de vincular, a través de la representación, la voluntad popular con la voluntad del Estado.

Concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento para la participación política, son funciones sustantivas que determinan el carácter de los institutos políticos y obligan a los partidos a trasladar las demandas y requerimientos sociales a la autoridad estatal, condición que vuelve imprescindible dotar al partido de una organización y funcionamiento que guarde coherencia con el principio participativo que preside todo el sistema democrático.

Dado que en buena medida, corresponde a los partidos políticos contribuir a la representación política legítima, es oportuno señalar que el empleo del mandato imperativo no impide responder a semejante desafío, aspecto que, por su trascendencia, merece ser analizado en el siguiente punto.

⁸ Presno Linera, Miguel A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 48.

V. OBSOLESCENCIA O CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN UN SISTEMA DE PARTIDOS

Resulta inaceptable sostener la idea tradicional de la representación política, en un sistema de partidos. El funcionamiento real del sistema, demanda una nueva comprensión, que vuelve delicado el concepto cuando pretende referírsele a los partidos políticos.

Actores imprescindibles de los procesos electorales. El legislador propicio la asunción por los partidos de la orientación política del Estado. De esta manera, se consolida su protagonismo en, al menos, tres ámbitos fundamentales del sistema electoral: la selección de los candidatos, el proceso de formación y manifestación de la voluntad popular y el control del carácter democrático de este proceso.⁹

En un sistema de partidos, los representados participan relativamente en la selección de sus representantes, en realidad, éstos no son conocidos sino hasta el final de un largo proceso llevado a cabo por las instancias competentes del instituto político postulante, incluso, en la asignación de los diputados de representación proporcional, el elector ignora por quien está votando, acaso conoce en favor de que partido político expresó el sufragio.

Una vez electo, el candidato contará con una serie de instrucciones en su actuación, derivadas de un programa definido por el partido político, todo ello, dentro de una relación de mandato que mantiene al representante bajo la disciplina férrea del partido, donde si bien es cierto, no cabe la revocación, también lo es que el representante puede ser castigado con la no reelección, circunstancia que en principio no depende del electorado, sino del partido, en la medida que siga manteniendo la confianza a su militante.

Adicionalmente a lo anterior, es prudente tener en cuenta que en los congresos se integran grupos parlamentarios. Esas fracciones o grupos, constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento. Bajo esas condiciones, el comportamiento de los miembros de tales fracciones o grupos, estará determinado particularmente por el programa y disciplina del partido.

Considerando que son los partidos políticos quienes deciden la postulación de candidaturas, tomando en cuenta que una vez electos, los representantes atienden las instrucciones de sus partidos, expresando sus votos en el

⁹ Garrarena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, p. 72.

sentido que determinen los institutos políticos, reconociendo que la agenda política se determina en función de los intereses de estos actores, surge el cuestionamiento lógico sobre la suerte que corre la representación política bajo dichas peculiaridades.

Previo a describir los aspectos relevantes de la representación en un sistema de partidos, es de justicia destacar que no son ellos los únicos responsables de aniquilar la noción clásica de la representación. Ocupados de reflejar en el plano político la contradicción y fragmentación producida en el ámbito social, los partidos políticos surgen como una necesidad histórica que comienza a mostrar las limitaciones y debilidades del Estado liberal, donde se cimentó la legitimidad política de la democracia representativa. Ahora bien, que los partidos políticos no sean culpables o causantes de la destrucción del orden liberal, sino una mera consecuencia de esa destrucción, no significa que su actuación política deje de ser un elemento decisivo que colabora en la aceleración de la crisis.¹⁰

Nada tiene de sorprendente que en las circunstancias descritas, se hagan recaer todas las responsabilidades sobre el comportamiento partidista, olvidando que cuando el mandato representativo sufre su principal deterioro, no es cuando los partidos hacen valer frente a él el mandato imperativo, sino cuando la lógica política que lo fundamentaba pierde toda legitimidad y deja de tener sentido.

Salvar el problema de la legitimidad en un sistema representativo, no amerita condenar olímpicamente a los partidos políticos, pero si verificar su desempeño, pues se ha destacado que a estos actores, corresponde la producción de una representación política legítima, así como la generación de decisiones eficientes y adecuadas para el mantenimiento de la gobernabilidad. De tal suerte, si una autoridad política tuviera como único referente la agenda social, le resultaría enormemente difícil conseguir legitimidad y respaldo político a sus decisiones. Omitir la intervención de los partidos e ignorar que la pluralización cultural de la sociedad tiene un doble efecto: de un lado, desatando la diversificación de las elites y, del otro, ocasionando una aguda competencia entre ellas para asegurarse sus respectivas bases de apoyo social, implicaría colocar a dichas autoridades ante un escenario poco alentador.

¹⁰ Fossas Espadaler, Enric., *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 54.

Precisamente, en la búsqueda de una representación política legítima, a los partidos corresponde seleccionar, de entre una maraña de temas sobre problemas sociales, aquellos que son de primordial interés o consideran de relevancia para quienes constituyen sus potenciales adeptos. De hecho, esa selección es la materia prima en la elaboración del discurso político de los partidos. En efecto, los temas de protesta y demanda, constitutivos de la agenda social, sólo se vuelven insumo del discurso político, en la medida que se incorporen al planteamiento o estrategia de los partidos.

De vital trascendencia en la formulación de los respectivos discursos políticos, es lograr establecer y afianzar los vínculos de comunicación con los posibles seguidores. En gran medida, la credibilidad y legitimidad hacia un partido, depende de esta compleja estructura. Insistir en la expresión política, es elemento que no puede pasar inadvertido, pues se ha convertido en característica inherente, propia del sistema político, íntimamente relacionada con la organización y depuración de temas sobre problemas sociales. Definitivamente, el carácter instrumental de los partidos se encuentra justificado.

Depurados los temas sobre problemas sociales, es compromiso de los partidos orientarlos hacia la autoridad política, con la pretensión expresa de que éstos sean integrados en la agenda de gobierno. Considerando que las demandas sociales están por encima de los recursos con que cuenta la autoridad para satisfacerlas, es particularmente valioso que los partidos seleccionen esos reclamos, en atención a las prioridades de la ciudadanía. De no hacerlo, se incrementan las posibilidades de distanciamiento entre lo que los agentes políticos realmente comunican a la autoridad y aquello que los representados esperarían se comunicara.

Al efectuar actividades de expresión política, los partidos persiguen cultivar la adhesión de diversos segmentos sociales, de modo que, intenten mayor correspondencia entre lo que persiguen o dicen perseguir y lo que sus bases sociales creen o perciben al respecto, en esa medida, podrá favorecerse la legitimidad de la representación. A mayor legitimidad proveniente de la función expresiva, mayor es la posibilidad de que los partidos se valgan del capital político para hacer valer sus propios intereses. *A contrario sensu*, si el distanciamiento en la expresión política rebasa el umbral crítico de credibilidad, es decir, si se genera un divorcio entre la agenda social y el discurso político, la función comunicativa se torna disfuncional con sus terribles consecuencias para el sistema político y la representación.

A partir de la dinámica en la política, tomando en cuenta las nuevas condiciones en las sociedades contemporáneas, los problemas de la representación resultan espinosos para los partidos, pues deben adoptar una lógica que no repara en las posiciones de clase, como sucediera en el pasado. Ante la diversidad de demandas de la ciudadanía, los partidos responden con programas pluritemáticos, pretendiendo lograr el mayor número de simpatizantes, definiendo estrategias encaminadas al “elector medio” en un sentido estadístico. Si las sociedades tienden a producir cada vez más valores posmaterialistas y los partidos continúan desempeñando un papel decisivo en los procesos de representación política, llegara necesariamente el momento en que la representación por medio de los partidos será fundamentalmente inapropiada.¹¹

Otro aspecto relevante, consiste en que la representación política tiende a ser más legítima y coincidente con las preferencias sociales mayoritarias, en tanto las organizaciones partidarias sean más democráticas internamente, presentando mayor apertura a la participación de sus bases sociales en la toma de decisiones, de ese modo, son más probables las coincidencias entre expresión, comunicación y representación políticas. Sin embargo, en la lógica del funcionamiento de los partidos se desarrolla una tensión difícil de equilibrar, de un lado, se tiene que la representación política para ganar en probabilidades de legitimidad exige democracia interna; mientras que del otro, el mandato imperativo vuelve menos tolerantes a las elites partidistas.

Legitimar la representación política, es una tarea que parece quedarle grande a los partidos políticos. Efectivamente, considerados compañeros en el camino de la representación, la actividad de los partidos ha experimentado avances y contradicciones. Por una parte, no hay mejor alternativa para expresar el pluralismo y conseguir la participación política que a través de los partidos; por otra, el comportamiento de estos actores ha generado y acentuado el desencanto ciudadano.

Ciertamente, la democracia de los modernos es, eminentemente, representativa. La autoconciencia política de la modernidad descansa principalmente en el componente representativo. Que el Estado sea representativo, quiere decir que su funcionamiento no podría ser el mismo, si no se mantuviese en pie la existencia de agentes políticos que actúan en nombre de otros, a los que colectivamente se denomina ciudadanos, y si éstos, no reconocieran a sus representantes la suficiente dosis de legitimidad.

11 Rodríguez Lozano, Amador, *op.cit.*, p. 194.

Derivado del pesimismo y el cuestionamiento colectivo, se ha planteado en diversas ocasiones la crisis de la representación política. Argumentando la decepción ciudadana, manifestada en los altos índices de abstencionismo, se pone en duda la labor de los partidos. Frecuentes situaciones atribuíbles a ellos, contribuyen a despertar suspicacia en el electorado, quien ha dejado de creer en la función de esos agentes. Manipulación de candidaturas, empleo indebido de recursos, afanosa búsqueda de riqueza patrimonial, distorsión de las demandas y reclamos sociales, deslealtad partidista, componendas políticas, imposición de voto en los parlamentos, antidemocracia interna, son algunas de las circunstancias que alimentan el escepticismo de votantes y simpatizantes, poniendo en punto crítico el umbral de credibilidad necesario.

Desde hace algún tiempo, en varios países occidentales, se habla con mayor insistencia de una crisis de la representación política imputable a un debilitamiento de la participación. La observación destaca que la autonomía extrema de los partidos políticos puede tener aspectos positivos, pero en principio es más peligrosa que útil. Si los actores políticos no son capaces de dar sentido a su acción, dejando de atender las demandas de los actores sociales, pierden su representatividad. Que no hay democracia sin partidos, sin actores propiamente políticos, nadie lo rebate, pero la “partidocracia” destruye a la democracia al quitarle su representatividad y conduce al caos.¹²

Otorgar excesivas atribuciones a los partidos, aunado a las limitaciones de la autoridad para fiscalizar su desempeño, es inconveniente al desarrollo democrático de un país. Coincidiendo con el razonamiento del Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral Jaime Cárdenas Gracia es inadecuado tolerar la instauración de la “partidocracia”, pretensión añorada por los partidos mediante la autorregulación. Aceptar que los institutos políticos conserven amplias facultades para decidir la orientación del Estado y el rumbo político de una nación, pone en jaque el sentido de la representación.

Demasiadas tentaciones seducen a los partidos. Debido a la posición adquirida en el sistema político, en una democracia todavía frágil, la intervención de los institutos políticos puede conducir por la penumbra al proceso democrático. Ejemplo de lo anterior, es el intento de partidizar a las

12 Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 86.

autoridades electorales, riesgo sumamente serio que se corre al entregar demasiado protagonismo a esos actores. En la próxima renovación del Instituto Federal Electoral, considerando que son las fracciones parlamentarias de los partidos quienes hacen la selección, por cultura, es fuerte la tentación de ver esos cargos públicos como trofeos. En los genes de la mayoría de los políticos, viene troquelada la creencia de que los cargos públicos son propiedad de quienes los ocupan y que, por tanto, pueden distribuirlos entre los suyos.¹³

Propicia la coyuntura que los empuja a repartirse comisiones en el Parlamento y seleccionar a quienes habrán de integrar al organismo electoral más importante, los partidos aprovechan la oportunidad para cobrar revancha y suscitar condiciones adecuadas a una negociación ventajosa. Bajo ese escenario, preocupa si los dirigentes de los partidos son capaces de sobreponerse a la cultura y coyuntura, para anteponer la lógica de Estado que entregaría instituciones autónomas y fuertes, así como un devenir legislativo atinado y congruente.

En el comportamiento electoral de los ciudadanos se observa una toma de distancia hacia la política, un porcentaje muy reducido de mexicanos se interesa por asuntos políticos, lo que muestra la indiferencia de la ciudadanía. En México, al igual que en el resto de Latinoamérica, los partidos, el Parlamento y los políticos reciben bajas valoraciones en detrimento de la representación política. Aplicadas diversas encuestas, se revela que la mayoría de los latinos quieren vivir en un sistema democrático, sin embargo, califican pobremente a los partidos, al Parlamento y a los políticos, cuando a fin de cuenta, la democracia requiere sustentarse en esas tres figuras.

Desfase entre la apreciación de los interlocutores políticos, es signo indudable de la crisis de la representación política. Crisis, pero no obsolescencia, porque el hecho de desconfiar del desempeño de los partidos políticos, el Parlamento y los políticos, refleja la desilusión ciudadana manifestada en la concurrencia reducida a las urnas, a pesar de ello, la alternativa de elegir a los legisladores mantiene vigente la característica del régimen representativo.

Fortalecer la representación política, es demanda inherente al desengaño ciudadano, en la búsqueda de ese objetivo, debe revisarse la labor de los partidos políticos y candidatos, debiendo meditar seriamente sobre la limi-

¹³ Aguayo Quezada, Sergio, “Democracia frágil. La tentación”, *Reforma*, 24 de septiembre 2003, p. 15 A.

tación de una autonomía excesiva. Legitimar un régimen, implica la participación y aceptación de la ciudadanía, circunstancia que amerita robustecer a la representación, institución política que ha justificado plenamente su existencia, particularmente en las situaciones de crisis.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Primera. Indudablemente, la representación política ha experimentado notable evolución, abandonando paulatinamente las ideas que anteriormente contenía. Hoy en día, referirse a la representación política, implica reconocer que la actuación de los partidos políticos determina el rumbo de tal institución, modificando sensiblemente su fundamento.

Segunda. De claro predominio, el mandato imperativo ha reaparecido. En esta ocasión, para exponer la subordinación del diputado al partido político postulante, situación que altera enormemente el nexo entre representantes y representados, lo que conlleva a aceptar la intermediación definitiva de los partidos políticos.

Tercera. Nuestra época ha venido develando que si la representación política tiene algún sentido, éste es el de controlar y poner límites al poder estatal. Es importante insistir en la capacidad de los sistemas representativos para controlar las acciones de la autoridad.

Cuarta. En el marco del desencanto producido por las realidades políticas contemporáneas, se encuentra el fenómeno representativo. La escasa participación ciudadana, provocada por el comportamiento de los actores políticos protagónicos, manifiesta el descontento ciudadano por la labor de los partidos, parlamentos y políticos.

Quinta. Vigente y no obsoleta, la representación política reclama revisar el desempeño de los partidos políticos, intermediarios perturbadores del nexo representantes-representados, serios responsables de colocar en crisis a esta relevante institución de la vida política.

Sexta. Fortalecer la representación política obliga a replantear la autonomía excesiva alcanzada por los partidos políticos. Es peligroso permitir a los partidos ser orientadores exclusivos del Estado, pues la fundamentación ideológica y filosófica de los estados modernos descansa en la significación que se le confiere al hecho de la representación.