

# RESEÑAS

JORGE CADENA-ROA y MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA (coords.),  
*El malestar con la representación en México*, México, Ficticia,  
(UNAM, ISS, CIICH), 2019.

FERNANDA SOMUANO  
*El Colegio de México*  
fsomuano@colmex.mx

En 2014, un grupo de colegas de distintas instituciones y yo, escribimos un texto titulado “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”. En ese texto, cuyo insumo principal fue una encuesta de 11 000 casos, encontramos que la ciudadanía en México atravesaba por un complejo proceso de construcción caracterizado por su relación de desconfianza en el prójimo y en la autoridad; por su desvinculación social en redes que fueran más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas, y por su desencanto por los magros resultados de la democracia.

Desde hace por lo menos una década, las encuestas muestran, de forma consistente, que la mayoría de los mexicanos desconfían de los políticos y los partidos; por ejemplo, en el Latinobarómetro 2018, a la pregunta: “En términos generales, ¿diría usted que el (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?”, 88% eligió la primera opción. En la misma encuesta, a la pregunta: “¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en el Congreso/Parlamento Nacional?”, sólo 2.9% dijo tener mucha confianza y 19.5 dijo tener algo de confianza.

En ese mismo sentido, una investigación realizada en 2015 por doce organizaciones civiles, entre ellas Transparen-

cia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) concluyó que, en México, siete de cada diez personas no se sienten representadas por sus legisladores y que el poder legislativo es el más opaco de América Latina.

Este malestar ciudadano al que me he referido, reflejado en las percepciones y actitudes de los mexicanos en las encuestas mencionadas, fue el escenario perfecto para un desenlace como el ocurrido en la elección de 2018. El triunfo contundente de un partido-movimiento y la profunda alteración del sistema de partidos como lo habíamos conocido hasta entonces.

*El malestar con la representación en México* parte de ahí. En general, puedo decir que la obra es una contribución importante sobre un tema crucial. Es un libro que intenta explicar desde distintos ángulos y perspectivas los problemas que enfrenta el país respecto a un componente básico de la democracia moderna: la representación política y social. El libro reúne un conjunto artículos muy heterogéneos en cuanto a enfoques y metodologías, incluso temas, y eso le da una gran riqueza, sin embargo, también le da cierta complejidad, pues a veces cuesta hilvanarlos entre sí.

En el aspecto teórico, destaco una idea que se asume en varios capítulos: que la representación no se contrapone a la participación y que no se reduce al estudio de determinados espacios e instituciones (el Congreso, por ejemplo). Los distintos capítulos exponen los límites de la representación en el México actual en distintos ámbitos. De hecho, me parece que un acierto del libro consiste justamente en hablar de representación no acotada a lo político, sino extenderla a lo social.

El libro tiene una introducción, catorce capítulos incluyendo el de conclusiones y está dividido en cuatro apartados. A continuación, haré una breve referencia a cada uno de éstos.

La primera sección, “Acercamientos conceptuales a la representación”, está integrada por dos capítulos. Estos dos textos (Fernando Castaños y Alejandro Monsiváis) constituyen

una parte medular de la obra, pues en ellos se discute teóricamente la definición del concepto de representación. El texto de Castaños plantea que la relación entre representante y representado no se limita a una relación entre dos partes, sino que implica otras, con otros representados, otros representantes y otros actores, tanto sociales como civiles. El autor sostiene que, en el prototipo de democracia ideal, la representación consta de las opciones legítimas de decisión de los representantes, compatibles con las condiciones futuras preferibles para la mayoría, y las premisas argumentativas que esa mayoría suscribe. El problema de la representación en México es que, a diferencia de ese ideal democrático, los representantes están más comprometidos con las cúpulas partidistas que con los ciudadanos, además de no entender la importancia de la deliberación.

En esa misma línea, Monsiváis señala que la representación en la democracia mexicana es particularista, es decir, predomina la representación de intereses particulares. Los representantes intercambian entre sí votos y beneficios y ofrecen a sus electorados beneficios selectivos, sin que existan espacios de debate y deliberación efectivos.

Sin decirlo explícitamente, ambos textos coinciden en que la democracia representativa no se contrapone a la participativa. De hecho, la democracia representativa no puede funcionar sin la participación de la ciudadanía, que debe ejercer un control, o como ha dicho John Keane, un “monitoreo” del poder público.

La segunda sección del libro tiene el título del libro: “El malestar con la representación en México”. Ésta también consta de dos textos. El de Jorge Cadena-Roa rastrea el proceso histórico de la democratización mexicana en el que concluye que ésta se malogró porque las forma de representación social no funcionan y porque los partidos, en lugar de echar raíces en la sociedad, se enchufaron al Estado. Al respecto, no estoy necesariamente de acuerdo con la afirmación de que la transición se malogró, primero, y no creo que las razones de la situación de la democracia que tenemos sea sólo

porque las formas de representación social no funcionan. Creo que a eso hay que agregar fallas institucionales y una sociedad apática y poco exigente que claramente no han contribuido a que tengamos una democracia de mayor calidad.

El trabajo de Miguel Armando López-Leyva, con el que cierra esta sección, se centra en tres protestas para tratar de entender algunas razones de la desafección política de los mexicanos en los últimos años. El autor analiza cómo los ciudadanos recurren a distintas formas de acción colectiva y explotan vías de la política institucional y no institucional para hacer notar su enojo, desconfianza y reprobación del desempeño de las autoridades gubernamentales. Particularmente interesante me parece el análisis del movimiento anulista de 2009 como una respuesta –así lo expresa el propio autor–, “desde dentro de la democracia” (p. 187).

La tercera parte del libro se refiere a las instituciones y la representación. El texto de Fernando Barrientos estudia el presidencialismo mexicano para determinar qué tan representativo es. Concluye que, aunque ha cambiado en relación con el contemplado en la Constitución de 1917, el funcionamiento del régimen no ha mejorado. Agrega que el presidencialismo en México se ha agotado, pero pocas voces claman por una reforma profunda o un cambio de forma de gobierno. Critica lo poco que se ha avanzado en los mecanismos verticales de rendición de cuentas del sistema presidencial, con lo que estoy de acuerdo, aunque me faltó ver alguna propuesta para mejorar dichos mecanismos.

El capítulo de Khemvirg Puente presenta cómo la democratización en México produjo mayores niveles de competitividad entre los partidos políticos, generando congresos plurales que tuvieron que aprender nuevas formas de procesar decisiones legislativas. De acuerdo con el autor, el modelo de representación política en México ha llevado a que los partidos se vuelvan los ejes de la representación y que los legisladores sean actores marginales de éstos. Claramente, ello ha limitado su capacidad para influir en la agenda legislativa y en su posibilidad de representar realmente a sus electores.

Los partidos políticos son también el tema del capítulo de Sol Cárdenas y Francisco Reveles, quienes afirman que, aunque los partidos pasan por una crisis de representación y distanciamiento de los ciudadanos, siguen siendo los actores fundamentales de la democracia. Lo más interesante y original del artículo me parece la lista de propuestas que incluyen para que los partidos recuperen sus funciones de representación social, entre las que destacan apoyar las candidaturas independientes, transparentar sus ingresos, fortalecer organismos autónomos de fiscalización, fomentar mecanismos de democracia directa. Yo agregaría, dado que señalan la importancia de buscar opciones de representación no partidistas, que es imprescindible facilitar la creación y el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil.

Los textos de Silvia Inclán y Cristina Puga se dedican a estudiar el diseño institucional. En el caso de Puga, describe los mecanismos de participación ciudadana y señala algunos problemas que los afectan, lo que contribuye a aumentar el déficit democrático. De acuerdo con la autora, el funcionamiento deficiente de estos mecanismos no se debe al diseño institucional, sino al contexto, los actores, la cultura política y las prácticas burocráticas.

En cambio, Inclán sí afirma que, tanto la Suprema Corte de Justicia, primero, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, después, carecieron de mecanismos institucionales (diseño institucional defectuoso) para que los resultados de sus investigaciones tuvieran efectos judiciales y de impartición de justicia. El título del capítulo “De todas formas no pasa nada...” resume muy bien la conclusión de la autora, al señalar que en los casos de violaciones graves a los derechos humanos que analiza, los resultados son muy magros en lo que respecta a la justicia, lo que ha agravado la desvinculación entre la CNDH y la sociedad, hecho que, en su opinión, acabará minando la autoridad moral de la Comisión. Los hechos recientes relacionados con el nombramiento de la *ombudswoman* desgraciadamente contribuyen a que eso suceda con mayor rapidez.

El último capítulo de la tercera sección es el de José del Tronco y trata sobre el estado de la democracia (lo que el autor, siguiendo a Robert Dahl, llama poliarquía) en los estados mexicanos. El autor afirma que el proceso de democratización federal se dio de la periferia hacia el centro (con lo cual no estoy totalmente de acuerdo, yo diría que fue en ambas vías), para concluir que los regímenes políticos subnacionales en México se ubican entre las hegemonías participativas y las oligarquías competitivas. Confieso que me hizo falta que no se hiciera referencia a todo el trabajo previo sobre el tema, específicamente, el de Alfonso Hernández, quien ha estudiado las causas estructurales de la democracia local en México y analiza los determinantes de la democracia en los estados mexicanos en el periodo 1989-1998. O el trabajo que hicimos Reynaldo Ortega y yo, que también trabajamos democracia subnacional en México y encontramos que los niveles de marginación, la presencia organizativa de la izquierda y el índice de corrupción eran los determinantes más importantes de los niveles de democracia local. Asimismo, desde 2010, la Fundación Konrad Adenauer calcula un índice sobre desarrollo democrático en los estados mexicanos que hubiera sido útil consultar, por lo menos para validar los índices del autor.

La última sección “Vicios públicos e intereses privados en la representación” consta de tres capítulos. El primero se dedica a los poderes fácticos mediáticos, específicamente Televisa y TV Azteca. En éste, Ricardo Tirado argumenta que el poder de estas dos grandes cadenas es “un obstáculo para la constitución del espacio público democrático” (p. 404). De acuerdo con el autor, después de la alternancia, los gobiernos no fragmentaron al duopolio televisivo ni abrieron espacio para nuevas empresas, lo cual permitió que éstas intervinieran abiertamente en la actividad política, imponiendo sus propias agendas. Entre sus propuestas están: impedir las prácticas monopólicas de los medios; la creación de medios públicos; el fortalecimiento de las agencias reguladoras como el IFT, y el establecimiento de sanciones claras y costosas para los infractores de la ley.

El capítulo de Laura Montes de Oca y Alberto Rojas presenta los resultados de una investigación que realizaron entre 2014 y 2015 sobre espacios de participación-representación ciudadana: los consejos consultivos para el desarrollo sustentable. Los autores encuentran lo que otros han afirmado ya en relación con otros mecanismos locales de participación ciudadana, que estos consejos no logran corregir el déficit democrático, no garantizan la rendición de cuentas, propician la representación de intereses particularistas y las prácticas del clientelismo y concentración de poder. En una conclusión similar a la del texto de Inclán, los autores determinan que el diseño institucional de los consejos no está acompañado de mecanismos que garanticen una inclusión equitativa de intereses y demandas de los distintos grupos ciudadanos, que promuevan la rendición de cuentas hacia éstos.

El último capítulo de esta sección es el de Ernesto Isunza, que trata el tema de los controles democráticos no electorales, es decir, mecanismos de participación ciudadana que sujetan a representantes, burócratas, agencias gubernamentales y proveedores de bienes y servicios públicos. El autor pinta un escenario desolador de un país en donde la violencia se ha naturalizado y el Estado convive cotidiana y funcionalmente con la impunidad. El autor analiza cómo los ciudadanos recurren a la acción colectiva de redes vecinales y mecanismos de participación ciudadana para enfrentar la violencia cotidiana.

El libro termina con las conclusiones de los coordinadores, quienes retoman ideas de los capítulos para esbozar algunas otras sobre cómo puede preservarse la democracia y mejorar su calidad, sobre todo en las dimensiones de representación y participación.

Desde hace algunas décadas se ha medido y estudiado el hecho de que los ciudadanos no se sienten representados por sus diputados o por los partidos, sin embargo, se han estudiado menos las percepciones y actitudes de los ciudadanos frente a otros agentes. ¿Qué tanto se sienten representados por

las organizaciones civiles, por las gremiales o por otras agencias fuera del Estado? ¿Qué determina que se sientan mejor representados por uno u otro tipo de organización? Creo que el libro se hubiera beneficiado de un capítulo que analizara estos temas con datos específicos.

Asimismo, creo que dos grandes temas ausentes en esta publicación son el presidente (que no el presidencialismo, que trata Barrientos en su capítulo) y el poder judicial. Hubiera sido interesante comparar las diferencias que seguramente hay entre la figura del presidente actual y el saliente y con qué cualidades de estos personajes se identifica más la ciudadanía. Con respecto al poder judicial, aunque el texto de Inclán lo aborda, lo hace de manera marginal. También hubiera sido interesante indagar qué tan cercano es este poder para la ciudadanía.

Para concluir, reitero que *El malestar con la representación en México* es una contribución importante a los estudios sobre democracia y los problemas por los que atraviesa en el mundo. La crisis de representación es un fenómeno global, que ha llevado a que, incluso democracias consolidadas, estén experimentando el ascenso de nuevos populismos, partidos extremistas y radicales, y retrocesos en la protección de derechos.

El diagnóstico que ofrece este libro de lo que pasa en México es claro, pero podría extrapolarse a otras latitudes: una ciudadanía que no se siente representada por un congreso o parlamento al que cada vez percibe más distante; que siente pocos incentivos para participar y que cuando lo hace, rara vez tiene los resultados deseados; un sistema político que se doblega ante los poderes fácticos y criminales, y todo esto en una escenario en el que la violencia se ha naturalizado y donde priva la impunidad. A partir de este diagnóstico habrá que empezar a pensar en soluciones.