

De

# REPRESENTANTES Y Derechos ciudadanos y función legislativa. REPRESENTADOS

Laura Valencia Escamilla, y Gabriel Pérez Pérez

Licenciatura en Política y Gestión Social **9**  
Colección de materiales didácticos



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Departamento de Política y Cultura







# DE REPRESENTANTES Y REPRESENTADOS

Derechos ciudadanos y función legislativa

Laura Valencia Escamilla

Gabriel Pérez Pérez



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Política y Cultura



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Salvador Vega y León

Secretario general, Norberto Manjarrez Álvarez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rectora de Unidad, Patricia E. Alfaro Moctezuma

Secretario de Unidad, Joaquín Jiménez Mercado

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Director, Jorge Alsina Valdés y Capote

Secretario académico, Carlos Alfonso Hernández Gómez

Jefe del departamento de Política y Cultura, Enrique Cerón Ferrer

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

Jose Luis Cepeda Dovala (presidente) / Ramón Alvarado Jiménez

Roberto M. Constantino Toto / Sofía de la Mora Campos

Arturo Gálvez Medrano / Fernando Sancen Contreras

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Maria Griselda Gunther (presidenta)

Rosa María Alicia Arroyo Velasco / Juan José Carrillo Nieto

Fleazar Humberto Guerra de la Huerta / Andrés Morales Alquicira

Alejandra Toscana Aparicio

Asistencia editorial, Varinia Cortés Rodríguez

UAM-Xochimilco

Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud

Coyoacán, CP 04960, México DF

pubesh@correo.xoc.uam.mx

*De representantes y representados Derechos ciudadanos y función legislativa*

DR © Universidad Autónoma Metropolitana

ISBN 978-607-28-0054-0

ISBN de la colección de Materiales didácticos 978-607-477-451-1

Primera edición 29 de noviembre de 2013

Impreso en México / Printed in Mexico

# Índice

Presentación	7
--------------	---

## PRIMERA PARTE

### DEMOCRACIA, DERECHOS CIUDADANOS Y SATISFACCIÓN DEMOCRÁTICA

Introducción	13
Derechos ciudadanos, democracia y cultura política	14
<b>Ciudadanía</b>	15
Derechos cívicos	16
Derechos políticos	17
Derechos sociales	18
Derechos de las minorías	19
<b>Participación ciudadana</b>	20
Cultura política	23
Valores políticos	23
Socialización política	24
Confianza política	24
<b>Satisfacción con la democracia en México</b>	25
Democracia y ciudadanía en México	26
Apoyo y satisfacción con la democracia en México	29
Conclusiones	40
Actividades a realizar	40
Ejercicio de opinión pública	42
Bibliografía consultada	45

SEGUNDA PARTE  
DE LA REPRESENTACIÓN A LA FUNCIÓN DE LOS LEGISLADORES

Introducción	49
Democracia representativa y su relación con la representación parlamentaria	51
Régimen político y representación parlamentaria	57
Estructura unitaria o dualista del Poder Legislativo	62
<b>Funciones de la legislatura</b>	66
Funciones tradicionales	66
La función representativa	66
La gestión social	68
La función de socialización y educación políticas	69
La función legislativa	73
El control y la fiscalización	77
Funciones diversificadas	82
La diplomacia parlamentaria	82
Bibliografía	87
Conclusiones generales	91





# Presentación

El documento que el lector tiene en sus manos es un compendio que desarrolla dos temáticas en principio distantes y distintas: el Poder Legislativo y los ciudadanos. Los autores consideramos que esta relación no termina en el momento en el que el ciudadano deposita su voto en las urnas y con ello su soberanía en los legisladores. La relación representante-representado es simbiótica y va más allá de lo electoral ya que por un lado, se hace patente en las funciones que realiza el Poder Legislativo, y por el otro, en los derechos que los ciudadanos adquieren a partir de esa relación.

La intención de presentar un trabajo de este tipo consiste en contribuir a una discusión en torno a la baja credibilidad ciudadana en sus instituciones, al tiempo que se pretende aportar algunos conceptos sobre la temática representativa que a primera vista aparecen ambiguos y por tanto difusos para su entendimiento en la enseñanza-aprendizaje. Por ello el texto expresa de manera sencilla esta relación y los diferentes elementos que conllevan el vínculo entre los ciudadanos y las instituciones que los representan.

Con una clara intención didáctica, el documento se elaboró para contribuir a la ampliación del entendimiento de la representación política, aporte que auxilia a los diferentes módulos de la licenciatura en política y gestión social o en ciencia política particularmente en materias como sistema político y sistema político mexicano. El libro ofrece una lectura amena, ilustrativa y con ejercicios que ayudarán a los alumnos a entender tácitamente conceptos teóricos y a aplicar una serie de conocimientos a situaciones actuales como se solicita en los ejercicios.

El texto consta de dos partes, la primera, aborda el tema de los derechos ciudadanos, la cultura política y la percepción de la población respecto a sus instituciones democráticas. En esta sección se exponen los conceptos de manera clara y concisa, al tiempo que se ofrecen ejercicios de identificación de medidas de percepción ciudadana y resultados de estudios sobre el cálculo y la metodología de la misma.

En la segunda parte se trata el tema de las funciones legislativas como decisiones parlamentarias que por medio del voto entre sus miembros, formulan reglas que son acatadas por la población y son responsables directos o indirectos ante la ciudadanía. El objetivo en esta sección es conocer a detalle ¿qué es el Poder Legislativo?, ¿cuál es su papel dentro del sistema político e institucional?, ¿cómo y quiénes lo componen?, ¿qué hace?, ¿cómo lo hace?, en fin, se intenta desarrollar una visión completa de la actividad parlamentaria más que como una función política, como una actividad que forma parte del conjunto institucional del gobierno en el que convergen los ciudadanos, las autoridades gubernamentales y por supuesto los representantes del órgano legislativo.

# Primera parte

**Democracia, derechos ciudadanos  
y satisfacción democrática**



## Introducción

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

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

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

De ahí las dudas sobre el tipo de representación en la que se finca la democracia mexicana; en el papel que desempeñan los ciudadanos en las decisiones públicas y en los factores que influyen en la cultura política y la satisfacción con la democracia.

Por ello en el presente apartado se describen los elementos que inciden en la democracia representativa, en los derechos ciudadanos y en la satisfacción de estos mismos ciudadanos respecto de la democracia y sus instituciones.

Esta parte del compendio se divide en cuatro apartados. *a)* descripción de los principales conceptos en torno a los derechos ciudadanos, la cultura política y como éstos se relacionan con la democracia representativa, *b)* percepción de los ciudadanos en México en torno al funcionamiento de la democracia y sus instituciones políticas; *c)* preguntas que los alumnos deberán responder sobre cómo se han entendido y asimilado las principales definiciones estudiadas, *d)* un ejercicio de opinión pública entre los alumnos que tiene como propósito valorar el funcionamiento de la democracia, al mismo tiempo se una breve bibliografía que sirve de consulta para profundizar en los temas vistos.

## **Derechos ciudadanos, democracia y cultura política**

La democracia, los derechos sociales y su consecuente cultura política, son producto de un proceso histórico que inicia con diversos movimientos revolucionarios a favor de una mayor participación ciudadana. Con la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, en el siglo XVIII, se presenta una etapa emblemática para amplios grupos sociales excluidos de la representación y de la participación en los procesos políticos, pero no es si no hasta el siglo XIX que los derechos ciudadanos se amplían a lo largo y ancho del territorio europeo y posteriormente son reconocidos de manera amplia en otras latitudes a partir de las transformaciones legales cuyos criterios censitarios restringían los derechos a favor de principios censitarios, de criterios estamentarios o corporativos, y de capacidades que restringían el pleno reconocimiento del sufragio universal como principio ciudadano. La conquista del sufragio universal estuvo ligada a la consecución de otros derechos más allá de la política relacionados con la educación, la protección social o los derechos de asociación y huelga inaugurados a finales del siglo XIX y principios del XX con la creación de sindicatos y el nacimiento de partidos de trabajadores en donde se reivindicaron y ligaron la igualdad ciudadana y la desigualdad de clases sociales.

En suma, la consolidación de la ciudadanía moderna fue el avance particular en tres niveles la ciudadanía legal (el ciudadano igual ante la ley, en contraste con los antiguos privilegios); la ciudadanía política (el ciudadano miembro del cuerpo político y participante en los asuntos públicos) y la ciudadanía nacional (el ciudadano integrado a un Estado).

## CIUDADANÍA

Actualmente, la ciudadanía se ha convertido con el paso del tiempo en la más importante de todas las instituciones democráticas. La democracia contemporánea ha logrado extender los beneficios que ofrece la ciudadanía al mayor número de individuos. Primero la adquirieron los aristócratas, después los hombres que poseían alguna propiedad, luego los varones en general y, hasta muy recientemente las mujeres.

Es hasta después de la Segunda Guerra Mundial que encontramos un énfasis en la comunión que debe haber entre los procesos democráticos y la ciudadanía. Esta última pretende igualar a los individuos, en el sentido de ofrecerles atributos semejantes a partir de los procesos democráticos que turnan a los ciudadanos jurídicamente iguales ante sus congéneres, ante la ley y ante el Estado. Los individuos que gozan de la calidad de ciudadano habrían de ser considerados de forma similar en el espacio público.

Sin embargo, en las sociedades democráticas hay personas poseedoras de derechos y obligaciones diferenciados. Tal hecho ocurre porque, en realidad, el ejercicio de dichas prerrogativas no es materialmente igualable. Cuando el acceso a la justicia no es el mismo para las personas, por ejemplo, en función de la posición social, del género o de los recursos económicos con que se cuente para obtener el beneficio de la ley, se estará en presencia de una ciudadanía materialmente diferenciada. Lo mismo sucede cuando se le otorgan derechos específicos al individuo, por ejemplo, a partir de su lugar de nacimiento, de su edad o del grupo étnico al que pertenece.

El derecho a tener derechos no suele ser idéntico para todos los individuos pertenecientes a una misma comunidad política. Ello se justifica en algunos casos, mientras que en otros tal asimetría es injusta y por lo tanto debe forzosamente corregirse. Cuando la ley otorga recursos o derechos especiales para aquellos individuos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad (mujeres embarazadas, indígenas, ancianos, niños, etcétera), la diferencia de trato por parte del Estado se justifica. En cambio, cuando la asimetría en el ejercicio de los derechos proviene de un acto social o gubernamental de discriminación o de exclusión social, entonces se vuelve inaceptable.

No es posible hablar de democracia sin hacer referencia directa a la ciudadanía, ni poner en el centro a la ciudadanía sin hacerlo al mismo tiempo con los derechos y obligaciones que la constituyen.

## Derechos cívicos

La ciudadanía ha de ser entendida como el resultado de la acumulación, y no como el origen de los derechos del ser humano. Al seguir el origen temporal desde el que fueron adquiridos los derechos, podremos partir de las prerrogativas cívicas que componen la ciudadanía

- *Derecho a la vida humana:* es el más importante, sobre él se fundan todas las prerrogativas que configuran la ciudadanía. El derecho a vivir es un atributo del individuo; nunca una concesión ofrecida por la sociedad o por el poder político. Por el solo hecho de existir, los seres humanos cuentan hoy con la facultad de defender la continuación de las actividades que les permitan prolongar su existencia
- *Libertades de conciencia y de expresión.* Si el derecho a la vida es más importante de todas las prerrogativas de la ciudadanía, la libertad de conciencia debe ser su consecuencia inmediata. No hay persona que pueda vivir su existencia libremente si, al mismo tiempo, no cuenta con garantías para ejercer razonada y razonablemente su libertad de conciencia. Ligada con esta última prerrogativa se encuentra la libertad de expresión. La conciencia se expande cuando puede compartirse con los semejantes, es decir, cuando es posible comunicarse y establecer un diálogo con otras conciencias. El hecho de expresarse libremente completa nuestra naturaleza.
- *Derechos a la intimidad y a la vida privada.* Las libertades de conciencia y expresión necesitan a su vez de otros dos derechos indispensables para su ejercicio: la protección a la intimidad y a la vida privada. La intimidad ha de ser entendida como el lugar de los pensamientos secretos donde ocurre la construcción y reconstrucción de las razones y los razonamientos propios. Por su parte, el espacio privado es aquel donde se expresan y verbalizan las reflexiones y los afectos personales. Existe una prohibición al Estado para que interfiera en las esferas íntima o privada, y a su vez tiene la obligación de proteger a las persona frente a violaciones similares provenientes de otros integrantes de la sociedad

- *Propiedad privada y libertades físicas* Una de las protecciones más seguras con las que la persona puede contar para que no sean vulneradas sus prerrogativas más básicas, es la posesión de un espacio físico, propio o alquilado, donde la esfera de lo público no traspase injustificadamente el umbral. Así, la propiedad privada ha de ser vista como una extensión del cuerpo físico del individuo. En este mismo orden de ideas aparecen las normas que regulan a la libertad física, es decir, las facultades que el individuo posee para moverse dentro del territorio de la comunidad política a la que pertenece, y también para laborar en el oficio que le proporcione mayor satisfacción.

## Derechos políticos

El mejor medio para asegurar las libertades protegidas por los derechos cívicos es la participación de los ciudadanos en la constitución de los poderes públicos. Los derechos políticos dan origen a los mecanismos que han de normar la vida política de un Estado que tenga aspiraciones democráticas.

- *Derecho a la información.* Estar bien informado es básico para el ejercicio razonable y razonado de la libertad. Si el Estado democrático se obliga a informar sistemáticamente sobre sus consideraciones, procedimientos y toma de decisiones, por medio de formatos sencillos y accesibles, y si además conserva y ordena convenientemente los documentos que fundamentan, instruyen y provocan su actuación, buena parte del derecho a la información de las personas estará resguardado.
- *Derecho a la deliberación pública.* La deliberación amplia y plural tiene como propósito promover un proceso de aprendizaje sobre los temas del debate común y también sobre las prácticas democráticas válidas para resolverse satisfactoriamente.
- *Derecho a participar organizadamente.* El buen funcionamiento de las democracias depende de la preexistencia de un amplio tejido de organizaciones sociales, para la construcción, deliberación, tratamiento y toma de decisiones de los asuntos públicos, como pueden ser por ejemplo los sindicatos o los partidos políticos. Para que el Estado encuentre

suficiente legitimidad a la hora de gobernar, debe estar enraizado en una sociedad organizada a partir de interlocutores que posean responsabilidades formales. Las organizaciones sociales deben tener garantizado su propio margen de libertad con respecto al Estado y no encontrarse manipuladas o cooptadas.

- *Derecho a la rendición de cuentas* En toda democracia los individuos deben exigir explicaciones con respecto a las decisiones y actos producidos dentro de las instituciones del Estado. La rendición de cuentas es la obligación impuesta sobre los representantes del Estado para que éstos justifiquen, expliquen y evalúen sus actos frente a sus pares, y también de cara a cualquiera de los integrantes de la sociedad a la cual sirven
- *Derecho a votar y ser votado.* Cada ciudadano tiene el derecho y la libertad para elegir a sus representantes y puede también participar como candidato para ser elegido mediante el voto. Para que los derechos a votar y ser votado se vuelvan efectivos es indispensable que las personas cuenten con condiciones similares para informarse, deliberar, organizarse y exigir cuentas. Además, los procedimientos electorales deben asegurar la libertad, la información, la secrecía y la individualidad e intransferibilidad de los votos.

## Derechos sociales

Es a partir de los derechos sociales que se pueden practicar efectivamente el resto de los derechos, ya que éstos posibilitan la acción ideal que da origen a las libertades civiles, y además hacen que las atribuciones políticas se conviertan en una acción social. La ciudadanía requiere de una legislación y de políticas públicas que impacten sobre el bienestar general de la sociedad, en ese sentido los derechos sociales igualan las oportunidades para vivir con dignidad y tienen como objetivo la corrección deliberada de los desequilibrios (económicos, culturales y sociales).

- *Derechos laborales* Con la organización colectiva por parte de los trabajadores para negociar las condiciones laborales se ganaron los derechos a la huelga, a recibir un pago justo por su trabajo, a realizar jornadas de trabajo de 8 horas diarias, a recibir parte de las utilidades generadas por

la empresa, la protección por parte del Estado para que los empleadores cumplieran sus obligaciones, los seguros de vida y de gastos médicos, y las pensiones que constituyen en lo general el conjunto de derechos laborales.

- *Derecho a la educación* Fue a finales del siglo XIX cuando el Estado moderno se obligó a garantizar la educación básica para todos los niños. Desde entonces quedó claro que no era suficiente proveer a los menores sólo de aulas y maestros, sino que este derecho debía incluir una educación de buena calidad que ofreciera habilidades y conocimientos convenientes a los estudiantes. La instrucción básica es crucial para mejorar las oportunidades en la vida de las personas.
- *Derechos a la salud.* Derivada primero de los derechos laborales, nació la prerrogativa a un servicio de salud que disminuyera los riesgos que, por enfermedad, pueden enfrentar las personas.
- *Derecho a un medio ambiente sustentable* Es uno de los más recientes, obliga a los actores productivos, al Estado y a la sociedad en general, para que aseguren la sustentabilidad de los recursos naturales y, más genéricamente, del medio ambiente donde vivimos y nos desarrollamos los seres humanos

## Derechos de las minorías

El término minoría no se refiere a una cuestión numérica, sino al hecho de que las personas son discriminadas por compartir rasgos de identidad con un determinado grupo social, y si este último se encuentra en una situación injusta y asimétrica de vulnerabilidad, se está entonces en presencia de un individuo potencialmente sujeto al ejercicio de los derechos de minoría. Si se pertenece a una minoría es porque sus derechos han sido amonados o disminuidos. El propósito de los derechos de las minorías es tutelar las prerrogativas de los individuos que sufren limitaciones en sus libertades, precisamente por poseer una identidad distinta a la de la mayoría

- *Derechos especiales de representación.* En las sociedades étnicas o socialmente diversas con frecuencia se presenta un reclamo para que, tanto en los parlamentos como en las oficinas de gobierno, se abran explícitamente espacios para los grupos minoritarios. Uno de los mecanismos más utilizados para el ejercicio de este derecho es el de las cuotas de género, tanto en las candidaturas de los partidos como en los puestos de gobierno. Otro es la cuota étnica o racial en estos mismos cargos y, por último, una forma de asegurar una mejor representación para las minorías en los poderes públicos es el uso del mecanismo de representación proporcional que determinan espacios en el parlamento en función del porcentaje obtenido de votos.
- *Derechos económicos y sociales diferenciados.* Las políticas de Estado suelen ser una herramienta poderosa para transformar la realidad material de las personas que viven en una circunstancia de desventaja. Proveer de apoyos focalizados a favor de quienes padecen pobreza o marginación es parte de las acciones que los Estados democráticos ofrecen a sus poblaciones con el objeto de disminuir los niveles de desigualdad.
- *Derechos especiales o de autonomía.* Se relacionan con el autogobierno y la utilización de sistemas judiciales basados en los usos y costumbres de las poblaciones originarias. Estos derechos tienen que ver en su mayoría con la creación de ámbitos de poder, dentro de los cuales se exigen al Estado nacional que se abstenga de interferir.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es esencial para que los regímenes democráticos se consoliden y desarrollen. Una participación insuficiente produce una ciudadanía de baja intensidad y ésta, a su vez, condena a la democracia a ser de mala calidad. Por ello resulta crítico que los regímenes democráticos promuevan la participación de la ciudadanía en las tareas públicas.

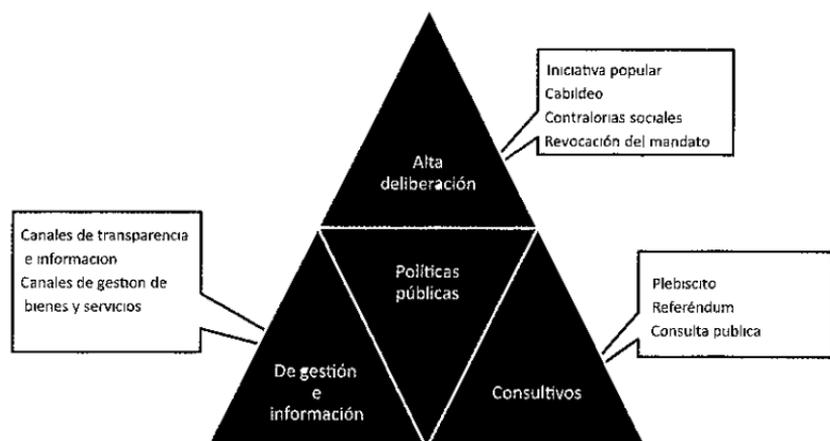
La insatisfacción social respecto a sus instituciones representativas se asocia con el monopolio y control de la agenda pública, muchas veces en manos de los partidos políticos y de las legislaturas. Generalmente, la inscripción de la agenda

es producto de la oferta política y administrativa, sin embargo, se puede observar que existen gobiernos democráticos interesados en integrar a los ciudadanos a las decisiones públicas. Por un lado, coexisten *marcos normativos* que facilitan la intervención activa de los ciudadanos de manera individual o colectiva en los asuntos públicos, por otro, el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones supone un esfuerzo de organización a partir de *promotores* que resultan ser intermediadores entre los representantes y la sociedad (Kitschelt, 1993).

Respecto a los *marcos normativos*, éstos se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los que pueden participar los ciudadanos de manera colectiva o individual en los diversos campos sociales: económicos, culturales, políticos, ambientales, así como diversas actividades públicas locales y regionales. Los marcos normativos de participación ciudadana constituyen distintos niveles de corresponsabilidad con las decisiones. Algunos mecanismos tienen una *función consultiva* conforme los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas ofrecidos por el gobierno, esto se realiza a partir de referéndums, plebiscitos o consultas públicas, y son más o menos influyentes en la medida en que las opiniones son vinculatorias de las decisiones gubernamentales.

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

## Marcos normativos y niveles de ocupación



Fuente: Elaboración propia

La operatividad de los instrumentos depende de la capacidad organizativa y de representación con la que cuentan los ciudadanos. Roth Deubel (2006) considera que la tarea organizativa estaría a cargo de tres tipos de promotores *políticos, sociales y administrativos*.

Los *promotores políticos* incluyen a los partidos políticos dentro y fuera de los cuerpos representativos, los gremios o los grupos de presión. Su función es filtrar, codificar y agregar demandas sociales de sus bases para que sean canalizadas hacia el sistema político, particularmente hacia las asambleas legislativas.

El segundo grupo, *los promotores sociales*, son representantes particulares que por su posición y reconocimiento, disponen de una legitimidad social importante, capaces de influir directamente en la formación de la agenda gubernamental o legislativa.

Finalmente, los *mediadores administrativos* se convierten en promotores cuando defienden una determinada demanda y se transforman en defensores de intereses particulares, sin dejar de ser funcionarios públicos, lo que supone un interés propio del funcionario

En todos los casos, el objetivo es influir en mayor o menor medida en la agenda gubernamental y/o legislativa, sin embargo, ¿qué tan efectiva es la respuesta de los tomadores de decisiones, simplemente gestionan las distintas demandas o diseñan propuestas al momento de reconocer los problemas?

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

### Cultura política

La cultura política es el universo simbólico asociado al ejercicio y las estructuras de poder, se refiere a sentimientos, creencias, valoraciones que dan significado a lo político, a diversos éthos en torno a las relaciones de poder. La cultura política es una composición de valores y percepciones que, como tal, no abarca orientaciones de un solo tipo, sino que combina percepciones y convicciones democráticas y/o modernas con patrones de comportamiento más o menos autoritario y/o tradicional.

### Valores políticos

Son normas de carácter general que intervienen en el cálculo de la acción de los individuos. Los valores no tienen validez fuera de la sociedad en la que funcionan como reglas o parte de las mismas; por lo tanto, no tienen un sustento trascendental, no son universales *per se*. Los valores constituyen dentro de un régimen político el consenso no discutible, una especie de acuerdo general sobre lo que debe ser el sistema político.

## Socialización política

Es un proceso de aprendizaje e interiorización de valores, símbolos y actitudes frente a la política, de larga duración y mucho menos directo, formal y cognitivo que el aprendizaje escolar.

## Confianza política

Es el conjunto de expectativas que deposita la ciudadanía en las instituciones y sus representantes, es el mecanismo que indica el nivel de satisfacción ciudadana con la democracia. Por el contrario, la desconfianza política representa la incapacidad de los ciudadanos para poner freno a los líderes, para controlar y evaluar a los gobiernos, para influir en ellos y obligarlos a operar de forma eficiente; la desconfianza es la precondition del ciudadano que se comporta como súbdito; que renuncia a influir, a demandar, que es incapaz de asociarse con otros ciudadanos para resolver sus problemas y para defender sus demandas y exigir su cumplimiento.

Actualmente el papel de los ciudadanos es vital en las decisiones públicas, dado que reducen la asimetría con respecto a la representación política y complementan los actos de gobierno a partir de su integración de la opinión en los asuntos públicos, además de ofrecer mayor capacidad de respuesta y generar un efecto multiplicador de las demandas. Esa participación dependerá de los canales de acceso ofrecidos por la autoridad y de la intensidad en el manejo y conocimiento de las temáticas a tratar. Desde este supuesto, se ha observado que las decisiones públicas en México se han fortalecido conforme se han reactivado diversos canales de acceso ciudadano –de reciente creación– que incentivan la participación. Pero por otro lado la satisfacción social con la democracia mexicana ha sido altamente cuestionada en tanto que persisten viejas instituciones, reticencias estructurales, a pesar de la integración de nuevos actores (sociales y políticos) en los procesos de decisión democráticos.

## SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

En 2005, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aseguraba que en México el tránsito a la democracia estaba acompañado por los siguientes hechos: un crecimiento económico deficiente; una persistente desigualdad social y el incremento de la delincuencia. Todo esto, ha llevado a un frágil Estado de Derecho, a una vida pública inestable y a una escasa cohesión social: “El desencanto con la democracia (con sus instrumentos partidos, políticos, parlamentos) aparecía ya desde entonces en todos los ámbitos”.

Este mundo de desigualdad y malestar social no es la forma de la democracia sino la manera en la que se vive en democracia. En parte, porque no se tiene una *ciudadanía de alta intensidad*, entendida como la capacidad real de los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos, civiles y sociales

Visto de esta manera, “la democracia tendrá mejores condiciones de perdurar en tanto sirva a la creación del bienestar individual y colectivo de una sociedad. Si fracasa en esa tarea, tarde o temprano aumentará su debilidad y la probabilidad de ser reemplazada” Es decir, la permanencia y reproducción de la democracia debe asegurarse por la legitimidad, la satisfacción de las demandas sociales y la creciente realización y difusión de los derechos. Esto es, por medio del ejercicio de la ciudadanía de alta intensidad

En virtud de lo anterior, esta segunda parte del texto tiene como objetivo ilustrar al lector sobre las siguientes cuestiones: ¿cómo vive la ciudadanía de nuestro país en democracia?, ¿qué tan satisfecha está con la respuesta a sus demandas?, ¿tenemos capacidad real de ejercer nuestros derechos?, y sobre todo, tiene la intención de instruir ¿por qué es deseable vivir en democracia?



Imágenes Google LIFE

## Democracia y ciudadanía en México

Hoy es posible definir a la democracia como el arreglo institucional que se concreta en gobierno y que deriva de: *a)* la práctica libre, directa y secreta de los votos y *b)* la participación de ciudadanos que se reconocen en el ejercicio tolerante y razonado de la deliberación pública. Aunado a lo anterior, “Esta práctica implica necesariamente la existencia previa de un piso mínimo de derechos humanos: el derecho a estar informado sobre los asuntos públicos, así como las libertades para expresarse, para publicar, para organizarse y para reunirse, entre otros”

La democracia ya no se asume sólo como el ejercicio del derecho a votar sino que requiere la existencia de una *ciudadanía de alta intensidad* que tiene como principios: *a)* el conocimiento de los derechos y obligaciones ciudadanos/as; *b)* la identificación del Estado como el responsable del reconocimiento y armonización de leyes y políticas que aseguren su realización, y *c)* el conocimiento de las formas pacíficas para plantear las demandas.

En suma, vivir en democracia no sólo significa votar sino y sobre todo, bienestar ciudadano que quiere decir, ejercer efectivamente y gozar de los derechos sociales, políticos y civiles que han sido reconocidos por el Estado.

En este sentido, la confianza política ciudadana hacia las instituciones tiene un peso significativo toda vez que ésta es el conjunto de expectativas que

se generan o depositan y que no siempre son satisfechas por las instituciones del Estado. En estos términos, la confianza es el mecanismo mediante el cual la ciudadanía y las instituciones: *a)* interactúan, *b)* posibilitan u obstaculizan el funcionamiento de la vida en democracia. Mientras mayor sea la confianza en las instituciones y en sus representantes, mayor será la valoración de la democracia, tanto su apoyo como la satisfacción de vivir en ella.

Con lo planteado hasta aquí nos podemos hacer las siguientes interrogantes: ¿cuál es tu nivel de confianza en las instituciones?, ¿estás satisfecho de vivir en democracia?, ¿prefieres la democracia a cualquier otra forma de gobierno?



Imágenes Google LIFE

Está claro que aun cuando se instauren diversos procesos e instituciones electorales de carácter democrático, ello no resuelve automáticamente los problemas sociales y económicos de una sociedad. En el caso mexicano, la transición a la democracia se consolidó a partir de modalidades y procesos diferentes al resto de América Latina. Se puede argumentar que la transición democrática mexicana concluyó con la toma de poder de Vicente Fox en el año 2000.

En México encontramos una apatía o desconfianza por la política y el ausentismo ciudadano en las urnas es la crisis de confianza por la que atraviesan los partidos políticos, los actores de la política y las instituciones políticas en general. Esta situación se agudizó en las elecciones federales de 2009 con la emergencia del llamado “voto nulo”, expresión ciudadana que para algunos resultó ser un innovador trabajo de la sociedad civil para colocar “en la mesa

de discusión varios asuntos políticos referidos fundamentalmente, al financiamiento de los partidos, la transparencia en el uso de recursos, la entrega de cuentas de los gobernantes a los gobernados, la posibilidad de reelección de candidatos, así como una lectura distinta de la Reforma Electoral impulsada en 2007". Mientras que para otros es la evidencia de la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones de representación y en la política y puede constituir el comienzo del resquebrajamiento de la democracia en México

Existen diversas explicaciones ante este fenómeno. Una es que los ciudadanos están cansados de las constantes descalificaciones entre candidatos, al mismo tiempo que no están satisfechos con las acciones del gobierno y las instituciones políticas. La generación de expectativas es cada vez más acotada, y se hace uso constante de frases tales como: *de los males el menor, un corrupto tolerable* y nuestra *esperanza (está) marchita* y *yo por eso mejor no voto*

En este sentido, la confianza política se vuelve central para analizar la relación entre ciudadanos e instituciones porque ésta es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos expresan su nivel de apoyo a la democracia y su satisfacción de vivir en la misma.



Imagenes Google LIFE

## Apoyo y satisfacción con la democracia en México

A continuación encontrarás una serie de datos que permiten ilustrar: *a)* la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones y si hubo cambios antes y después de la alternancia, *b)* la aprobación ciudadana de la eficacia del gobierno, *c)* apoyo y satisfacción de vivir en democracia y *d)* el perfil de ciudadanía democrática.

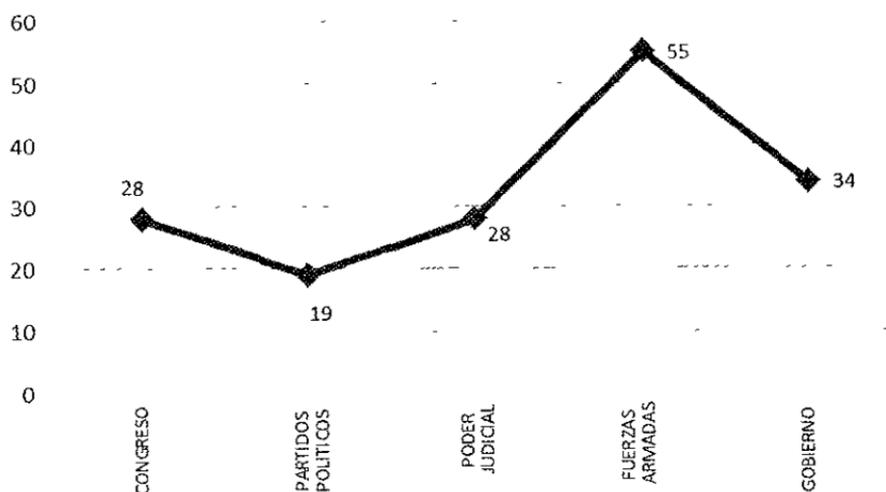
Lo anterior permitirá tener un panorama general de quiénes son y dónde están los y las ciudadanas que se sienten más satisfechos de vivir en democracia. ¿Tú eres uno de ellos?, ¿por qué?

### *a)* Niveles de confianza en instituciones

La confianza es un atributo mediante el cual se generan expectativas ciudadanas respecto de diversos actores políticos, y se hacen evaluaciones del desempeño y cumplimiento de las mismas. Este concepto está fuertemente relacionado con la eficacia y eficiencia del gobierno.

De acuerdo con la Gráfica 1 la institución que goza de mayor confianza es el ejército con 55%, seguida del gobierno 21 puntos abajo con 34 por ciento

**Gráfica 1**  
Confianza en instituciones 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Mitofsky 2010

Conviene señalar que la mayor confianza en las fuerzas armadas tiene relación directa con la estrategia de combate al narcotráfico y al crimen organizado emprendida desde 2006 por el gobierno federal.



**YO APOYO  
AL EJERCITO  
MEXICANO  
Y LA MARINA**

Imágenes Google LIFE

Por otro lado, es importante mencionar que las fuerzas armadas representan un ícono de nacionalidad y patriotismo, lo cual las acerca a una evaluación positiva y subjetiva por parte de la ciudadanía.

**Cuadro 1**  
Confianza en instituciones (%)

AÑO	Congreso	Ejército	IFE	Presidencia	Diputados	SCJN	Policía	Partidos P	Maestros	Empresarios	Sindicatos	Iglesia
1990	47	47	-	-	-	-	32	30	76	46	38	76
2000	23	54	45	-	-	-	30	25	-	42	29	82
2003	31	65	62	50	31	41	21	25	52	35	29	65
2004	31	75	67	61	42	57	50	47	63	53	48	77
2005	31	78	74	65	49	65	52	54	-	61	53	82

Fuentes: Ronald Inglehart, Miguel Basañez, et al. *Human Beliefs and Values*. Siglo 21 Mexico, agosto de 2004. Tablas E069, E072 y E080, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. *Cultura de la Constitución en México*. Encuesta nacional de vivienda 2003. Segunda ENCUP, Segob, 2003. Instituto de Investigaciones Sociales-IFE. Encuesta Nacional en Vivienda 2003. Consulta Mitofsky 2005-2005.

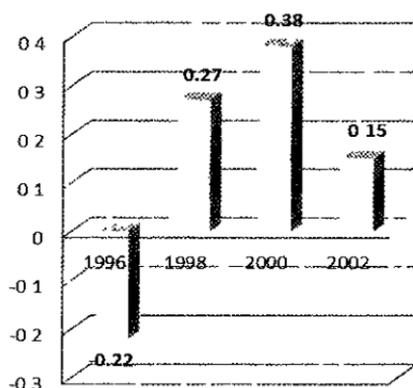
Como se muestra en el Cuadro 1, la iglesia es la institución que ha gozado de mayor confianza por más de una década. Seguida del ejército y de un organismo ciudadano, el Instituto Federal Electoral. Por el contrario, las dos instituciones con menos confianza ciudadana son: el Congreso de la Unión y los diputados.

### b) Eficacia del gobierno

¿De qué depende que los ciudadanos se sientan satisfechos de vivir en democracia? La resolución de las demandas es uno de los elementos que posibilita el apoyo a la democracia y la satisfacción de vivir en ella. De acuerdo con diversos estudios de opinión, las grandes preocupaciones de la ciudadanía hasta este momento son dos: *a*) que disminuya la inseguridad (25.1%) y *b*) que mejore la economía (17.6%). A la pregunta sobre en quién ha de recaer la resolución de estas demandas, el 32.9% dijo que el responsable de resolver dichas prioridades es el gobierno en sus diferentes niveles (Mitofsky, 2010)

Lo anterior guarda relación con la eficacia del gobierno, que significa la capacidad que éste tiene para resolver las demandas de la ciudadanía. Como se muestra en la Gráfica 2, el periodo en el que los ciudadanos consideraron más efectivo al gobierno fue precisamente el de la alternancia (2000).

**Gráfica 2**  
Eficacia del gobierno %



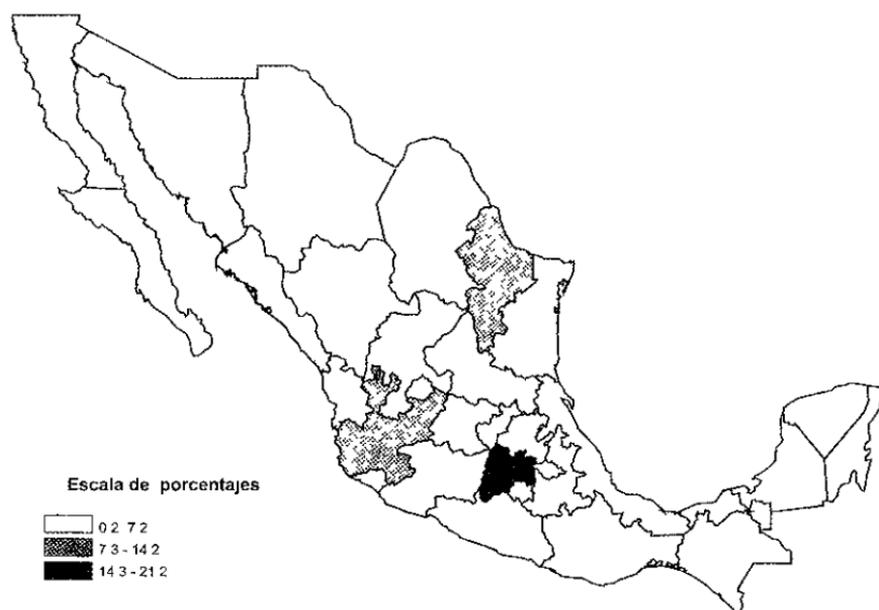
Fuente: Elaboración propia

c) Apoyo y satisfacción con la democracia

En este sentido, vale la pena explorar qué cantidad de población prefiere que un gobierno intervenga en la solución de todos los problemas nacionales. Según se observa en el Mapa 1, el Estado de México y el Distrito Federal comparten la visión de que el gobierno debe intervenir para resolver los problemas; Jalisco y Nuevo León en menor medida y el resto del país parece compartir una visión poco estatista.

### Mapa 1

Piensa que el gobierno debe intervenir para resolver los problemas



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008, Segob, México

A raíz de estos datos, podemos indagar sobre el apoyo que tiene la democracia y cómo éste se distribuye en el mapa nacional

**Cuadro 2**  
Apoyo a la democracia (%)

Apoyo a la democracia	Antes de la alternancia (1999)	Después de la alternancia (2005)
Preferencia por la democracia	50	75.5
Preferencia por cualquiera de las dos	26	5.1
Preferencia por autoritarismo	20	19.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008, Segob, México

La preferencia por la democracia (Cuadro 2) se incrementó después de la alternancia. De igual forma, el porcentaje de personas que apoya un gobierno autoritario y la indiferencia hacia uno u otro, disminuyeron. A partir de estos datos cabe preguntarse ¿qué tan satisfechos se encuentran los ciudadanos que prefieren la democracia de vivir en ella? y ¿de qué elementos depende su satisfacción?

Como se ilustra en el Cuadro 3, quienes apoyan a la democracia no aparecen en igual cantidad que quienes se dicen satisfechos con ella. En casi 50% de quienes apoyan a la democracia se dicen no satisfechos de vivir en ella. Por otro lado, comparativamente, los mexicanos se sienten menos satisfechos que en el promedio latinoamericano.

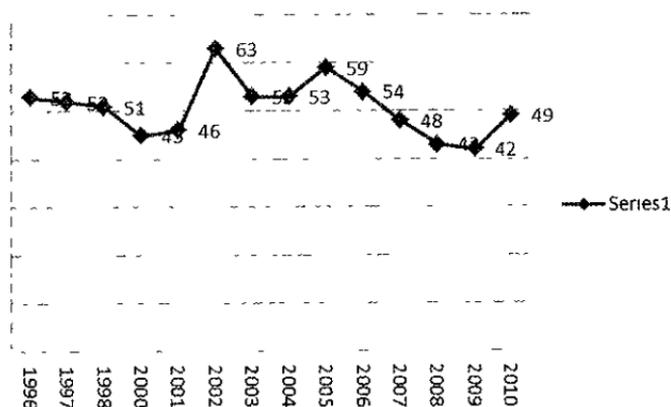
**Cuadro 3**  
Satisfacción con la democracia y la economía (%)

Apoyo en 2010	Satisfacción en 2010	Demócratas insatisfechos en 2010
<b>Satisfacción con la democracia</b>		
49	27	22
<b>Satisfacción con la economía</b>		
México	17	
América Latina	30	

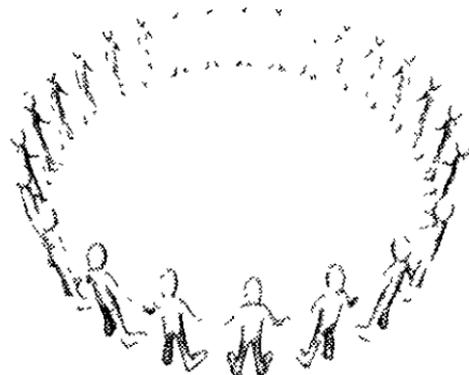
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008, Segob, México

Las gráficas 3 y 4 dan muestra de que la hipótesis de que la alternancia trajo consigo una preferencia por la democracia aún mayor, no puede rechazarse. En contraste, la satisfacción con la democracia va en picada (Gráfica 4) y en 1997 (antes de la alternancia) era mayor que después del 2000. ¿Qué pasó? La eficacia del gobierno ha decaído en la misma magnitud.

**Gráfica 3**  
Satisfacción con la democracia

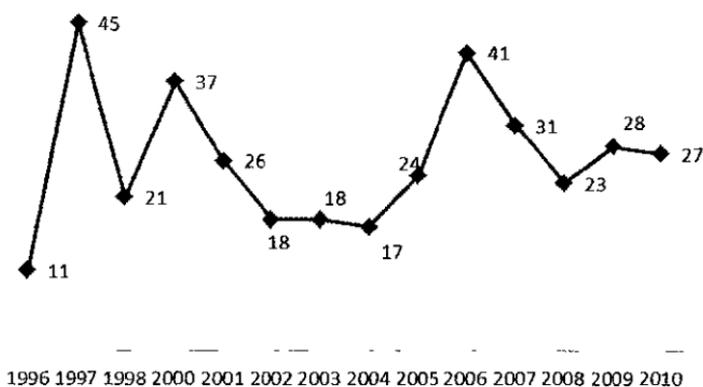


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008, Segob, Mexico



Imágenes Google LIFE

**Gráfica 4**  
Satisfacción con la democracia (serie de tiempo)



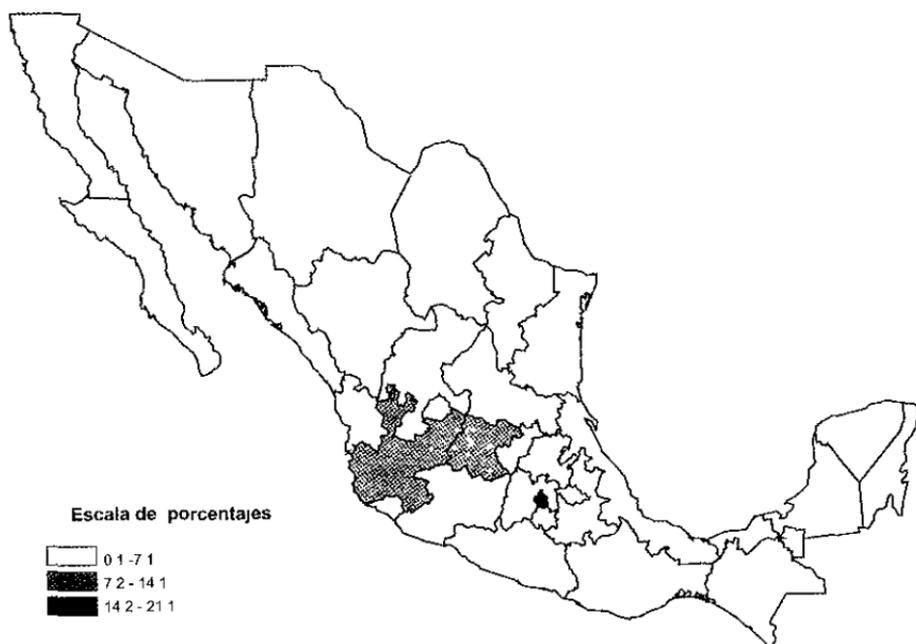
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008, Segob, México

Así, el apoyo a la democracia no necesariamente se traduce en satisfacción con ésta. En el ámbito nacional, la distribución de la preferencia por la democracia y la satisfacción con ésta es desigual. Como vemos en el Mapa 2, el Distrito Federal es la única entidad federativa en la que la población dice estar satisfecha con ella. Guanajuato y Jalisco le siguen y el resto del país se comporta de manera similar entre 0.1 y 7 por ciento.

Si bien, por lo menos 50% apoya la existencia de una democracia en el país, sólo la población del Distrito Federal dice estar satisfecha de vivir en ella, comparativamente con el resto del país la insatisfacción de vivir en democracia puede trastocar su fortaleza y llevar a la ciudadanía a pensar que es preferible renunciar a ciertos derechos y libertades si eso permite resolver problemas de calidad de vida. Ejemplo de ello es la población del Estado de México, que preferiría sacrificar algunas libertades pero tener resueltos los problemas económicos; en este tenor, le siguen, Jalisco, Nuevo León y Veracruz. El resto del país se comporta de manera homogénea (Mapa 3).

## Mapa 2

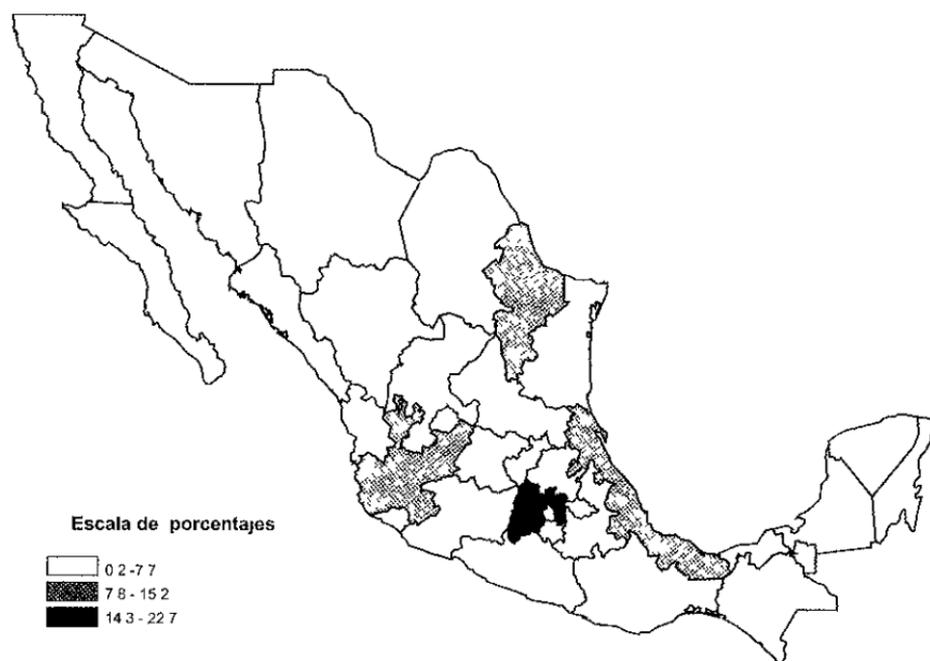
### Satisfacción con la democracia



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008, Segob, Mexico

**Mapa 3**

Es preferible sacrificar algunas libertades para tener resueltos los problemas económicos



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008. Segob. México

*d) Democracia de ciudadanía (perfil del demócrata)*

Ahora bien, ¿quiénes son los ciudadanos más satisfechos con la democracia? De manera descriptiva, tenemos los siguientes datos:

**Cuadro 4**  
Satisfacción con la democracia por género (%)

Sexo	Muy	Algo	Poco	Nada	No sabe/ NR	Total
Hombre	38.7	45.5	45	45.4	32.5	43.3
Mujer	61.3	54.5	55	54.6	67.5	56.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008, Segob, México

Como vemos en el Cuadro 4, las mujeres están más satisfechas que los hombres y en cuanto a la escolaridad, Cuadro 5, parece no haber relación pues los grupos se distribuyen sin una tendencia clara

**Cuadro 5**  
Satisfacción con la democracia por escolaridad (%)

Sexo	Muy	Algo	Poco	Nada	No sabe/ NR	Total
Preescolar	8.2	5.2	5.1	5.6	28.9	8.4
Primaria	35.4	26.8	29.2	35.4	49.1	32.6
Secundaria	19.1	24.2	25.8	26.7	15.1	23.8
Medio Superior	15.5	17	15.9	13.2	2.1	13.9
Superior	17.4	18.7	17.5	11.2	1.8	14.6
Posgrado	3	1.6	8	3	0	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008, Segob, México

En cuanto a la ocupación, en el Cuadro 6 se observa que el grupo de profesionales dice estar muy satisfecho con la democracia. Le siguen quienes su ocupación es manejar algún vehículo público y finalmente están los comerciantes.

**Cuadro 6**  
Satisfacción con la democracia por ocupación

Ocupación	Muy	Algo	Poco	Nada	NS/NC	Total
Profesionales	29,9732	1,390,461	1,882,522	836,450	42,755	4,451,920
Funcionarios Públicos	37,660	342,626	89,232	104,258	16,244	590,020
Administrativos	225,889	1,346,310	1,363,051	591,760	134,593	3,661,603
Comerciantes	428,807	1,792,492	2,048,996	1,954,839	520,676	6,745,810
Choferes	643,652	3,327,769	4,414,369	3,068,151	142,254	12,696,195
Campo	241,917	1,008,039	1,267,347	465,104	1,301,315	4,283,722
Industria	298,122	1,849,230	1728266	,,014	543582	5681214
No especificado	16,175	34,205	3962	0	28265	82607
<b>Total</b>	<b>2,191,954</b>	<b>11091132</b>	<b>12797745</b>	<b>8282576</b>	<b>3829684</b>	<b>38193091</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2008, Segob, México

## Conclusiones

Hasta aquí se ha ilustrado de manera general el sentir de la ciudadanía de vivir en democracia. Como vimos, existe una fuerte tensión entre el apoyo a esta forma de gobierno y la satisfacción con la misma, derivada en gran parte del hecho de que los frutos de la democracia en términos económicos han sido escasos.

Esta visión de la democracia como mecanismo para mejorar la calidad de vida de los y las ciudadanas ha traído consigo el desencanto. Esta desazón abre la peligrosa posibilidad de un retroceso, toda vez que la ciudadanía está dispuesta a renunciar a algunas libertades con tal de mejorar su situación económica.

En este sentido, es necesario afirmar que es posible y exigible una mejor distribución del ingreso así como un mayor bienestar ciudadano pero para todo ello, es indispensable una ciudadanía capaz de exigir y ejercer sus derechos. Mientras el Estado no garantice que así sea y la ciudadanía no logre apropiarse de las exigencias para plantear sus demandas y derechos el proceso de democratización en México seguirá erosionado.

## Actividades a realizar

Desarrolle los siguientes conceptos vistos en la primera parte del cuadernillo:

1. ¿Qué es la ciudadanía?

---

---

---

---

2. ¿Cuáles son las principales características de los derechos civiles?

---

---

---

---

3. ¿Cuáles son las principales características de los derechos políticos?

---

---

---

---

4. ¿Cuáles son las principales características de los derechos sociales?

---

---

---

---

5. ¿Cómo definiría la cultura política?

---

---

---

---

*Evaluación: cada pregunta tiene un valor de 2 puntos para hacer un total de 10 puntos.*

## Ejercicio de opinión pública

Cada uno de los miembros del curso debe contestar las siguientes preguntas para evaluar como ciudadanos su satisfacción personal con la democracia, posteriormente deben analizar y cuantificar en conjunto sus respuestas para realizar estadísticas y gráficas que nos muestren sus opiniones y evaluaciones en torno al funcionamiento de la democracia.

### Encuesta

1. ¿Cómo califica el funcionamiento de la democracia en México? (1 es muy mal y 10 es muy bien)
2. ¿Qué tanto cree que los candidatos van a cumplir sus promesas de campaña? (1 es nada y 10 es mucho)
3. ¿Qué tanto escuchan los partidos políticos a los ciudadanos? (nada, poco, medianamente, mucho)
4. ¿Qué tan representado se siente usted por su actual diputado federal? (nada, poco, medianamente, mucho)
5. ¿Conoce usted y recuerda el nombre de su actual diputado local y/o federal? (sí, no)
6. ¿Ha tenido algún tipo de contacto o de información sobre las actividades de su actual diputado local y/o federal? (sí, no)
7. ¿Cuál le gustaría que fuera el principal objetivo de México en los próximos diez años?
  - a) Una economía fuerte que ofrezca empleos y buenos salarios.
  - b) Un sistema de seguridad social que garantice servicios de salud y bienestar a la gente.
  - c) Una democracia en la que los ciudadanos participen, ejerzan sus derechos y libertades, y los gobernantes rindan cuentas.

- d) Un Estado de derecho en el que prevalezca la legalidad y se castigue a quienes rompan las leyes.
8. ¿Usted piensa que los políticos trabajan por el bien de los ciudadanos o por el bienestar propio?
9. ¿Usted cree que los mexicanos suelen trabajar juntos para conseguir metas comunes o cada uno actúa para su propio beneficio?
10. ¿Usted cree que la democracia es una buena o una mala forma de gobierno para el país?
11. ¿Usted piensa que México va por el camino de la justicia y la legalidad o por el de la injusticia y la ilegalidad?
12. De las siguientes cuestiones ¿qué cree que divide o une a los mexicanos? (use una escala del 1 al 10 en donde 1 divide completamente y 10 une completamente)
- a) La historia
  - b) Los deportes
  - c) La religión
  - d) Las razas y etnias
  - e) La política
  - f) Los gobiernos
  - g) Los partidos políticos
13. De las siguientes instituciones políticas, ¿cuáles son en las que más confías? (use una escala del 1 al 10 en donde 1 confía muy poco o nada y 10 confía totalmente)
- a) Congresos
  - b) Ejército
  - c) IFE
  - d) Presidencia
  - e) Diputados
  - f) SCJN

- g) Policía
- h) Partidos políticos
- i) Maestros
- j) Empresarios
- k) Sindicatos
- l) Iglesia

14. ¿Usted cree que México es un país democrático? (nada, poco, medianamente, mucho)
15. ¿Usted prefiere vivir en un país donde se respeten los derechos humanos y la democracia pero sin desarrollo y con pobreza o preferiría vivir en un país con desarrollo y bienestar, pero sin libertades y respeto a los derechos humanos?

## Bibliografía consultada

- Anduiza, Eva y Agustí Bosch (2004), *Comportamiento político y electoral*, Barcelona, Ariel
- Bobbio, Norberto (1987), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema
- Del Castillo, Pilar e Ismael Crespo (1997), *Cultura política Enfoques teóricos y análisis empíricos*, Valencia, Tirant lo Blanch
- Durand Ponte, Víctor Manuel (2004), *Ciudadanía y cultura política México 1993-2001*, México, Siglo XXI Editores
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008*, 4ª Ed, México, Secretaría de Gobernación
- Encuesta Nacional Sobre el Sentir Ciudadano 2009*, Fundación Este País, IPN, ITAM, revista *Este País*, núm 222, México, septiembre
- Held, David (1992), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza
- LatinoBarómetro 2009, Estudio de opinión pública, Santiago de Chile, www.latinobarometro.org
- Kymlicka, Will (1996), *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós
- Marshall, Thomas H (1964), "Class, Citizenship and Social Development", en *Citizenship and Social Class*, Doubleday and Company
- Pérez Ledesma, Manuel (comp.), (2000), *Ciudadanía y democracia*, Madrid, Pablo Iglesias
- Pérez Luño, Antonio E (1998), *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos
- Peschard, Jacqueline (1997), *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política, México, IFE
- Raphael, Ricardo (2007), *Para entender la institución ciudadana*, China, Nostra Ediciones
- Schnapper, Dominique (2001), *La comunidad de los ciudadanos Acerca de la idea moderna de nación*, Madrid, Alianza
- Turner, Bryan S y Peter Hamilton (editores) (1994), *Citizenship Critical Concepts*, vol I y vol II, Londres, Routledge



# Segunda parte

De la representación a la función de los legisladores



## Introducción

Para su funcionamiento, la democracia se compone de un conjunto de instituciones que integran mecanismos de acción del Estado, desarrollados por el gobierno a partir de procesos por los cuales *la sociedad se organiza*. En esta concepción, se encuentran integradas instituciones como el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo (por medio de sus secretarías de Estado) y el Poder Judicial, instituciones que rigen, fijan, modifican o transforman las reglas o normas que tutelan el estatus de personas físicas y morales y el régimen jurídico de sus bienes.

El Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia, es ahí donde los acuerdos, la negociación o incluso las coaliciones se construyen en un intercambio de concesiones y prebendas favorables a los integrantes de las instituciones (Lahera, 2000). Dentro de este intercambio, el papel del legislativo representa el marco formal, para conocer demandas, influir en la agenda del gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar la correlación de fuerzas políticas para decidir, aprobar el presupuesto para las políticas públicas y monitorear la realización de las mismas

De ahí la necesidad de conocer a detalle ¿qué es el Poder Legislativo?, ¿cuál es su papel dentro del sistema político e institucional?, ¿cómo y quiénes lo componen?, ¿qué hace?, ¿cómo lo hace?, en fin, se intenta desarrollar una visión más completa de la actividad parlamentaria más que como una función política, como una parte del conjunto institucional de Estado en el que convergen los ciudadanos, las autoridades gubernamentales y por supuesto los representantes del órgano legislativo.

Para ello se elaboró este compendio que se compone de cuatro bloques que intentan responder a los cuestionamientos sobre el Poder Legislativo. En la primera parte se desarrolla el origen de la democracia representativa y su

relación con el Poder Legislativo como un proceso de transformación y adaptación institucional de las asambleas y la democracia moderna.

En la segunda parte se explica la relación entre el tipo de régimen político (parlamentarismo, presidencialismo y sus variantes) y las características propias de la institución representativa para cada modalidad.

En el tercer apartado se explica la diferencia entre sistemas unicamerales y bicamerales, que le dan un toque de particularidad a los regímenes políticos.

Finalmente, se propone el estudio del Poder Legislativo a partir de las actividades propias del mismo en cuanto a sus funciones tradicionales (legislar, fiscalizar, gestionar, educar, etcétera) y funciones diversificadas como la diplomacia parlamentaria.

Con este conjunto se espera no sólo resaltar la importancia del Poder Legislativo sino conocer más afondo las características, las funciones y las tipologías de sistemas legislativos en América Latina y particularmente en México.

Dada la baja estima en la que se encuentra el Poder Legislativo –demostrada en los gráficos de la primera parte del texto– en la región y más particularmente en México, es importante que los estudiosos de las ciencias sociales, revaloremos la trascendencia del Congreso en la medida en la que no sólo responde a intereses políticos o de partidos políticos, sino que en la actualidad, las decisiones legislativas se convierten en decisiones gubernamentales y por tanto, en derechos y obligaciones ciudadanas que afectan nuestra cotidianidad, así como la relación con nuestros gobernantes en tanto que los procesos de información y transparencia se han abierto y qué mejor oportunidad de conocer una institución tan polémica y compleja dada la naturaleza partidista de los órganos de representación parlamentaria.

## Democracia representativa y su relación con la representación parlamentaria

Hablar de democracia sin duda resulta complicado, ya que a través de la historia se ha venido transformando dicho concepto y se ha percibido de distintas formas por la sociedad. A la democracia se le ha adjetivado de maneras diferentes, tantas, que algunos intentos tratan de enfatizar uno u otro aspecto o modalidad dentro del mismo marco conceptual general (democracia clásica, antigua, moderna, representativa, directa, semidirecta, participativa, política, social, liberal, formal, sustancial). Pese a lo polifacético del término Norberto Bobbio (1989) nos trae una definición amplia y moderna del término en tanto que la democracia:

[..] siempre ha sido empleada para designar una de las formas de gobierno, o sea, una de las diversas maneras bajo las que puede ejercerse el poder político. Específicamente designa la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo. En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que les confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a (con) mecanismos contractuales (Bobbio, 1989)

Como se ha mencionado, la democracia no es una y se podría perfectamente hacer un gran recuento acerca de este concepto, desde la democracia clásica ateniense, pasando por el republicanismo y hasta llegar a la democracia actual, pero para fines prácticos actualmente la concepción refiere fundamentalmente a la democracia representativa, concebida por el pensamiento liberal que surge como consecuencia de la defensa de los valores de la libertad, la elección, la razón y tolerancia frente a la tiranía, el sistema absolutista y la intolerancia religiosa (Held, 1996).

Como consecuencia del nacimiento del Estado nación durante el siglo XIX se dio una (segunda) transformación democrática,<sup>1</sup> donde la democra-

1 Dahl (1992) ubica la primera transformación democrática, en la Grecia y Roma antiguas en el siglo V a C ésta desapareció del Mediterráneo antes del comienzo de la era cristiana. Un siglo más tarde, algunas ciudades-Estado de la Italia medieval se transformaron en regímenes populares, que sin embargo fueron retrocediendo en el curso del Renacimiento. En ambos casos, la sede de las ideas y prácticas democráticas y republicanas fue la ciudad-Estado.

cia adquiere un nuevo valor vinculado con la complejidad social, territorial y política en la que se pueden identificar tres elementos: los partidos, las elecciones y las legislaturas.

Un *partido político* es una asociación de individuos unidos por ideales comunes y que persiguen como meta alcanzar el control del gobierno para llevar a la práctica esos ideales. Es el encargado de presentar candidatos para ocupar los diferentes cargos políticos. Para eso, movilizan el apoyo electoral. También organizan la labor legislativa, articulan y agregan nuevos intereses y preferencias de los ciudadanos. Es esencial para estructurar el apoyo político a determinados programas, intereses socioeconómicos y valores. Agrega las preferencias de los ciudadanos, forma gobiernos y establece acuerdos políticos en el ámbito legislativo.

En concreto, un partido político es una organización estable y permanente; que se basa en una ideología y un programa de gobierno para definir unos objetivos que busca alcanzar mediante el ejercicio del poder político, y dicho ejercicio pretende ocupar cargos públicos electivos. Esta caracterización sólo es válida para los sistemas políticos democráticos, pluralistas y competitivos.

De las funciones de los partidos políticos se tiene aquellas que se refieren por un lado a las acciones electorales de los partidos y aquellas que se remiten a la proyección gubernamental del grupo político.<sup>2</sup>

---

2 En teoría, la mayoría de los autores coinciden en que la principal función de los partidos políticos consiste en recoger las demandas de los múltiples intereses que se agitan en el seno de la sociedad global, y se ajusta a las necesidades del bienestar general, no obstante, para los fines del trabajo, esta función es compartida con las diversas funciones parlamentarias, mismas que si bien no son privativas de éste porque finalmente, el corazón de aquella institución lo constituyen fundamentalmente los partidos políticos, es cierto que hasta que el partido no se encuentra dentro de la toma de decisiones, no puede realizar dicha tarea, a menos que se ejecute desde una perspectiva extraparlamentaria.

## Cuadro 1

### Principales funciones de los partidos políticos

#### Funciones externas o electorales

---

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>a Encuadran a la opinión pública</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• facilitan la cohesión entre representaciones individuales,</li> <li>• Coordinan la acción política</li> </ul> <p>b Educar al ciudadano para el ejercicio de la responsabilidad política</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuerdan al ciudadano sus deberes sociales y políticos</li> <li>• Supeditar sus deseos a los de la sociedad</li> </ul> <p>c Servir de eslabón entre el gobierno y opinión pública</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La vinculación no se reduce al ámbito electoral</li> <li>• Se mantienen las líneas de comunicación</li> <li>• Se permite que los ciudadanos ejerzan la influencia sobre la gestión de los negocios</li> </ul> <p>d Selección de la élite política</p> <p>e Legitiman al sistema</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mediante la participación de los partidos en las elecciones regulares</li> </ul> | <p>a <b>Proyecta la política del gobierno</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• apoyada en una declaración de principios políticos y legislativos más o menos flexible,</li> <li>• Programa derivado de la coalición o la mayoría parlamentaria, • Objetivos que justifican el consenso para alcanzar la gobernabilidad</li> </ul> <p>b <b>Controla y fiscaliza la política gubernamental</b> Mecanismos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propositiones no de ley, interpelaciones, mociones, preguntas, comparecencias, solicitud de informes y comisiones de investigación</li> </ul> <p>Si el control se ejerce desde la mayoría</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se asegura el cumplimiento del programa de gobierno y la orientación política del mismo</li> </ul> <p>Si proviene de la oposición</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se busca transformar en mayoría y dirigir el gobierno</li> <li>• Se señalan los errores y contradicciones gubernamentales</li> <li>• Se busca influir en la orientación política</li> </ul> <p>c <b>Forman grupos parlamentarios</b></p> <p>sujetos de disciplina parlamentaria que da estabilidad a los partidos y a la propia democracia,</p> <p>organizan y coordinan la actividad parlamentaria del grupo</p> <p>d <b>Legitimidad interna por medio de</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• realización del trabajo gubernamental y parlamentario,</li> <li>• control sobre el ejecutivo,</li> <li>• percepción de los votantes ante la elaboración de sus tareas</li> </ul> <p>e <b>Da a conocer al electorado mediante la publicidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• las posiciones y razones del gobierno y de los grupos parlamentarios,</li> <li>• forma opinión sobre la gestión de gobierno y la actuación de la oposición</li> </ul> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

*Los sistemas electorales* traducen los votos en escaños ganados por partidos y candidatos. Existen diversos tipos de sistemas electorales, sin embargo dos son los más conocidos: el sistema de mayoría y el de representación proporcional

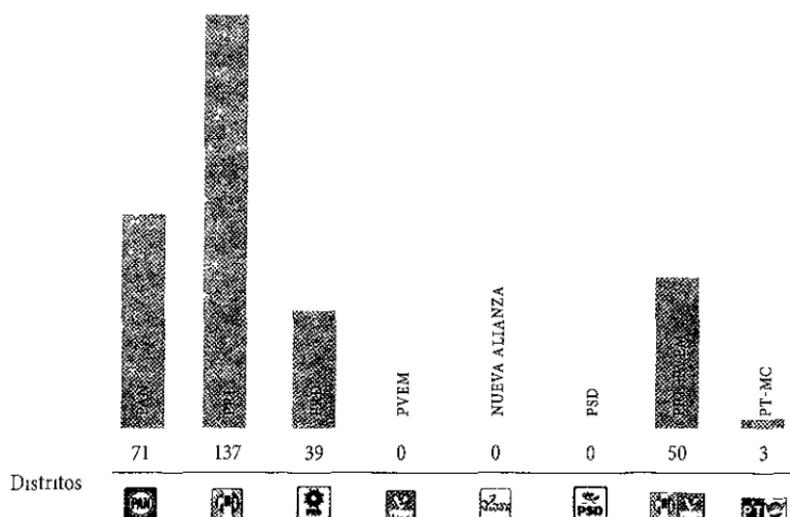
*El sistema de mayoría simple* (o territorial), es el más viejo y sencillo de cuantos existen. Es utilizado predominante en los países de habla inglesa. Normalmente se aplica en distritos uninominales, es decir, las zonas o regiones en que se divide un país para elegir a un solo representante popular, por mayoría, en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, a este tipo de sistema se le conoce también como sistema de mayoría relativa. Una variante de este tipo se conoce como sistema de mayoría absoluta en el que para obtener el cargo se requiere del 50% de los votos totales y en caso de no obtenerlo, es necesaria la celebración de una segunda vuelta electoral (Valdés, 2010).

En México el sistema de mayoría relativa se utiliza para elegir a los integrantes de la Cámara de Diputados, 300 de los 500 que la componen. El Gráfica 1 se divide según el partido político o coalición que suma, hasta el momento, la mayoría de votos en el distrito electoral.

*El sistema de representación proporcional* (o poblacional) se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque. Para algunos se trata de la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las curules correspondientes a la votación obtenida, reduce los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparecen del todo (Valdés, 2010).

En México, la utilización de esta fórmula se da a partir de circunscripciones electorales como el área geográfica integradas por uno o varios estados mediante las cuales son electos los diputados federales a partir del principio de la representación proporcional.

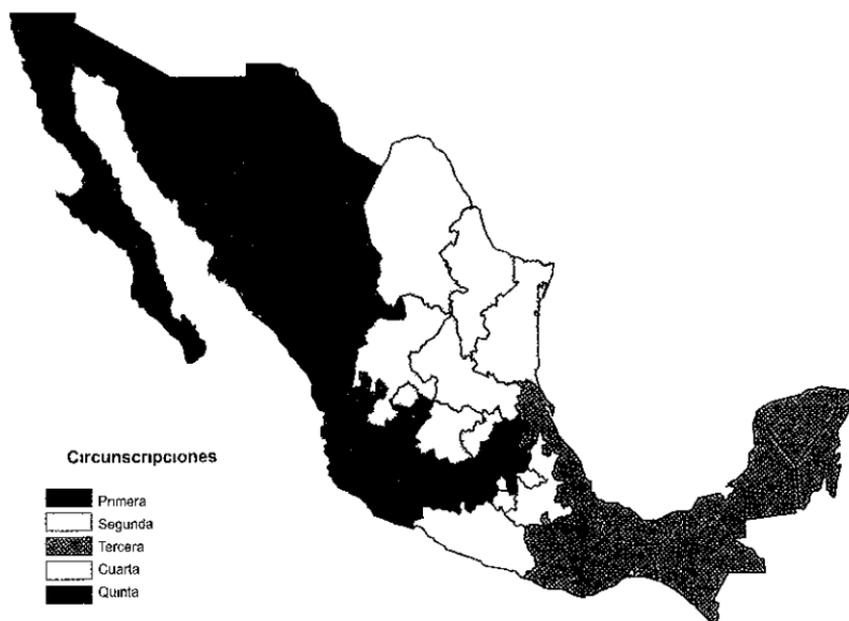
**Gráfica 1**  
Representación mayoritaria por los 300 distritos



Fuente IFE

Todos los votos acumulados en cada una de las circunscripciones determinan la selección de los 200 diputados por representación proporcional, siendo elegidos 40 diputados por cada una de ellas, mediante una lista de candidatos registrada por cada partido político, estos diputados, sumados a los 300 electos de manera directa por cada distrito electoral, forman el total de 500 miembros de la Cámara de Diputados.

**Mapa 1**  
Representación proporcional por circunscripción



Circunscripción	Cabecera	Estados
Primera	Guadalajara, Jalisco	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora
Segunda	Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas
Tercera	Xalapa, Veracruz	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán
Cuarta	Ciudad de México, Distrito Federal	Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala
Quinta	Toluca, Estado de México	Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán

Fuente: IFE

## Actividades a realizar

- 1) Identifique cuáles son los elementos que componen una democracia representativa y cuáles concuerdan con la democracia mexicana
- 2) Discutir las principales funciones de los partidos políticos. Por grupos, identificar cada una de estas funciones en los estatutos de los principales partidos en México
- 3) Analizar la diferencia entre representación territorial y representación poblacional.

## Régimen político y representación parlamentaria

El régimen político hace referencia al sistema político y social que rige un determinado territorio. Por extensión, designa la estructura organizativa del poder político, con sus instituciones, sus normas y sus dirigentes. Esta definición es válida para regímenes democráticos y no democráticos.

Puede considerarse que los ciudadanos se encuentran en una situación de dominación o subordinación al régimen político, aun cuando los gobernantes hayan sido elegidos de manera democrática. Según las características del ejercicio del poder, puede hablarse de tipos de regímenes políticos como el *democrático* (cuando las autoridades acceden al poder y lo ejercen con respeto a las normas democráticas), *totalitario* (el Estado ejerce el poder sin restricciones ni controles), *parlamentario* (el Parlamento fija el ejercicio del poder).

La tipología clásica distingue dos posibles regímenes democráticos, susceptibles de numerosas variantes, los parlamentarios (en los que el gobierno es responsable ante un Parlamento susceptible de ser disuelto, ejerce el poder en nombre de un jefe de Estado) y los presidencialistas (en los cuales el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son independientes).

Las características que distinguen a un *sistema presidencial puro* son las siguientes:

- Ministerios responsables ante el presidente, por lo que no pueden ser miembros del Congreso al mismo tiempo.

- El presidente es elegido por votación popular de forma directa o indirecta, por lo que el Ejecutivo y los miembros del gobierno pueden estar afiliados a un partido diferente al que tiene la mayoría en el Congreso.
- El mandato del presidente es definido por periodos y sin posibilidad de disolver la legislatura. El Ejecutivo no puede ser sujeto a una moción de censura, ni separado de su cargo por el Congreso, por lo que el Ejecutivo tampoco está facultado para disolver a la Asamblea.

Existen críticos del presidencialismo (Linz, 1975) que establecen algunas desventajas que a continuación enumeramos:

- *Legitimidad democrática dual.* Origen separado de los poderes a partir de las elecciones donde probablemente las preferencias políticas sean controladas por distintas fuerzas como consecuencia del desacuerdo entre poderes.
- *Mandatos fijos.* Falta de mecanismos constitucionales que resuelvan las diferencias, por ejemplo, destitución y sustitución mediante voto de censura, convocatoria a nuevas elecciones (esto reduciría la posibilidad de acción de oposiciones frustradas mediante golpes de Estado)
- *Juegos de suma cero.* Candidatos obtienen menos del 50% de votos y sin embargo consiguen el 100% de los cargos

Los presidentes cuentan con dos tipos de poderes que incrementan o disminuyen el grado de fortaleza de la institución presidencial y son:

- *Poderes constitucionales* o facultades inherentes al cargo, donde las preferencias del presidente prevalecen en el momento de aprobar leyes y se subdividen a su vez en poderes reactivos y proactivos. Los primeros definen el *status quo* actual como el poder de veto que los presidentes poseen. Los segundos establecen un nuevo *status quo* a partir del poder de decreto que implica legislar sin el Congreso (imponer leyes nuevas) a menos que requiera la aprobación del mismo (decretos ley) o si la Constitución establece límites temporales o restricciones en ciertas áreas (diferentes a los poderes exclusivos o de emergencia). Sistema que puede llegar a dominar el proceso legislativo.

## Cuadro 2

## Poderes constitucionales de sistemas presidenciales latinoamericanos

Autoridad legislativa del presidente, según la Constitución	Configuración de poderes	Ejemplos
<b>Potencialmente dominante</b>	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva	Chile 1980-1989 (sólo restringe cuestiones fiscales) Colombia 1968-1991
	Decreto, veto fuerte	Argentina (veto diferenciado) Ecuador (sólo superado por convocatoria del Congreso a un referéndum)
<b>Proactiva</b>	Decreto, veto débil, introducción exclusiva	Brasil 1988 Colombia 1991
	Decreto, veto débil	Perú 1993, 1979
<b>Reactiva</b>	Veto fuerte, introducción exclusiva	Brasil, 1946, Chile antes de 1973, Uruguay
	Veto fuerte	Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Panamá
<b>Potencialmente marginal</b>	Sin veto	Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Venezuela

Fuente: Elaboración propia

- *Poderes partidarios* como el control sobre sus partidos al mismo tiempo que el partido del presidente controla la mayoría de escaños en la Asamblea

La mayoría de los países democráticos se encuentran en alguna modalidad de gobiernos no mayoritarios. Se puede decir que un gobierno dividido es aquel donde partidos políticos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso; en contrapartida, los gobiernos donde un mismo partido político ocupa el Ejecutivo y controla simultáneamente el Legislativo, se denominan gobiernos unificados.

Una de las características del sistema político mexicano era el dominio del presidente sobre los poderes Legislativo y Judicial. Este predominio del primero sobre los otros dos –pero fundamentalmente sobre el Legislativo– no necesariamente emanaba de las atribuciones formales de autoridad establecidas en la Constitución, más bien se fundaba en el apoyo mayoritario y disciplinado del partido del presidente dentro de los poderes Legislativo y Judicial.

### Cuadro 3

#### Gobiernos unificados y gobiernos divididos en México

##### Gobiernos unificados

Actores	1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000
<b>Presidente y partido</b>	Carlos Salinas de Gortari (PRI) 48.7%	Elecciones intermedias	Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI) 50.2%	Elecciones intermedias
<b>% de diputados federales del partido del presidente</b>	52% (con mayoría absoluta)	64% (con mayoría absoluta)	60% (con mayoría absoluta)	48% (sin mayoría)
<b>% de senadores del partido del presidente*</b>	93% (mayoría calificada más de 2/3)	97% (mayoría calificada más de 2/3)	74% (con mayoría calificada más de 2/3)	60% (con mayoría absoluta)
<b>% de Congresos locales con mayoría del partido del presidente</b>	81% (más de 2/3)	78% (más de 2/3)	75% (más de 2/3)	48.7% (sin mayoría)

(Continúa )

**Cuadro 3****Gobiernos divididos**

Actores	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012
<b>Presidente y partido</b>	Vicente Fox (PAN) 42.5%	Elecciones intermedias	Felipe Calderón (PAN) 35.9%	Elecciones intermedias
<b>% de diputados federales del partido del presidente</b>	41% (sin mayoría)	30% (sin mayoría)	41.2% (sin mayoría)	28.6% (sin mayoría)
<b>% de senadores del partido del presidente</b>	36% (sin mayoría)	35% (sin mayoría)	40.62% (sin mayoría)	40.62% (sin mayoría)
<b>% de Congresos locales con mayoría del partido del presidente</b>	10% (sin mayoría)	9% (sin mayoría)	22% (sin mayoría)	28% (sin mayoría)

Fuente: Elaboración propia ( Finaliza)

En México, a partir de la integración plural de las distintas instancias como el Congreso de la Unión, y los legislativos locales, se transitó de un sistema unificado hasta 1997 a uno dividido a partir de esa fecha y hasta la actualidad.

Las características de un sistema parlamentario son las siguientes

- El Ejecutivo se comparte: existe un jefe de Estado y un jefe de Gobierno y al igual que sus ministros son responsables ante la mayoría del Congreso, por lo que los miembros del gabinete también lo son del parlamento.

- El Ejecutivo es electo por la mayoría parlamentaria, de ahí que el líder del partido o coalición dominante es nombrado primer ministro.
- La Asamblea puede disolverse antes de cumplir con un mandato completo, es decir, entre el Parlamento y el gobierno existe un control mutuo en el que el primero puede ser disuelto y el gobierno sometido a un voto de no confianza por parte de aquél.
- El Ejecutivo no dispone de instancias de veto sólo el Parlamento, es decir, las funciones de orientación y dirección política corresponden tanto al jefe de gobierno como al jefe de Estado y al Parlamento

### Actividades a realizar

- 1) Ubicar en la Constitución mexicana, los artículos que determinan el tipo de sistema presidencial, discutir sobre las características del régimen.
- 2) Diferenciar entre poderes constitucionales los poderes proactivos y reactivos del presidencialismo mexicano a partir de la norma constitucional.
- 3) Establecer la diferencia entre poderes partidistas gobiernos unificados y gobiernos divididos.

## Estructura unitaria o dualista del Poder Legislativo

*Estructura unicameral.* Es el sistema que en la organización política de un país atribuye a una Cámara la potestad de dictar leyes, se considera que la unidad del pueblo se expresa mejor en una sola Cámara. Es más eficaz y evita que las negociaciones difíciles deban realizarse por duplicado (Israel, Dinamarca, Nueva Zelanda, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, entre otros, son sistemas unicamerales)

*Estructura bicameral.* En ésta, la facultad de dictar leyes corresponde a dos Cámaras. Normalmente la distribución de las facultades es asimétrica, siendo la Cámara alta considerablemente más débil que la segunda, porque el origen histórico de las cámaras altas corresponde a intereses de estratificación social (Reino Unido) o cargos meritorios vitalicios (Chile). En los sistemas federales los senados son representaciones de

los Estados integrantes del pacto federal cuya función se origina en el principio de autocontrol y moderación al interior del Congreso, donde la doble discusión evita la aprobación de leyes de manera precipitada, combate las presiones partidistas y constituye un contrapeso por la experiencia política que proporciona la mayoría de edad de sus miembros

#### Cuadro 4

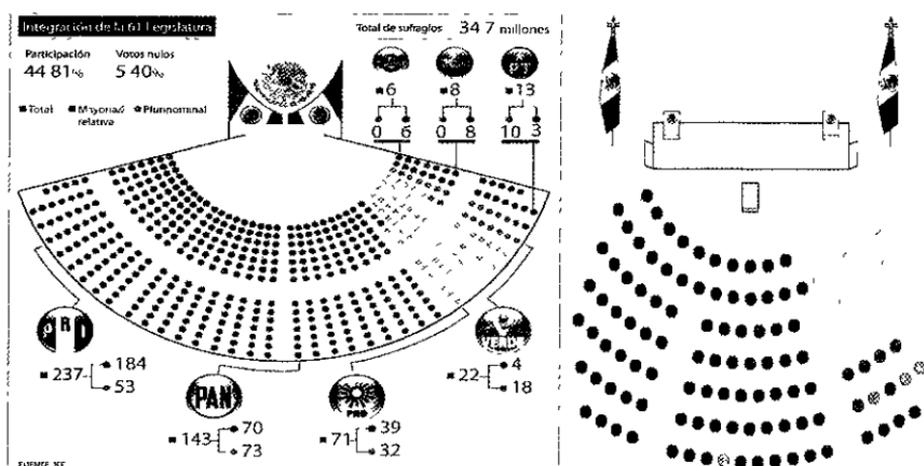
#### Sistemas unicamerales y bicamerales en América Latina

País	Unicameral/ Bicameral	Núm. efectivo de partidos	Porción de escaños del partido gobernante		Porción de escaños de la coalición gobernante	
			C. Baja	C. Alta	C. Baja	C. Alta
Argentina	Bicameral	2 66	48 5	48 6	48 5	48 5
Bolivia	Bicameral	5 36	32	45.9	58	68
Brasil	Bicameral	799	24 2	21 9	46	52
Chile	Bicameral	2 01	31 4	29 2	58 1	44 1
Colombia	Bicameral	2 96	47 4	49	50 8	62 7
México	Bicameral	2.36	61	81	51	81
Paraguay	Bicameral	2 2	34 2	32 8	44 4	42 2
Perú	Unicameral	3 44	41 4		47	
Rep Dominicana	Bicameral	2 43	40 9	46 71	47 5	53 6
Uruguay	Bicameral	3 16	36 6	37.7	50	51 6
Venezuela	Unicameral	4 74	39 1		44 3	

Fuente: Elaboración propia

En México el Poder Legislativo está integrado por dos Cámaras, la de Diputados (o Cámara Baja) y la de Senadores (Cámara Alta) que juntas conforman el Congreso de la Unión. La existencia de dos Cámaras impide la concentración de las decisiones en un solo grupo de congresistas, estableciendo un equilibrio entre dos tipos de representantes: los de la población o Cámara de Diputados y los de las entidades federativas o Cámara de Senadores.

**Figura 1**  
Integración del Congreso de la Unión XL legislatura



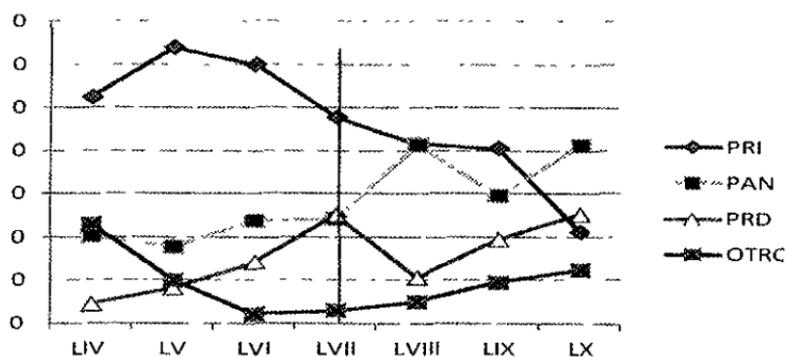
Fuente IFE y Cámara de Diputados

En los últimos años México ha sufrido una serie de reformas electorales que en principio han servido para ampliar los criterios de selección de los partidos y equilibrar las condiciones de competencia en la integración de los órganos legislativos.

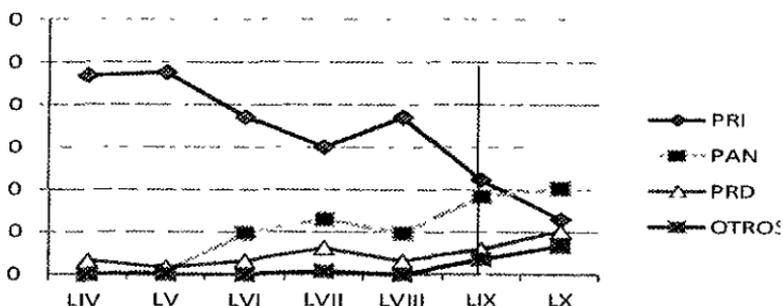
Al mismo tiempo, los cambios electorales mejoraron de forma paulatina la ganancia electoral de los partidos de oposición y con ello su participación en las decisiones legislativas. Tales modificaciones dieron como resultado la conformación de un sistema mixto en el que se privilegia el pluralismo (limitado), se fortaleció el bicameralismo simétrico, y se robusteció a las dirigencias partidistas, sobre los militantes, lo que produjo partidos unitarios y disciplinados.

**Gráfica 2**  
Composición del Congreso de la Unión 1988-2009

## Cámara de Diputados



## Cámara de Senadores



Fuente: Elaboración propia

## Actividades a realizar

- 1) Identificar las diferencias entre sistemas unicamerales y bicamerales y la actividad específica de cada Cámara en sistemas presidenciales
- 2) Localizar en la Constitución mexicana los artículos que mencionan el bicameralismo y las facultades de cada una de las cámaras.

## **FUNCIONES DE LA LEGISLATURA**

El Congreso tiene diversas funciones en los diferentes países, aunque es posible precisar una serie de prerrogativas comunes a la mayoría de ellos, Nelson Polsby (1975) considera que actualmente los congresos mantienen una característica de multifuncionalidad compartida que se confunde con el declive funcional e ideológico del Poder Legislativo. En este sentido, Polsby se refiere a las actividades compartidas por estos cuerpos en cuanto a que ambos están compuestos por un número considerable de miembros, hacen un uso formal de la deliberación antes de actuar, toman las decisiones por medio del voto entre sus miembros, y las reglas formuladas por ellos son acatadas por la población y son responsables directos o indirectos ante la ciudadanía.

Frente a las dificultades que presenta la división formal de las funciones de los legislativos, Joseph La Palombara (1974) hace un esfuerzo y de acuerdo con el estudio de diversas legislaturas en el mundo, manifiesta que las funciones parlamentarias pueden ser resumidas en cuatro principalmente: representación y agregación de intereses, educación y socialización política; Elaboración de leyes; y supervisión y vigilancia, como funciones tradicionales. División a la que se le puede agregar algunas otras contempladas por Packenhan (1970) como la legitimación; el reclutamiento y entrenamiento de personal, influencia en la toma de decisiones y racionalización del mercado, –como funciones diversificadas– esta última es una función que en la actualidad reviste importancia a partir de la formación de bloques regionales y su consecuente liberalización del mercado nacional (García, 1997)

### **Funciones tradicionales**

#### La función representativa

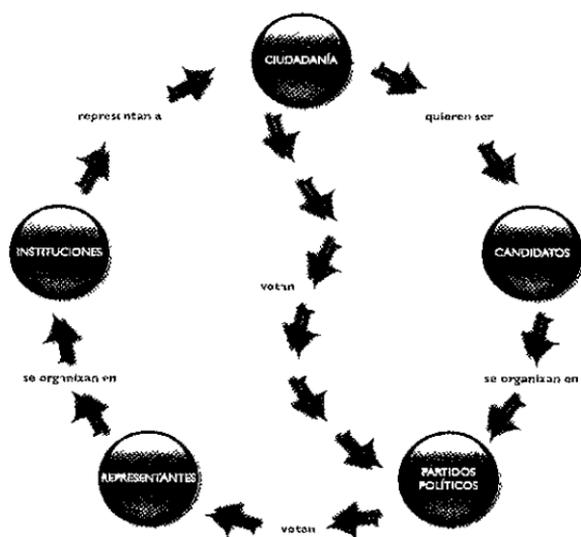
La función representativa es el vínculo que existe entre los votantes y los integrantes del cuerpo Legislativo; engloba a la formación de leyes en dos sentidos por un lado, se tiene el campo social en que se generan las demandas (proceso legislativo) y es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas en el Congreso, y por el otro, se manifiesta en el campo formal orgánico en el que concurre la secuencia legislativa a partir del procedimiento legislativo (Moreno, 1985).

Respecto del proceso legislativo, una de las tareas atribuidas al papel de la Asamblea es la detección de los cambios en el proceso político, y su capacidad

de recibir las nuevas demandas. Aquí la responsabilidad de los legisladores va más allá de reiterar las demandas de sus representados, ya que el representante debe considerar que dichas demandas están expresadas en forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar para la sociedad (Berlín, 1993).

En este sentido, Almond y Powell (1972) elaboran un esquema en el que se estructura la funcionalidad del sistema político desde el momento en el que se formulan las demandas, sean de individuos o grupos, a partir de la articulación de intereses por quienes están encargados de tomar las decisiones, pasando por la combinación de dichas demandas bajo la forma de cursos alternativos de acción (combinación de intereses), y formulando las reglas dotadas de autoridad para su aplicación y ejecución en casos individuales.<sup>3</sup>

**Figura 2**  
Ciclo de la representación



Fuente: Elaboración propia

3 Para Gabriel Almond (1972), cuando las demandas de grupos o individuos no son tomadas en cuenta en el proceso de articulación de intereses por los encargados de tomar las decisiones, dichos grupos encuentran límites a sus canales de expresión que pueden irrumpir en violencia o frustración social, incluso el desinterés de parte de los representantes sobre las demandas planteadas puede llevar a que los propios individuos sean articuladores de sus demandas por medio del revestimiento de la autopresentación a fin de conseguir sus objetivos en la formación de grupos sociales mayores

## La gestión social

Se trata de una actividad mediadora a cargo de los representantes para “facilitar el enlace entre las agencias de la administración pública y la ciudadanía, con el propósito de agilizar la resolución de los problemas concretos en favor de personas o grupos particulares, surgidos en el transcurso de la acción gubernativa por obstrucciones de diversa índole” (Béjar, 1992).

Aquí se debe aclarar que aunque la gestión no es una actividad tradicional de la función parlamentaria porque un diputado no es un gestor de obras públicas, tampoco se puede dejar de lado que en algunas legislaturas como la mexicana se tiene asignado un lugar para atender asuntos relacionados con la gestión que, aunque no se resuelven de manera directa, los representantes se enlazan con la sociedad para resolver problemas concretos que le incumben a una persona o a un grupo

Este tipo de función también se conoce como representación de gente o de personas, al estilo estadounidense, donde el interés ya no es el de la localidad, mucho menos el de la nación, sino es el interés de grupo o de personas, donde los representantes actúan de acuerdo con intereses tan específicos que la representación se pierde por la gestión social. Si bien es cierto, las movilizaciones sociales de organizaciones independientes son una forma de protesta por la falta de representatividad de las instituciones parlamentarias, pero muchos de éstos resultan ser movimientos reivindicativos de intereses que pueden llegar a ejercer presión y exigir a sus representantes llevar a cabo acciones de gestión, comunicándose directamente con sus legisladores, haciéndoles ver su presencia en la lucha y defendiendo sus intereses, que no necesariamente son los de la nación. Así, la actuación del diputado ya no es la de un representante en la agregación de intereses, sino la de un gestor al que se le encomienda canalizar o hasta resolver las problemáticas concretas de los ciudadanos.<sup>4</sup>

---

4 En México, cada partido político con escaños en el Congreso mantiene una relación directa con la ciudadanía al destinar un lugar para la resolución de problemas en relación con la gestión social y jurídica. El Partido Acción Nacional, por ejemplo, canaliza y resuelve los problemas de acuerdo con el tipo de gestión, sea ésta agraria, civil, laboral, mercantil o penal. Se trata de las posibilidades que tiene un ciudadano común para presentar su problema ante el grupo parlamentario, el cual servirá como asesor en la resolución del problema o bien canalizar la problemática a otra instancia o incluso llegar a ejercer presión ante las autoridades correspondientes para dar cauce a las denuncias de los ciudadanos que acuden a dicho espacio. O bien, si se trata de grupos organizados, la Cámara de Diputados cuenta con diversas comisiones destinadas a ese fin como la Comisión de Información, gestoría y quejas o la de atención y apoyo a discapacitados o incluso existe una Comisión de participación ciudadana.

Así, el enlace por medio de la gestión social mantiene parte de la naturaleza representativa ya que asegura a los electores que sus problemas serán transmitidos al gobierno y trabajarán para resolverlos. Aquí, además de que se ofrece este “servicio”, se intenta efectuar presiones en favor del electorado como un todo en su participación en los programas distributivos, introduciendo así un elemento de sensibilidad en el proceso de formulación de políticas y funcionando como un mecanismo de apoyo no sólo en favor del legislador individual o del partido, sino incluso del Ejecutivo, quien evita posibles hostilidades con los representantes a la vez que genera apoyo para sus políticas a partir del consenso comunitario mediado por el enlace (Mezey, 1995)

#### Actividades a realizar

- 1) Detallar el proceso de representación de intereses para la conformación de la agenda legislativa
- 2) Explicar la diferencia entre representación y gestión social
- 3) Acudir a la Comisión de información, gestoría y quejas del Congreso e informarse sobre el número y tipo de gestiones que realizan los legisladores federales o locales.
- 4) Verificar en la página del Congreso la justificación de una iniciativa de ley y localizar al grupo proponente, además del partido político.

#### La función de socialización y educación política

La función de educación y socialización políticas, se refiere a los medios por los cuales un sistema político se perpetúa a partir de mantener de su legitimación frente a la población. Esta última puede darse en dos modos, por un lado, se tiene la legitimidad de origen, resultado directo de la celebración de elecciones democráticas y que por lo tanto es indiscutible, y por el otro, existe una legitimidad de ejercicio vinculada con la toma de decisiones, a su vez sometida al control de la opinión pública, entendida como la “verdad social colectiva” (De Vega, 1997)

Si bien es cierto que la representación parlamentaria idealmente se muestra, según Guizot, como un mecanismo político cuya función es “la expresión de esas verdades sociales, de valores e intereses en que se plasma

la opinión pública”, y donde el representante es el portador ideal de la expresión de la voluntad del pueblo. Porque el legislador ha dejado de representar al representado, para convertirse en un mandatario de la verdad y la justicia, y por lo tanto, el Parlamento naturalmente es el órgano en el que a partir de la discusión y deliberación, constituirá el lógico correlato, a nivel político, con la opinión pública

Sin embargo, hablar de una opinión pública y unánime desde el ideal de Habermas, resulta una utopía aún más complicada para la representación parlamentaria. En la práctica, la discusión y deliberación parlamentaria ha sido mermada por una tendencia que considera esta actividad como mera “charlatanería”, al no existir, en primer lugar, una verdad social única, porque en realidad existen tantas opiniones como grupos e intereses que operan contradictoriamente en el seno de la sociedad.

En segundo lugar, la opinión pública, lejos de poseer el carácter libre y racionalizado –como el considerado por Burke–, ha sido utilizada por el mercado que junto con la cosmopolitización de la vida social y política; así como con la aparición de los grandes monopolios de la comunicación y la información, han creado culturas e informaciones “uniformes”, manipuladas e impuestas, y que nada tienen que ver con la opinión libre y racional con la que soñara el primer liberalismo.<sup>5</sup>

Y en tercer lugar, la deliberación como “arma legislativa” ha sido incapaz o no ha tenido el peso argumentativo, para rechazar, paralizar o enmendar propuestas provenientes del Ejecutivo, por el contrario, la discusión sólo ha

---

5 Desde esta misma línea, algunos autores consideran que el poder, ejercido por los partidos y en concreto por sus líderes, a través de los medios de masas, particularmente de la televisión, rompe los muros de la vida privada, produce creencias y teledirige las conductas “Se hace prevalecer la imagen y la forma del mensaje sobre la sustancia, habida cuenta que la imagen es enciclopedia del discurso abstracto, basado en conceptos. Lo efímero y el olvido se imponen sobre la duración y la memoria. El ciudadano ve así reducido el contenido racional e ideológico del debate político, que se desliza por una cascada de fascinación y al tiempo de manipulación y desinformación en un proceso vertical de la representación de arriba hacia abajo” (Abellán, 1997)

Además la televisión afecta al funcionamiento de la democracia, ya que su influencia no siempre es buena, es lo que para algunos se trata de “gobierno mediático, absolutismo de los media, mediocracia, sociedad mediatizada o telecracia” La televisión en la actualidad modifica el papel o la función que antes desempeñaban las distintas instituciones, se sustituye al pueblo por el público. La diferencia consiste en que el pueblo organizado y representado, es capaz de ejercer una voluntad y una decisión coherente en defensa de sus intereses, es decir, “es la expresión de la voluntad popular, por el contrario, el público es un ser de fisonomía monstruosa, caprichoso, injusto, parcial, intolerante, rutinario, novelero, que se deja llevar de impresiones pasajeras, que ama con idolatría sin porqué, que se recrea con la mordacidad, que se suele ser su favorita la medianía intrigante y chaulatana y que premia con usura a quien se lisonjea y le engaña” (González, 1997)

servido para proyectar actitudes irracionales, que “dan rienda suelta a la furia” de parte de los legisladores sin posibilidades reales respecto de las políticas que son finalmente adoptadas. El Ejecutivo, seguro de que acabará “saliéndose con la suya, se sentirá libre para ignorar las discusiones legislativas para seguir adelante con su propia información y a su propio ritmo” (González, 1997).

Pese a los fallos, no debe olvidarse que ignorar los debates legislativos significaría un riesgo para el sistema en la medida en que éstos, al ser públicos y al formar parte de la opinión pública, cualquier reacción adversa del Legislativo contra las iniciativas gubernamentales puede mermar la legitimidad de ejercicio del gobierno.

Para Duverger (1990) los partidos son funcionales en cuanto a que lejos de fragmentar la opinión pública, la crean y la expresan, y la forman más que deformarla, ya que sin partidos, la participación política, se traduciría sólo en tendencias vagas, intuitivas, variadas, dependientes del temperamento de la educación, de las costumbres, de la situación social, etcétera. Porque para el autor, existe una “opinión elaborada” y una “opinión bruta”, donde la primera es el resultado de la agregación de la segunda como consecuencia de la propaganda partidista y del tipo de sistema de partidos y de régimen electoral.

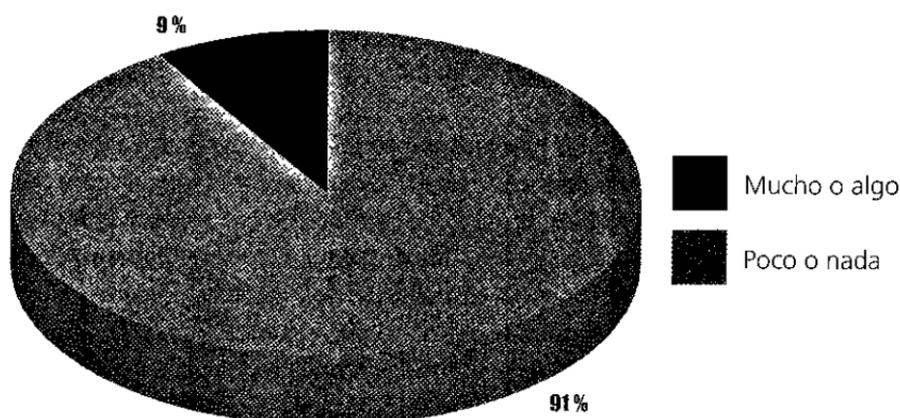
De ahí que la opinión pública, en teoría, es extraída del conjunto de opiniones privadas, donde a los partidos corresponde por un lado, formarlas y por el otro, guiarlas, canalizarlas. De esta manera, la campaña electoral se presenta como uno de los medios iniciales para la formación de la opinión pues atrae al máximo de electores, proponiéndoles fines particulares, adaptados a sus intereses, a sus demandas, que incluso pueden ser manejadas a nivel nacional como una vinculación psicológica donde los medios de comunicación desempeñan un papel importante en el tratamiento de los asuntos y provocan amplio interés entre los ciudadanos (Duverger, 1990).

Una encuesta realizada por la Secretaría de Gobernación en 2001, reveló que a pesar de la baja confianza que registra el Congreso dentro de las instituciones del Estado, la mayor parte de los mexicanos consideran que la Cámara de Diputados es importante para el país y para la democracia. Sin embargo, sólo 5 de cada 10 ciudadanos se dicen interesados en los asuntos que se discuten en la Cámara.

### Gráfica 3

#### Satisfacción ciudadana

¿Qué tan importante es para el país y los ciudadanos  
la Cámara de Diputados Federal?



Fuente: Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (encuesta en vivienda, noviembre-diciembre de 2001)

Es así como se torna importante la recomendación de John Stuart Mill respecto a que todo parlamento debe constituir no sólo “el congreso de opiniones de la nación”, sino también la de “cada sector capaz de expresarse a plena luz y estimular al debate”. Porque este último, finalmente, constituye “un encuentro convenido entre iguales, que se reúnen convocados por la palabra y se dedican a trabajar dentro de ciertas tareas verbales propias de la labor parlamentaria como el análisis, la reflexión, la crítica, el debate, la polémica y la resolución racional de los enfrentamientos por medio de la propuesta y adopción de las mejores y justas soluciones. Todo ello en pro del beneficio colectivo” (Carbó, 1995).

Es así como la práctica legislativa, para los más optimistas se presenta como manifestación verbal que representa al conjunto de acciones e imágenes generadas por el órgano mismo y que son transmitidas como realización de la acción a partir de la opinión, de ahí la necesidad de elevar la efectividad y la calidad del discurso para que no sólo transmita “el espíritu” que engloba

el debate de los distintos intereses, sino que sea capaz de generar consenso entre las partes sobre los mecanismos adecuados para fortalecer los lazos de confianza en la institución representativa.

### Actividad a realizar

- 1) Con datos de encuestas sobre opinión pública: Latinobarómetro, Secretaría de Gobernación, etcétera, discutir la credibilidad del Poder Legislativo para la población.
- 2) Considerar la pertinencia de la información legislativa para efectos de la transparencia y rendición de cuentas (véase el artículo 6 constitucional y la ley de transparencia)
- 3) Discutir, cuál es el papel del Canal del Congreso y los sistemas electrónicos para la transparencia y rendición de cuentas de nuestros legisladores

### La función legislativa

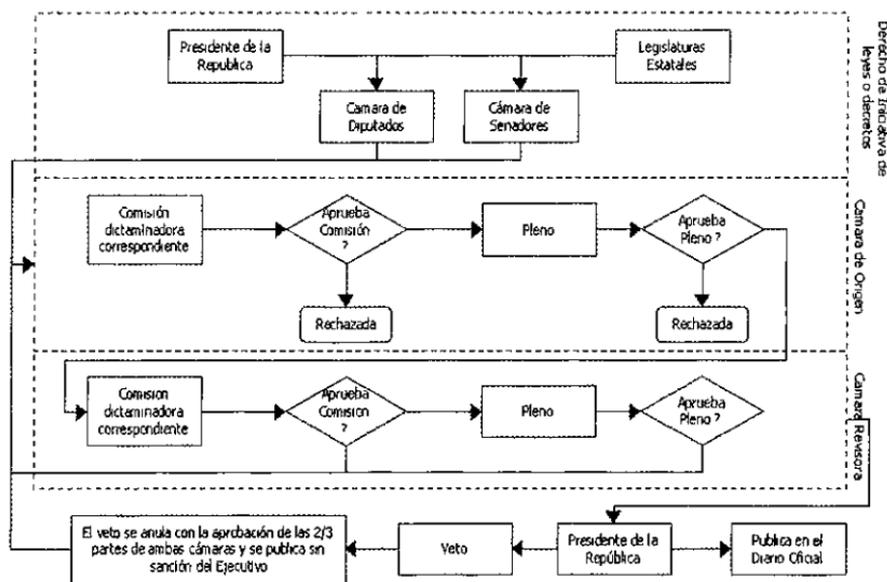
La función legislativa consiste en emitir normas generales que reglamenten las actividades del Estado en lo particular y de la población en lo general. La creación de leyes es entendida como la elaboración de reglas generales donde el Ejecutivo sólo se encarga, en teoría, de resolver un caso particular al atender a la reglamentación general ya establecida. En la actualidad, como ya se mencionó, ésta función es compartida con el Ejecutivo, ello porque de las principales atribuciones concedidas a los ejecutivos en general, se encuentran la elaboración de leyes, la intervención del gobierno en el proceso legislativo, a partir de la presentación de enmiendas, al retirarlas, vetarlas o iniciarlas. También por sus amplias atribuciones en materia militar, internacional, económica, política y social.

En la actualidad, las políticas públicas se resuelven mediante un proceso de negociación entre los diversos centros de influencia: comisiones parlamentarias, líder del Congreso, jefe del Ejecutivo, oficinas gubernamentales, grupos privados, etcétera. Se trata de un proceso que incluye a diferentes opiniones que promueven, por su propia naturaleza, la demora y el estancamiento que caracteriza a los cuerpos legislativos hasta llegar a la inestabilidad, producto del choque entre los distintos grupos de influencia. El problema se deriva de su naturaleza colegiada y deliberativa así como representativa.

Este suceso se acentúa aún más cuando se trata de legislaturas abiertas que favorecen las posturas individuales de los electores o grupos de presión. Sin embargo, la dificultad disminuye en legislaturas con sistemas cerrados, es decir, con disciplina partidista, mayoría favorable al Ejecutivo, etcétera, en sistemas así, es más fácil lograr acuerdos y decidir medidas, claro que en este caso es el Ejecutivo quien legisla y el Parlamento únicamente sanciona, lo que no indica un equilibrio real de poderes.

En México, el proceso de elaboración de las leyes se rige por una serie de etapas sistematizadas y ordenadas por la ley fundamental mexicana, que deberán ser observadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo para incorporar al sistema jurídico aquellas normas de aplicación general y obligatoria.

**Figura 3**  
Proceso legislativo



Fuente: Cámara de Diputados

Algunos países como Francia y Reino Unido utilizan instrumentos que agilizan el proceso y evitan el obstruccionismo, como la llamada *guillotina*, mecanismo que se encarga de "someter un asunto a un voto de confianza, cuando se invoca la guillotina, todo el debate cesa, y si el parlamento no

presenta una moción de censura y no vota en menos de catorce horas, se considera que la ley ha sido aprobada”.

Otra de las dificultades legislativas para los parlamentos es la falta de preparación técnica de los diputados ante la carencia de una carrera parlamentaria (sobre todo en regímenes de no reelección inmediata, como en México), y ante la falta de apoyo técnico e informativo con el que cuenta el Ejecutivo, lo que disminuye el papel del representante de la nación así como su función de control y fiscalización. De este modo los ejecutivos, se afirma, no sólo comparten la tarea legislativa con los parlamentos sino que en la mayoría de los casos esta función es predominante en los primeros y efímera en los segundos.

Esta preponderancia es avalada por los gobiernos de mayoría. El predominio del Ejecutivo es mayor gracias al respaldo que le otorga su grupo parlamentario, y por tanto, la agregación de intereses disminuye. En cambio, cuando el gobierno es de coalición, la o las minorías en vez de desempeñar su tradicional papel de oposición en espera de una futura alternativa de gobierno por la urnas, se adhieren al gobierno con el objeto de satisfacer mejor los intereses de sus respectivas clientelas y por lo tanto, favorecen la agregación, evitan la confrontación y se mantiene un pacto de coalición, no obstante, dicha fórmula genera a su vez una mayor marginación del Parlamento ya que los pactos se realizan desde la sede misma de los partidos, se excluye la posibilidad de una oposición alternativa a la coalición gobernante, y el trabajo fiscalizador de la oposición se pierde ya que no compete por su posición en las urnas, sólo pacta.

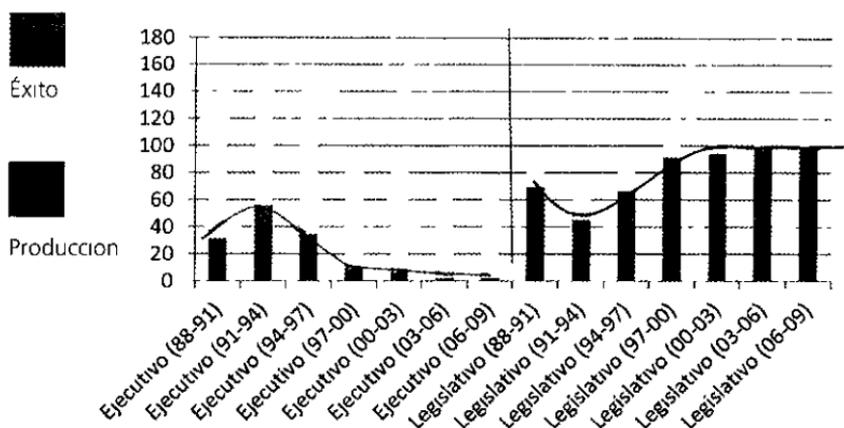
No obstante el predominio, la transformación del sistema político mexicano aportó nuevos elementos que establecerían ciertas características de la función legislativa del Congreso:

Conforme la legislatura se vuelve más plural, los grupos parlamentarios aumentaron su producción de leyes, pero no su eficacia. La capacidad de construir una agenda común de parte de los actores fue limitada dada la polarización a la que se han suscrito los grupos parlamentarios y la permanencia del partido predominante

Este nuevo escenario obliga a los gobiernos divididos a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, con los partidos que estuvieran dispuestos a cooperar y colaborar con las políticas del gobierno en turno

Gráfica 4

Producción y éxito legislativo por poder facultado



Fuente: Elaboración propia

Sin ánimo de negar el aumento del poder Ejecutivo frente al Legislativo, no se puede pensar que la labor legislativa haya declinado hasta desaparecer, por el contrario, al igual que los ejecutivos, los parlamentos han aumentado sus prerrogativas legislativas al grado de que por medio de la función representativa, los diputados detectan la problemática a resolver de manera más inmediata y no a partir de los informes y datos que les pueda proporcionar las oficinas administrativas del Ejecutivo. Se trata de que mediante la labor representativa, las leyes mantengan la deliberación, la opinión pública y la percepción de las principales necesidades y demandas, el carácter funcional, oportuno, sensitivo y coherente en las políticas públicas a aplicar. A la vez que se ejerce control y supervisión en el desarrollo y aplicación de las mismas

#### Actividades a realizar

- 1) Localizar en la Constitución a los actores facultados para presentar una iniciativa de ley
- 2) Ingresar a las páginas del Congreso federal o local e identificar el número de iniciativas, los proponentes y el número de iniciativas aprobadas y no aprobadas de acuerdo con los actores proponentes. Agrupar por temáticas y discutir las prerrogativas de la agenda legislativa apoyada por los legisladores.

## El control y la fiscalización

Para John Stuart Mill “vigilar y controlar” al gobierno era la tarea propia de los legislativos, en comparación con la función de gobernar para la cual él pensaba que las asambleas eran radicalmente inapropiadas. En la actualidad, la mayoría de los estudiosos de las legislaturas consideran que como el modelo de representación cede tanta autoridad al Ejecutivo en materia de formulación de políticas y diseño de leyes, la única tarea posible para un órgano representativo es la supervisión, por ello se asegura que el Ejecutivo va a dar cuenta pública de sus actos, lo que impide el abuso de poder, al mismo tiempo que la supervisión incrementa la eficacia de las políticas al ampliar la base informativa, por medio del debate y de la influencia de la opinión pública, sobre la cual se puede llegar a la decisión de revisar políticas.

La función de vigilancia, control y supervisión implica la posibilidad de controlar al Ejecutivo y a su aparato burocrático, con los instrumentos de que dispone el Parlamento para dar permanencia o continuidad a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo; a partir de la comprobación permanente del cumplimiento de los objetivos del programa de gobierno cuya naturaleza se origina en un acto de decisión política, al otorgar la confianza al titular del gobierno y engendrando responsabilidad frente al Parlamento. De ahí que los instrumentos de control pueden ser generalizados en: la aprobación de proyectos de ley elaborados por el gobierno, la convalidación de los decretos-ley, la autorización para convocar referéndum, la autorización para declarar estado de guerra, la facultad para la celebración de convenios internacionales, del presupuesto, celebrar juicio político, comparecencias, interpelaciones y mociones de censura, crear comisiones de investigación y demandar información al Ejecutivo y a su aparato burocrático (García, 1997)

La aprobación de proyectos de ley es uno de los instrumentos más controvertidos pues para una legislatura activa con la capacidad suficiente de tomar la iniciativa, de deliberar y de decidir acerca de las políticas públicas, como el Congreso estadounidense, tal instrumento resulta un arma de doble filo pues por un lado “los poderes de veto presuponen que un Parlamento puede iniciar la legislación y/o modificar las propuestas legislativas del Ejecutivo”, y por el otro, se tiene la defensa de parte del Ejecutivo en relación con su prerrogativa de vetar de manera total o parcial los proyectos de ley presentados por el Parlamento

La convalidación de los decretos-ley, trata de la valoración en relación con la prerrogativa que poseen los ejecutivos ante la lentitud del procedimiento legislativo, es decir, es un instrumento que valora lo adecuado o inadecuado de la disposición legislativa de urgencia al programa de gobierno. Sin embargo, el mecanismo de decretar leyes es un instrumento que disfruta el sistema presidencial para “gobernar legislando” pero en América Latina se ha llegado a abusar de éste

La autorización para convocar referéndum es la prerrogativa que aprueba o niega al gobierno la posibilidad de legitimar una determinada decisión o ejecutar una medida política prevista en el programa gubernamental por parte del cuerpo electoral. Sin embargo, es el presidente quien por medio del referéndum, principalmente en los países latinoamericanos, evita la obstrucción parlamentaria, al someter a consulta cualquier propuesta de ley que el Parlamento rechaza además de que legitima su programa de gobierno independientemente que éste sea eficaz o no, pues lo importante es que al obtener el apoyo popular las perspectivas de fracaso o éxito no son válidas.

La autorización para declarar estado de guerra se traduce en la atribución que tienen los parlamentos para comprometer a un país en una guerra, sin embargo, ésta es otra de las atribuciones que comparte conjuntamente con el titular del gobierno, no obstante, más que un poder compartido éste es un poder que después de la Segunda Guerra Mundial ha sido una atribución casi exclusiva de los jefes de gobierno, ello porque las facultades de guerra, la mayoría de las veces, sino es que casi siempre, están unidas a la diplomacia y a la seguridad nacional e internacional; actividades que en la mayoría de los regímenes presidenciales son exclusivas del presidente quien por norma, es el comandante en jefe de las fuerzas militares y el conductor de la diplomacia nacional, ya que es él quien celebra los tratados y designa a los embajadores (con dictamen y acuerdo del Senado) así como recibe a los embajadores y ministros de otros países. Además, no se debe olvidar que la organización de los ejércitos permanentes en tiempos de paz y la institucionalización de los sistemas de seguridad nacional a cargo de los jefes de gobierno, son dos aspectos que hacen manifiesta la independencia del Ejecutivo respecto al Legislativo en dicho ámbito (Copeland y Patterson, 1994).

La autorización para celebrar convenios internacionales trata de los acuerdos que los ejecutivos suscriben con otros países y que implican cambios que afectan las normas legales, como los tratados comerciales, o que manifiesten obligaciones financieras como los recursos de endeudamiento externo. Tales recursos le han dado amplio margen de actuación al Ejecutivo en el sentido de que con la cele-

bración de acuerdos comerciales en la formación de bloques económicos en todo el mundo, se ha incrementado la labor legislativa de parte del Ejecutivo pues a él corresponde el diseño de la política económica nacional e internacional proyectada para el país. Tal es el caso de la celebración del Tratado de Libre Comercio, reunión del grupo andino, o incluso de aquellos convenios que van más allá de un acuerdo comercial y se traducen en uniones políticas como la Comunidad Europea.

El control presupuestal consiste en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado de parte de los miembros de la Cámara baja, sus efectos radican en la constitución de juicios de valor sobre la acción del jefe de gobierno y su gabinete al aprobar o no la cuenta general. Esta función se encarga de exhibir ante la opinión pública las irregularidades en las que incurren funcionarios durante el ejercicio de sus responsabilidades y pueden dar lugar a la corrección de conductas de los servidores públicos y, en casos extremos, al juicio político en contra de ellos (Berlín, 1993).

### Cuadro 5

#### Clasificación de los ingresos del sector público presupuestario

Ley de Ingresos	Tributarios y no tributarios	Petroleros y no petroleros	Institucional
<b>Impuestos</b>	<b>Tributarios</b>	<b>Petroleros</b>	<b>Gobierno Federal</b>
· ISR	· ISR	· IVA	<b>Petroleros</b>
· IVA total	· IVA total	· IEPS	IVA
· IEPS Total	· IEPS Total	· Importaciones	· IEPS
· Importaciones total	· Importaciones total	· Derechos	· Importaciones
· Otros impuestos	· Otros impuestos	· Propios de Pemex	· Derechos
<b>Aportaciones de Seguridad Social</b>	<b>No tributarios</b>	<b>No petroleros</b>	<b>No petroleros</b>
Contribución de mejoras	<b>Gobierno Federal</b>	<b>Tributarios</b>	<b>Tributarios</b>
<b>Derechos</b>	· Derechos	· ISR	· ISR
Contribuciones no comprendidas en los puntos anteriores, causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago	· Productos	· IVA	IVA
<b>Productos</b>	· Aprovechamientos	· IEPS	· IEPS
Aprovechamientos	· Contribución de mejoras	· Importaciones	· Importaciones
<b>Ingresos derivados de financiamientos</b>	<b>Organismos y empresas</b>	· Otros	· Otros
Otros ingresos	· Pemex	<b>No tributarios</b>	<b>No tributarios</b>
	· Resto	<b>Gobierno Federal</b>	<b>Organismos y empresas</b>
		· Derechos	· Pemex
		· Productos	· Resto
		· Aprovechamientos	
		· Contribución de mejoras	
		Organismos y empresas distintas de Pemex	

Fuente: Elaboración propia con datos del CESOP

**Cuadro 6**  
 Modificaciones del poder legislativo al  
 proyecto de presupuesto de egresos

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Número de artículos modificados</b>	33	55	44	43	32	25
<b>Número de ramos modificados</b>	31	28	31	38	39	37
<b>% del gasto neto total modificado</b>	1 66%	3 73%	1 62%	0 81%	4 20%	4 91%

Fuente: Elaboración propia con datos del CESOP

La facultad de celebrar juicio político al jefe del gobierno así como a sus colaboradores por traición, o cualquier otro delito contra la seguridad del Estado, es un control parlamentario que reclama responsabilidad penal a los miembros del Poder Ejecutivo; aunque es un instrumento poco usual en los regímenes modernos. En Estados Unidos, por ejemplo, sólo el presidente Andrew Johnson ha sido sometido a juicio político, sin embargo la resolución no resultó condenatoria por sólo un voto. En los países latinoamericanos el uso del juicio de responsabilidad ha sido muy escaso, pero, podemos señalar dos casos: el del presidente de Brasil Fernando Collor de Mello quien fue destituido de su cargo y el de Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, quien fue procesado penalmente.

Las comparecencias, interpelaciones y mociones de censura, son instrumentos que prevén los reglamentos constitucionales a fin de informar, verificar, debatir y orientar las posiciones con respecto al examen de programas, planes e informaciones remitidas por el gobierno. Se trata de la prerrogativa que tienen los legisladores para citar a los jefes de los departamentos administrativos a fin de informar cuando se discute una ley o se estudia un negocio concerniente a sus ramas de actividad. Las resoluciones emitidas sobre la acción administrativa pueden ir desde la modificación de la medida en cuestión o el rechazo de la misma, hasta la destitución de funcionarios como en el caso de la celebración de audiencias en el Congreso estadounidense.

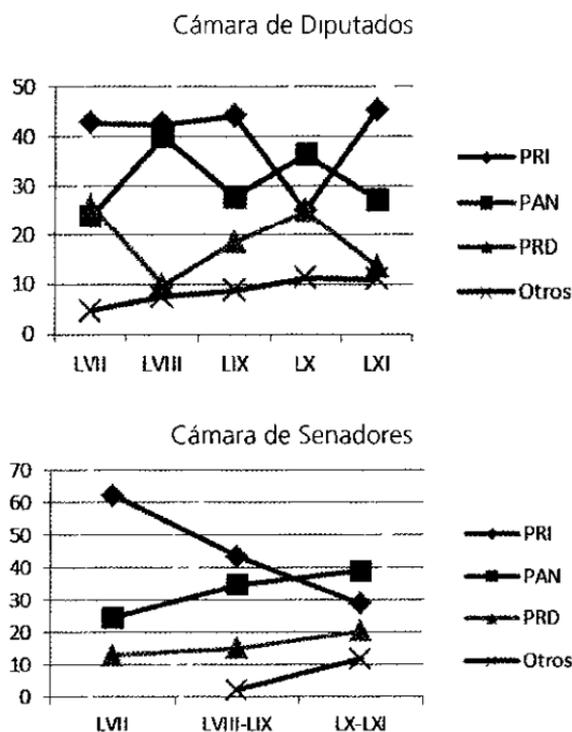
Finalmente, las comisiones de investigación son organismos integrados por los legisladores para investigar el funcionamiento de la administración pública en general, son instrumentos de información que valoran los progra-

mas y planes de gobierno. Algunas veces, las comisiones sólo son informadas y no llegan a ninguna resolución respecto a la acción gubernamental.

En México, La pluralidad y la eficacia del trabajo legislativo fueron dos metas formuladas por los legisladores para la composición de las comisiones y comités. La composición del Congreso mantuvo una pluralidad que le permitió establecer acuerdos en los que la misma complejidad electoral sería un espejo en la composición de la organización interna de las cámaras, la pluralidad interna se observa hasta 1997 (LVII legislatura) en la Cámara baja y no será hasta el año 2000 (LVIII legislatura) que el senado mantiene signos de pluralidad

### Gráfica 5

Integración de comisiones dictaminadoras del Congreso de la Unión



Elaboración propia con base en el Instituto para la Transición Democrática, Quien es quien en el Congreso, Cámara de Diputados, Legislaturas (1917-2009), mayo 2008, Cámara de Diputados Composición de las legislaturas LIX, LX y LXI

## Actividades a realizar

- 1) Analizar los diferentes tipos de control legislativo.
- 2) Identificar en la Constitución cada tipo de control y especificar el alcance del mismo.
- 3) Verificar de los últimos presupuestos presidenciales, cuántas modificaciones sufrieron los proyectos del Ejecutivo en este rubro
- 4) Localizar en la Ley orgánica del Congreso, así como en su reglamento, el número de comisiones y sus facultades en términos de control (comparecencias).
- 5) Buscar en la página de internet del Congreso federal o local el número de comparecencias de los servidores públicos frente al legislativo.
- 6) Investigar el papel de la Auditoría Superior de la Federación a cargo del Congreso.

## Funciones diversificadas

### La diplomacia parlamentaria

Un problema para la democracia moderna es que la interconexión regional y global desafía las formas nacionales tradicionales en que se resolvían las cuestiones clave de la democracia. En la actualidad, las comunidades nacionales no son de ninguna manera las únicas fuentes de diseño y elaboración de las decisiones y políticas que ejercen influencia sobre sus miembros. Esta cuestión obedece a la idea de interconexión del mundo, en donde algunas de las políticas de un Estado-nación pueden afectar a otro, como pueden ser la tala de bosques, la construcción de plantas nucleares en la frontera nacional, o variaciones en la tasa de interés de algún país que puedan afectar a otro por la interconexión de las economías.

La diplomacia parlamentaria refleja la dimensión política más que económica en los recientes procesos de integración regional. De ahí la importancia que reviste el papel del legislador como diplomático ante las diversas sedes de participación regional en relación con su esfera de actuación, de presión, de cooperación, de representación, de concertación y armonización entre los órdenes nacionales a partir de la formación de parlamentos internacionales.

El estudio de la representación parlamentaria vinculada a los parlamentos regionales reviste dos elementos característicos: por un lado, se tienen a

aquellos que forman parte de una organización internacional que poseen o aspiran poseer atribuciones y competencias propias, es decir, instituciones basada en instrumentos de derecho internacional que representan o intentan representar a una región o grupo de países, por ejemplo, el Parlamento Europeo (1979) para el primer caso y el Parlamento Andino (1994) para el segundo. Por otro lado, existen asociaciones parlamentarias nacidas de acuerdos voluntarios y sin pretensiones de representación regional o multinacional, basadas en el principio de adhesión individual a partir de afinidades o intereses comunes, tal es el caso del Parlamento Latinoamericano (1989) que sin pertenecer a organización internacional alguna y sin sede permanente, se ha instituido para fomentar la integración de la región por medio de la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones (Klebes, 1988).

En ambos casos, se trata de que mediante la integración regional, en uno de manera más amplia que en el otro, la competencia de las instituciones parlamentarias varían y por tanto, el grado de representación también. Es decir, los parlamentos regionales no cuentan con las mismas atribuciones que un Parlamento nacional, en primer lugar, por las amplias diferencias dimensionales a las que se enfrenta en todo momento, y en segundo, por las posibilidades de infiltración en gran parte de la “soberanía nacional” o en la autonomía de la institución.

Por ejemplo, el Parlamento Europeo que de acuerdo con la clasificación, es uno de los más integrados, posee poderes limitados pues es hasta la segunda mitad de la década de 1980, que con la firma del Acta Única, amplia sus poderes hasta atribuirle la función de control en materia presupuestal. El control en este sentido se da a partir del uso de la interpelación, observación y adopción de resoluciones respecto de las propuestas provenientes de los órganos comunitarios.

**Figura 4**  
Eurodiputados por Estado miembro

 Alemania	96	 Austria	19
 Francia	74	 Bulgaria	18
 Italia	73	 Finlandia	13
 Reino Unido	73	 Dinamarca	13
 España	54	 Eslovaquia	13
 Polonia	51	 Irlanda	12
 Rumania	33	 Lituania	12
 Países Bajos	26	 Letonia	9
 Bélgica	22	 Eslovenia	8
 República Checa	22	 Chipre	6
 Grecia	22	 Estonia	6
 Hungría	22	 Luxemburgo	6
 Portugal	22	 Malta	6
 Suecia	20		

Fuente: página de la Unión Europea

En tanto, el Parlamento Andino, el Parlamento Latinoamericano y el Centroamericano, tienen como características principales ser asambleas deliberativas, de funcionamiento temporal, cuya acción sólo se manifiesta mediante recomendaciones no obligatorias, sin poderes de control y decisión sobre otros órganos o instituciones. La explicación a lo limitativo de su acción es la falta de incorporación a un esquema concreto de integración regional. Sin embargo, pese a su limitado desempeño de actuación, los objetivos que los han llevado a su constitución se relacionan principalmente con los problemas que aquejan a la región (Vaccino, 1990).

**Figura 5**  
Parlamento Latinoamericano



Fuente: página del PARLATINO

Aunque la función de estos parlamentos es más de tipo deliberativo, su actuación se expresa en recomendaciones que están dirigidas a los gobiernos y parlamentos nacionales y a los diferentes órganos de decisión y participación social. Por lo que esta función diplomática en los parlamentos se encamina a dos acciones concretas, por un lado se tiene la formulación de “iniciativas” y opiniones fundadas del Parlamento orientadas a abarcar los aspectos más generales y concretos de la problemática detectada, y por el otro, se hace referencia al ejercicio de la función de vigilancia que mantendría el rumbo previsto y las metas establecidas antes mencionadas.

No obstante, la intensidad de la actividad parlamentaria que pueda realizarse en uno u otro órgano, el hecho es que con tales actividades se cumple más que una función parlamentaria tradicional, una función diplomática en el sentido estricto del término, porque no sólo se trata del contacto directo entre los miembros de la región, sino fundamentalmente de la proyección que hacia el exterior refleja el bloque de integración, ya que los parlamentos tanto nacionales como regionales, mantienen diferentes vínculos con instituciones parlamentarias y gubernamentales de casi todos los países así como con agrupaciones multinacionales y organizaciones no gubernamentales a nivel internacional, en las que celebran una gran cantidad de reuniones interparlamentarias con diversas delegaciones regionales y nacionales alrededor del mundo.

#### Actividades a realizar

- 1) Diferenciar y discutir los tipos de parlamentos regionales, enumerar los que actualmente operan en el mundo.
- 2) Enumerar de acuerdo con la ley orgánica y/o reglamento del Congreso las facultades de los legisladores relacionadas con la diplomacia parlamentaria.
- 3) Investigar sobre encuentros interparlamentarios sostenidos por los legisladores federales o locales y la finalidad de los mismos.

## Conclusiones

Como se observó, las funciones que ejercen las legislaturas en los sistemas políticos no se dan de manera aislada, tampoco son exclusivas de uno u otro órgano, posiblemente la exclusividad se da de manera formal. El punto es que la función parlamentaria se encuentra dispersa y es compartida con diversas entidades de decisión traducidas en la persona del Ejecutivo, en el gabinete, en la burocracia administrativa, en los partidos políticos, en las élites políticas y económicas internas y externas de un país, en los grupos de individuos a nivel nacional o internacional, y en los medios de comunicación masiva, principalmente. Ello implica una amplia flexibilidad de los órganos legislativos en relación con el papel que desempeñan en la actualidad.

Todo lo anterior nos habla de un nuevo significado en la división de poderes, cambio que afecta el clásico esquema decimonónico inspirado en el pensamiento de Montesquieu. Ahora la transformación de la representación no sólo se relaciona con la conexión existente entre elector y diputado, ésta incluye al partido político, a los grupos de presión, a la sociedad participativa y por supuesto al Ejecutivo.

## Bibliografía

- Abellán, Ángel Manuel (1997), "Problemas representativos y participativos de los ciudadanos: la democratización de los partidos políticos y la perspectiva electoral", en José Asensi Sabater (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Universidad de Alicante/ Instituto de Cultura "Juan Gil Albert", Valencia
- Almond, Gabriel A. y Powell, G.B (1972), *Política comparada Una concepción evolutiva*, Paidós, Buenos Aires
- Béjar Algazi, Luisa (1992), "La gestoría en la actividad parlamentaria", en *Crónica legislativa*, núm 5, septiembre-noviembre.
- Berlín Valenzuela, Francisco (1993), *Derecho parlamentario*, FCE, México
- Bobbio, Norberto (1989), *Estado, gobierno y sociedad*, FCE, México.
- Carbó, Teresa (1995), *El discurso parlamentario mexicano entre 1920 y 1950*, CIESAS/ Colegio de México, México

- Copeland Gary W y Patterson, Samuel (1994), *Parliaments in the modern world*, Universidad de Michigan, Estados Unidos.
- Dahl, Robert (1992) *La democracia y sus críticos* Paidós, Barcelona.
- De Vega García, Pedro (1997), "Democracia, representación y partidos políticos (consideraciones en torno al problema de la legitimidad)", en José Asensi Sabater (coord), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Universidad de Alicante/ Instituto de Cultura "Juan Gil-Albert", Valencia
- Duverger, Maurice (1990) *Los partidos políticos*, FCE, México, 12a. edición
- García Fernández, Javier (1994) "Funciones de control del parlamento", en *El Poder Legislativo en la Actualidad*.
- García Roca, Javier (1997) "Límites constitucionales al legislador de la televisión", en José Asensi Sabater (coord.) *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Universidad de Alicante, Instituto de Cultura "Juan Gil Albert", Valencia
- González Encinar, José Juan (1997), "Televisión y democracia", en José Asensi Sabater (coord) *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Universidad de Alicante, Instituto de Cultura "Juan Gil Albert", Valencia.
- Held, David (1996), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza
- Justo López, Mario (1983), *Teoría general y régimen legal*, Ediciones Depalma, Buenos Aires
- Klebes, Heiner (1988), "Las instituciones parlamentarias internacionales", en *Revista general de derecho público internacional*, octubre-diciembre, núm 4, pp 817-820
- La Palombara, Joseph (1974), *Politics within Nations*, Englewood Cliffs, N J, Prentice-Hall, pp. 134-184
- Lahera P., E. (2000), "Reforma del Estado un enfoque de políticas públicas, en *Reforma y democracia*, núm 16, CLAD, 13
- Linz, Juan (1975), "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred I Greenstein and Nelson W Polsby *Macro political Theory*, Handbook of Political Science, vol 3, Addison-Wesley Publishing Company, Londres.
- Offe, Claus (1996), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, ed Sistema, Madrid
- Packenharn, Robert A (1970), "Legislatures and Political Development", en A Kornberg y L D Musolf (eds.) *Legislatures in Developmental Perspective*.
- Polsby, Nelson, W (1975), "Legislatures", en Fred I Greenstein y Nelson Polsby "Governmental Institutions and Processes", *Handbook of Political Science*, vol 5, Addison-Wesley Publishing Company, Londres

- Mezey, Michael L. (1995), "La legislatura, el poder Ejecutivo y las políticas públicas La inútil búsqueda de poder para el Congreso", en Thurbei James (coord) *La democracia dividida Cooperación y conflicto entre el presidente y el congreso*, Heliasta, Argentina, pp 138-139.
- Moreno Collado José (1985), "El proceso y la práctica legislativos", en *Política y procesos legislativos*, Coloquio del Senado de la República/UNAM, México.
- Vacchino, Juan Mario (1990), *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*, tomo I, Buenos Aires Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto para la Integración de América Latina
- Sánchez de Dios, Manuel (1995), "La esencia del régimen el control parlamentario del Gobierno", en *Política y Sociedad*, núm. 20, Madrid, pp 35-52.
- Valdés, Leonardo (2010), *Sistemas electorales y de partidos*, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 7, IFE, México.



## Conclusiones generales

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

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

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

Frente a esta crisis, el documento que se presenta ante el lector tuvo por objetivo conocer los diferentes componentes de las instituciones democráticas y la importancia que reviste su conservación, mantenimiento y ejercicio de la misma a partir de la idea de ciudadanía, y las instituciones representativas que le dan sentido al ejercicio de los derechos ciudadanos para con ello, conocer de una forma amena y accesible, las características, los conceptos y la importancia que tienen estos elementos para el ejercicio ciudadano en democracia.

Con este documento se pretende contribuir a ampliar las nociones de los diferentes componentes democráticos como son la ciudadanía, sus derechos, la participación ciudadana, los valores democráticos y la confianza que los ciudadanos expresan para con sus instituciones democráticas. Al mismo

tiempo, se pretende que el lector conozca más cercanamente, los mecanismos e instrumentos que se derivan de las instituciones de la democracia representativa, a fin de entender la importancia y la valía que tiene la representación para la eficacia de la propia democracia y el ejercicio pleno de los ciudadanos respecto a sus derechos. Quién legisla, qué se legisla, cómo es el proceso de legislación, a quién representan, qué representa, son algunos de los cuestionamientos que se pudieron resolver a lo largo del texto

El documento es una contribución interactiva en la que no sólo se comprendieran los conceptos y las definiciones de las instituciones democráticas, sino que el lector participa activamente en el mismo. Para ello, se elaboraron una serie de actividades en las que se involucra al usuario a fin de comprender mejor las nociones aquí vertidas y reconocer la importancia que revisten las instituciones democráticas para entender el ejercicio del gobierno en la vida de los ciudadanos, y en el de los organismos representativos.







*De representantes y representados*  
*Derechos ciudadanos y función legislativa,*  
de Laura Valencia Escamilla y Gabriel  
Pérez Pérez, número 9 de la Colección de  
materiales didácticos del Departamento  
de Política y Cultura, se imprimió en la  
Ciudad de México en diciembre de 2013  
en los talleres de *Impresos Vacha*

**CAJA**  
TIPOGRÁFICA

www.cajatipografica.com  
+52 (55) 4437-1470

La edición costa de 1000 ejemplares  
más sobrantes



**D**e representantes y representados. Derechos ciudadanos y función legislativa, amplía las nociones de los diferentes componentes democráticos como son la ciudadanía, sus derechos, la participación ciudadana, los valores democráticos y la confianza que los ciudadanos expresan para con sus instituciones democráticas. Al mismo tiempo, permite que el lector conozca los mecanismos e instrumentos que se derivan de las instituciones de la democracia representativa, a fin de entender la importancia y la valía que tiene la representación para la eficacia de la propia democracia y el ejercicio pleno de los ciudadanos respecto a sus derechos. Quién legisla, qué se legisla, cómo es el proceso de legislación, a quién representan, qué representa, son algunos de los cuestionamientos que se resuelven a lo largo del texto, que es además, una lectura interactiva con la que no sólo se comprenderán los conceptos y las definiciones de las instituciones democráticas, sino que el lector participa activamente en el mismo; para ello, el libro cuenta con una serie de actividades en las que se involucra al usuario a fin de que comprenda mejor las nociones aquí vertidas y reconozca la importancia que revisten las instituciones democráticas para entender el ejercicio del gobierno en la vida de los ciudadanos, y en el de los organismos representativos.

