INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
INVESTIGACIONES SOCIALES

ESTUDIO: CRITERIOS PARA UNA DEONTOLOGÍA LEGISLATIVA

MARZO 2011

COORDINADOR EJECUTIVO

Lic. Raúl López Flores

INVESTIGADOR RESPONSABLE

Mtro. Fermín Edgardo Rivas Prats

INDICE

Página

Introducción 4
Hipótesis.

Capítulo I: Representación política, democracia y trabajo legislativo 7

Capítulo II: Concepción semiótica y simbólica de la representación política 11

Capítulo III: Representación fraccionada, representación nacional 17

Capítulo IV: El problema de la confianza política 22

Capítulo V: Criterios para una deontología legislativa 25

Capítulo VI: El Poder Legislativo ¿sistema abierto? 30

Conclusiones: Representación política y mediocracia 32

Bibliografía 38

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el numeral 1 del Artículo 3 del Reglamento Interno del Instituto "Belisario Domínguez" el IBD es un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva, encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la Agenda Legislativa del Senado de la República con el fin de fundamentar la toma de decisiones para el mejor ejercicio de sus facultades y competencias.

De acuerdo con este encuadre reglamentario, el hecho de problematizar la propia organización y funcionamiento del Congreso, a efecto de generar alternativas apara complementar el proceso legislativo en México, aparece como un tema de utilidad en la agenda legislativa. En consecuencia, la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales busca en la presente disertación generar propuestas de un rediseño institucional para el Poder Legislativo alineadas a la esencia de su labor: la representación política. No se omite señalar una novedad o hallazgo que este estudio plantea para la organización y funcionamiento del poder legislativo: se trata de diez propuestas para resarcir los estragos de una actividad política separada de la sociedad y sustituirla por una representación simbólica que vincula la labor legislativa con el ciudadano como fuente de la soberanía.

Para ello se aborda el tema desde la deontología. El concepto “deontología” hace referencia a “la ciencia del deber o de los deberes. *Deontos* significa obligación, deber y *logía*, conocimiento, estudio. Deontología, por tanto, es el conjunto de principios éticos asumidos voluntariamente por un gremio o una comunidad” (*Cfr*. VILLANUEVA, Ernesto: 1999, 19); mas se trata de un deber de un gremio o una comunidad voluntariamente asumido, auto-asignado, auto dirigido y, por lo mismo, un deber autónoma y no heterónomamente asumido, un autogobierno centrado en criterios éticos.

Ahora bien, las normas deontológicas se distinguen de las jurídicas, en principio porque:

> a) Las normas éticas son **autónomas**; es decir, creadas por el sujeto que debe cumplirlas, mientras las normas jurídicas son heterónomas, en tanto son creadas por un sujeto distinto al que van dirigidas; b) las normas éticas son **voluntarias**, pues su cumplimiento tiene como premisa el convencimiento personal, mientras las normas jurídicas poseen la coercibilidad como sanción a la conducta contraria a la establecida como debida; d) Las normas éticas son **particulares**, pues van dirigidas únicamente a quienes integran el premio periodístico, mientras las normas jurídicas tienen la característica de la generalidad; es decir, can dirigidas a todas las personas sujetas al sistema normativo; y e) Las normas éticas tienen como propósito la **dignificación y** el **reconocimiento** social, mientras las normas jurídicas tienen como finalidad última asegurar las condiciones mínimas para la coexistencia pacífica de los hombres en el seno de la sociedad. (ÍBID, 22)

Pensar en los criterios de una deontología legislativa obliga a “abrir cause” y, en la medida en que todo “abrir cause” implica un rompimiento con algo previo, obliga, en consecuencia, a diseñar un rompimiento con la estrategia actual del fundamento y la dirección de la labor legislativa. En este contexto se imponen preguntas cruciales, tales como ¿En qué sentido se *debe* diseñar una nueva dirección del poder legislativo en México? ¿Qué ética puede ser asumida por el órgano legisferante mexicano que permita general un rompimiento en la estrategia actual del fundamento y la dirección de la labor legislativa en aras de un nuevo cause? ¿Qué propuestas de organización y funcionamiento se deben generar para afianzar esa ética del trabajo legislativo en aras de potenciar el papel activo de los Congresos en México?

Para responder a estas inquietantes preguntas es menester exponer, previamente, una hipótesis de trabajo derivada de una observación empírica del poder legislativo, a saber: la actual crisis de desconfianza en el poder legislativo, expresada en recientes encuestas al ciudadano, es el efecto principal de una concepción doctrinaria, formal y jurídica de la representación política, que cuenta con unas características tales, que aleja --o cuando menos desvincula-- a los representantes populares de la necesidad y/o demanda ciudadana, esto acontece en un contexto causal que se identifica con condiciones institucionales de un órgano legislativo diseñado en el Congreso Constituyente de 1914-17 para funcionar, a través de **mayorías parlamentarias**, como oficina de trámite del poder ejecutivo y no como un auténtico contrapeso del mismo, un procedimiento de generación de mayorías que, al día de hoy, el crecimiento político de partidos de oposición desde 1968

al día de hoy fue transformando de manera paulatina en una auténtica **pluralidad política** para concluir en un **gobierno dividido** desde 2000: una estructura, la del sistema político mexicano actual, cada vez más compatible con el dialogo y la negociación que con el establecimiento de una línea de acción por parte de "un solo hombre" que en el pasado –cierta y metacosntitucionalmente-- definía el rumbo del país entero.

Se ha dicho que la actual crisis de desconfianza del poder legislativo, expresada en recientes encuestas al ciudadano, es el efecto principal en la composición causal de la hipótesis que aquí exponemos. Ahora bien, como parte final de esta explicación probable del funcionamiento actual del Congreso en México describiré a continuación diversos efectos que se siguen del efecto principal, a saber: el ciudadano no se ve percibe reflejado en la actividad legislativa y el poder legislativo no problematiza su funcionamiento interno para solventar este déficit de confianza en una suerte de **dinámica automática** y circular heredada de la costumbre; dominancia de los **medios de comunicación** que aparecen en estas condiciones como la única vinculación del poder legislativo con el ciudadano y su demanda y, por último, generación de una dinámica de toma de decisiones democráticas sin el ciudadano. Esto último en sí mismo representa un reto para el sistema democrático mexicano pues, si otrora histórica o doctrinalmente se ha concebido esquemáticamente a la democracia como el gobierno del pueblo y para el pueblo, en los hechos esta situación genera una democracia sin ciudadanos.

Esta explicación probable del funcionamiento actual del Congreso en México busca abonar su eficacia a la construcción de un diagnóstico actual del Poder Legislativo en México y permite dar un contexto funcional a las preguntas que cuestionan sobre los criterios para una deontología legislativa en México y que se han expuesto, ya, desde la primeras palabras de esta disertación. En adelante buscaré ensayar líneas de respuesta desde las diversas variables del problema planteado.

CAPÍTULO I:
REPRESENTACIÓN POLÍTICA, DEMOCRACIA Y TRABAJO LEGISLATIVO

La representación política es núcleo de la democracia moderna en general y de la labor legislativa en particular. Por lo que toca a la concepción de la democracia moderna es el núcleo por cuanto viene a resolver el reto de la toma de decisiones públicas en estados densamente poblados. En efecto, tal y como señala Duverger "el elemento básico de las instituciones de Atenas eran la Asamblea general del pueblo, que se reunía todos los días en la colina del Pnyx: una especie de Parlamento abierto a todos los ciudadanos, al que correspondían las decisiones esenciales. Todavía hoy se encuentra una institución semejante en la asamblea anual de los ciudadanos de algunos cantones suizos de alta montaña. [Empero,] un sistema semejante sólo puede funcionar en Estados muy pequeños. La democracia directa encuentra una imposibilidad material en las naciones modernas. La elección de los gobernantes por los gobernados se ha impuesto como una necesidad. Se ha considerado que el elegido era el representante de derecho privado, es decir, en la teoría del mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda. Pero la noción de representación política en derecho público es bastante diferente de la teoría de la representación jurídica del derecho privado; por otra parte, ha adoptado formas muy diferentes que ocultan preferencias políticas opuestas." (DUVERGER, Maurice: 1996, 115)

Es sugerente ver la representación política como necesidad impuesta pues ciertamente es una necesidad impuesta, entre otras cosas, por la complejidad de la toma de decisiones ante masas ingentes de ciudadanos. Ya N. Bobbio ha abordado el particular cuando afirma que "los estados se han vuelto cada vez más grandes y populosos, en los que ningún ciudadano es capaz de conocer a todos los demás." (BOBBIO, Norberto: 2008, 50). Y aún más, abunda en el sentido de que, en estas condiciones, "es materialmente

imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas; y es, desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la humanidad, indeseable."(*Ídem*.)

En este sentido "un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos –no importa si los órganos donde se efectúan tales deliberaciones sean el Parlamento-, el presidente de la república, el parlamento junto con los consejos regionales, etcétera." (BOBBIO, Norberto: 2008, 52)

Hasta aquí hemos acreditado el vínculo entre la democracia moderna con la representación política y en qué medida ésta es (y funciona como) el núcleo de aquélla. En lo que sigue, buscaré acreditar la misma connaturalidad que la representación política tiene con el ejercicio legislativo en particular para, en un tercer momento, distinguir lo que he denominado "la concepción semiótica" de "la concepción simbólica" de la representación política.

El vínculo de la representación política con el trabajo legislativo reside en el concepto de elección. Es consabido que "la elección es el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, en oposición a la herencia, la cooptación o a la conquista violenta, que son los medios autocráticos. Sin embargo los liberales han desconfiado durante mucho tiempo de la elección, porque concedía un medio de acción a las masas populares." (DUVERGER, Maurice: 1996, 114). Y es que la elección arroja un resultado numérico de preferencias de la ciudadanía con base en la cual se distribuyen, según la fórmula de representación acordada y consignada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los escaños en cada una de las Cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para cada uno de los Grupos Parlamentarios representados en su seno [1]; de tal suerte que la elección es la base a partir de la cual los escaños "se pintan de colores", según las preferencias políticas de los ciudadanos. Así, los Grupos Parlamentarios *representan* segmentos de opinión de la sociedad en su conjunto.

[1]. Huelga decir que este procedimiento es análogo al que ocurre en cada una de las entidades federativas.

Esta connaturalidad entre la representación política y el trabajo legislativo es planteada por el mismo Bobbio cuando afirma que, “en términos generales, la expresión <<democracia representativa>> quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino dos personas elegidas para este fin; eso es todo. El Estado parlamentario es una aplicación particular, si bien importantísima desde el punto de vista histórico, del principio, de representación, o sea, es el Estado en el que el órgano central es representativo (o por lo menos central, en principio, aunque no siempre de hecho). A dicho órgano llegan las instancias y de él parten las decisiones colectivas fundamentales. Tal órgano es el Parlamento. Todos saben que una república presidencial como los Estados Unidos, que no es un Estado parlamentario, también es, un términos generales, un Estado representativo.” (BOBBIO, Norberto: 2008, 52)

De esta suerte el poder legislativo ostenta la representación de la sociedad y sus diferentes segmentos de opinión y su misión es decidir tomando en cuenta todas las posiciones y opiniones de la sociedad.

Una vez explicada la primacía de la representación política tanto para la democracia en general como para el poder legislativo en particular es necesario plantear, a continuación, una visión crítica de la misma. En efecto, no se puede soslayar que “no todo Estado representativo es democrático por el sólo hecho de ser representativo […],ya que si es verdad que no toda democracia es representativa, igualmente es cierto que no todo Estado representativo fue y es, en principio, una democracia.” (ÍBID, 53)

A propósito de esta visión crítica --que es tomada de N. Bobbio-- se articulan una serie de problemáticas y críticas alrededor de la representación política que validan y justifican la necesidad de barruntar y construir una deontología de la representación política como “punta de lanza” de una deontología de la actividad legislativa; describiré, a continuación, las críticas e inmediatamente después las concepciones semiótica y simbólica de la representación política.

En su ya célebre *Los principios del gobierno representativo* Bernard Manin establece cuatro principios básicos que caracterizan a los gobiernos representativos:

1. Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares;
2. La toma de decisiones de quienes gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado;
3. Los gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los gobernantes; y
4. Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate. "(MANIN, Bernard: 1998, 112 *Apud*. GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando: 2009, 6)

CAPÍTULO II:

CONCEPCIÓN SEMIÓTICA Y SIMBÓLICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La primer crítica formulable al sistema representativo es la visible contradicción que existe entre el enunciado 1 y el 2. Es decir que si bien, por una parte, quienes gobiernan, son nombrados por elección, con intervalos regulares, por el conglomerado de ciudadanos a lo largo y ancho del país, lo natural sería esperar una vinculación de la toma de decisiones con el electorado y sus demandas tal y como enseña la doctrina *eastoneana* cuando explica la demanda ciudadana como elemento-origen del funcionamiento de un sistema político. Empero la representación política *nunca* ofrece este vínculo pues es consabido que "una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes, carecen de mecanismos institucionales para forzarlos a cumplir con sus promesas. Los electores solo pueden castigar a los políticos que abandonan los lineamientos de su plataforma política en las elecciones siguientes, después de que se han vivido los efectos de esa traición." (MARTÍNEZ LÓPEZ, Julia Angélica: 2006, 71)

En este caso, queda claro que "si el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos que la componen, el poder electoral se atribuye a éstos solamente como órganos encargados de designar a los representantes de nación. Al ejercerlo están cumpliendo una función pública, no ejercitando un derecho. Puesto que ningún ciudadano puede pretender un derecho de voto que le pertenezca en propiedad, la nación tiene la facultad de atribuir el poder electoral sólo a aquellos que considere más dignos o más aptos. El sufragio no tiene por qué ser universal "La cualidad de elector es sólo una función pública a la que nadie tiene derecho, y que la sociedad concede como su interés le ordena", escribía Barnave en 1791: es la teoría del "electorado-función". Permite justificar todas las restricciones del derecho de voto." (DUVERGER, Maurice: 1996, 117)

Y es justamente esta distancia inquebrantable que formal y materialmente existe entre representados y representantes lo que permite dar un paso adelante en el cuestionamiento crítico de la representación política. ¿qué representa la representación política? Para responder a esta pregunta daremos pie a la segunda crítica sobre nuestro objeto. Se trata de una crítica teórica que permite distinguir lo que he llamado la concepción semiótica de la simbólica de la representación política.

Como es sabido F. De Saussure ha establecido esquemáticamente la estructura del signo y la representación, De Saussure enseñaba, tal y como lo constatan los apuntes de sus alumnos compendiados en su connotadísimo *Elementos de Lingüística General*, que "el signo es una cosa doble, hecha del acercamiento de dos términos." (SAUSSURE, F. de: 1989, 101). Es decir que "el signo lingüístico une no una cosa y un nombre sino un concepto y una imagen acústica; ésta última es una representación sensorial, y si se nos ocurre llamarla <material> es sólo en ese sentido y por oposición al otro término de la asociación, el concepto, generalmente más abstracto"(ÍBID, 102); más adelante, para zanjar la complejidad que se requiere para explicar el signo U. Ecco dirá que "el signo es cualquier cosa que pueda considerarse como sustituto significante de cualquier otra cosa" (ECCO, Umberto: 1995, 22).

Nos ubicamos de lleno en la teoría de la representación pura y aquí "representar" es sustituir algo por otra cosa, en cuyo caso, aquello que funciona como representación es el significante y lo que ha sido representado se identifica con el significado, pues ha quedado abstraído, conceptualizado e implícito en el signo. Así las cosas, tal y como está diseñada desde el pensamiento contractualista del s. XVII, la representación política se ajusta esquemática y herméticamente al funcionamiento del signo y consiste en el artificio a través del cual, los representantes populares sustituyen la opinión de la ciudadanía y toman decisiones por (en el sentido de "en lugar de") esa ciudadanía. Pero existe en la teoría del signo un problema que, asimismo, se replica en la teoría de la representación política, a saber: *la arbitrariedad del*

signo. En efecto, de acuerdo con la terminología del mismo de Saussure "el lazo que une el significante [término material, acústico] con el significado [término generalmente más abstracto] es arbitrario, o también, ya que por signo entendemos la totalidad resultante de la asociación de un significante a un significado, podemos decir más sencillamente: el signo lingüístico es arbitrario." (SAUSSURE, F. de: 1989, 104)

A decir de R. Barthes:

> *Saussure tiene una concepción del lenguaje muy cercana a la de Válery (o al revés, no importa); y ellos no tienen nada en común. Para Válery, también, el comercio, le lenguaje la moneda y el derecho se definen por un mismo régimen, el de la reciprocidad: no pueden sostenerse sin un contrato social, porque sólo el contrato puede corregir la falta de un patrón. En la lengua, este defecto obsesionó a Saussure (más inquieto que Válery): ¿la arbitrariedad del signo no amenaza con introducir a cada instante en el lenguaje el tiempo, la muerte, la anarquía? De ahí la necesidad, vital para la lengua, y después de ella para la sociedad (necesidad ligada a su supervivencia), de sentar un sistema de reglas: reglas económicas, reglas democráticas, reglas estructurales (de la analogía y del valor), que emparentan todos estos sistemas con un juego (el juego del ajedrez, metáfora central de la lingüística sussureana): la lengua se acerca al sistema económico a partir de que éste abandona el patrón oro, y al sistema político a partir del momento en que la sociedad pasa de la relación natural (eterna) del príncipe y sus súbditos al contrato social de los ciudadanos entre sí. El modelo de la lingüística saussureana es la democracia […] homología incuestionable que, en el nivel epistemológico, relaciona el contrato social con el contrato epistemológico. (BARTHES, Roland: 1973, 221)*

La crítica de que la representación política funcione idénticamente al funcionamiento de signo consiste en que el ciudadano *puede* ser representado y sustituido por su representante popular sin que ello tenga mayor legitimidad que la propia legalidad del contrato social, ya que es sabido que desde la propia "argumentación contractualista, [se asume] la afirmación rotunda de que la relación entre gobernantes y gobernados, tiene un origen **convencional**.

En este contexto el poder político es entendido como una relación instituida a partir de un gran acuerdo de voluntades, sea como prevención

(Locke y Rosseau) o corrección, (Hobbes) frente al estado de naturaleza." (SALEJ HIGGINS, Silvio. 2010)

Esta desconexión del representado respecto de su representante es natural y connatural del signo, ya el mismo Eco lo recuerda cuando afirma "signo es cualquier cosa que pueda considerarse como sustituto significante de cualquier otra cosa. [Y, ahora, añadimos cita.] Esa cualquier otra cosa no debe necesariamente existir ni debe substituir de hecho en el momento en que el signo la represente. En ese sentido la semiótica es, en principio, *la disciplina que estudia todo lo que puede usarse para mentir*. La definición de 'teoría de la mentira' podría representar un programa satisfactorio para una semiótica general." (ECCO, Umberto: 1995, 22)

Así, el riesgo que existe desde la concepción semiótica de la representación política es que el grado de independencia de quienes toman de decisiones respecto de los deseos del electorado sea absoluto como en los hechos lo es pues no existen procedimientos específicos y claros respecto del vínculo que pueden y/o podrían tener unos de otros en una auténtica interdependencia estratégica. Por ello, H. Pitkin afirma que "el hecho de que un gobierno se preocupe por el interés de los súbditos es con mucho una evidencia, un criterio necesario pero no suficiente para calificarlo de representativo" (PITKIN, Hanna: 1985, 2). En este sentido "la mediatización de la política está creando un alejamiento entre políticos y sus decisiones de interés público, representando cada vez más a intereses particulares o las encuestas."

Ante la concepción semiótica de la representación política se erige, la concepción simbólica de la propia representación política. La oposición de fondo es aquella que existe entre signo y símbolo pues así como el signo se caracteriza por ser arbitrario el símbolo, por su parte, se caracteriza por ser natural y mientras el signo se caracteriza por mantener una relación

convencional entre el significante y el significado, en el símbolo, en cambio, “hay una presencia del simbolizante en el simbolizado”. (TODOROV, Tvetan: 1991, 332)[2]

Justamente a partir (y en virtud) del vínculo en el que hace participar el simbolizante del simbolizado “el símbolo se siente como algo que de algún modo *es el ser* o el objeto mismo que representa, y <<representar>> adquiere aquí el sentido literal de volver actualmente presente.” (TODOROV, Tvetan: 1991, 333)

Si extrapolamos esta manera de conectar con la presencia del objeto representado del símbolo al ámbito de la representación política tenemos que hace falta pensar mecanismos de vínculo entre representados y representantes tan claros que puedan ser constituidos como procedimientos, mecanismos y funciones que se implementen al proceso legislativo para complementarlo, detallarlo y perfeccionarlo.

A pesar de que pensar mecanismos concretos de vínculo al interior de la representación política en general y de la actividad legislativa en particular es un objetivo central de la presente disertación, más adelante se expondrá en detalle la caracterización de esos vínculos, conformémonos en este momento con señalar que la relación que guarda la concepción semiótica de la representación política con la concepción simbólica de la misma es dicotómica y como toda dicotomía, mutuamente excluyentes.

[2]. Cabe señalar que el mismo Tvetan Todorov cuando explica la herencia tradicional-arcaica en la que se basa la estructura del símbolo cita el siguiente pasaje tomado de Lévi-Bruhl: “No es una relación consciente y, menos aun, una convención lo que da nacimiento al símbolo. El maxilar del hijo muerto es para la madre el ‘representante’ en sentido fuerte, es decir, algo que realiza la presencia actual del hijo.” Cfr. Levi-Bruhl “L’ experience et lez simboles chez les primitits” París 1938 Apud. (TODOROV, Tvetan: 1991, 333)

La tercera crítica reside en el enunciado 3 de los cuatro principios básicos que caracterizan a los gobiernos representativos Bernard Manin, por cuanto queda claro que, en el sistema representativo mexicano, *sí* se puede predicar que los gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los gobernantes“ (MANIN, Bernard: 1998, 112 *Apud*. GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando: 2009, 6); más se trata de una afirmación formal sin el respaldo material que ello requiere por cuanto esos mismos ciudadanos no cuentan con procedimientos para hacer efectiva su opinión, de tal suerte que se observa un déficit de criterios y procedimientos que den contenido y contundencia material a la sentencia formal. En efecto, la sociedad civil no tiene un mecanismo para formular demandas ciudadanas con la seguridad de que puedan ser tomadas en cuenta o escuchadas, ello muestra el hecho de que el poder legislativo no cuenta con un mecanismo de integración de demandas ciudadanas que reflejen necesidades sociales.

Lo anterior implica un riesgo al propio sistema político en la medida en que merma la eficacia del gobierno[3]. Desde esta perspectiva, el gobierno de México no es eficaz ni puede serlo porque el único mecanismo formal que toma en cuenta la demanda ciudadana es el Plan Nacional de Desarrollo. Empero el proceso de integración de este insumo se acerca más a la representación política como signo que “interpreta” la demanda ciudadana antes de vincularse con ella.

[3]. Entendiendo “Gobierno” en la acepción más amplia que le otorga S. Lipset en su El hombre político, asumiéndolo como un sinónimo de “instituciones”.

CAPÍTULO III:

REPRESENTACIÓN FRACCIONADA, REPRESENTACIÓN NACIONAL

Hasta aquí las criticas realizadas al sistema de representación política, mismas que nos permiten presentar la una discusión central de la teoría de la representación política: se trata del contraste entre representación fraccionada o representación nacional. La discusión tiene sentido una vez que se ha ubicado la discusión teórica sobre la representación. En efecto, es consabido que "en la teoría democrática, la soberanía pertenece al pueblo. Pero la noción del "pueblo" puede interpretarse de maneras opuestas, según se haga hincapié en los ciudadanos que lo componen en la comunidad que ellos forman" (DUVERGER, Maurice: 1996, 115).

Empecemos por describir la representación fraccionada: "Jean Jacques Rousseau [plantea que] la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los individuos en particular. "Supongamos que el Estado está compuesto de 10.000 ciudadanos; cada miembro del Estado tiene solamente la diezmilésima parte de la autoridad soberana." Esta doctrina de Rousseau se llama tradicionalmente teoría de la <<soberanía fraccionada>>. Tiene como resultado una representación igualmente fraccionada: cada ciudadano posee una parte del mandato que lo electores otorgan a su elegido." (ÍBID, 16)

En este punto, asumimos de inicio la opinión de Duverger, según la cual la soberanía fraccionada "es muy democrática, toda vez que conduce primero al sufragio universal, puesto que cada ciudadano debe de participar en la elección de los gobernantes para expresar su parte de soberanía; conduce después a la teoría de "electorado-derecho" según el voto es para cada ciudadano un derecho que le pertenece a cada ciudadano como detentador de una parte de la soberanía, de la cual nadie puede privarle: "El derecho de voto

es un derecho que no puede ser arrebatado a los ciudadanos por nada", decía Rousseau." (ÍDEM.)

Con todo, aunque en esta forma teórica de concebir la soberanía la ciudadanía resulta depositaria de la misma, la ciudadanía no puede (pues no está en condiciones de) participar de la toma de decisiones, pues lo que tiende a generar el vínculo son concentraciones ingentes de ciudadanos. Un reto que, en una sociedad masificada y polarizada como la nuestra hacer converger en una sola causa a masas ingentes de ciudadanos, es difícil –al menos desde la vía puramente ciudadana--. Es decir que, a pesar de que formalmente resulta democrática, en la medida en que queda depositada en la ciudadanía, la teoría de la soberanía fraccionada de la representación política carece de viabilidad material, fuera del día de la elección, por la magnitud de ciudadanos a que se requiere convocar para ejercerla. Este es el sustento teórico del instrumento de participación ciudadana llamado "iniciativa ciudadana" o "iniciativa popular" y al mismo tiempo ello explica el porqué de lo inusual de tales mecanismos.

Por su parte, la concepción de la representación nacional data de la Revolución Francesa. En ese contexto "la Asamblea constituyente inventó otra teoría de la representación, fundada en la idea de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a la "nación", es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen. La teoría de la "soberanía nacional" respondía exactamente a los deseos de la burguesía liberal, que deseaba, al mismo tiempo, fundamentar el poder de la elección y la representación para descartar a la aristocracia e impedir que las masas populares se aprovecharan del derecho de voto para conquistar ellas al poder. La idea de soberanía nacional permitiría resolver esta contradicción." (IBID, 117)

En esta última cita, Duverger ofrece tres datos muy valiosos. El **primer** elemento relevante tiene un carácter deíctico que traza sitio y año de creación

de la concepción de la representación nacional, así es que sabemos que fue en Francia cerca del año de 1789. El **segundo** dato relevante es que revela la intencionalidad del actor que creó este artificio: pues se sabe que la "soberanía nacional" respondía exactamente a los deseos de la burguesía liberal, que deseaba, al mismo tiempo, fundamentar el poder de la elección y la representación para descartar a la aristocracia e impedir que las masas populares se aprovecharan del derecho de voto para conquistar ellas al poder. Una caracterización tan bien definida del Estado Moderno-Liberal como un Estado burgués coincide con la caracterización que M. Weber realiza en su ya clásica obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Y el **tercer** dato relevante es el elemento discursivo que posicionó a la "soberanía nacional" como un *ser real* "distinto de los individuos que la componen".

La combinatoria de estos tres elementos nos permite asumir la concepción de la representación nacional como una *reificación discursiva*. En efecto, "reificación discursiva" es un término que explica A. Giddens en su texto *La constitución de la sociedad,* como referido a "formas de discurso que consideran <<objetivamente dadas>> propiedades cualquiera tal como si fueran fenómenos naturales. O sea, --añade nuestro autor-- un discurso reificado denota la <<facticidad>> con la que fenómenos sociales enfrentan a actores individuales, con lo que se desconoce que aquéllos son en verdad producidos y reproducidos por un obrar humano. El <<modo reificado>> se debe considerar una forma o estilo de discurso en que las propiedades de sistemas sociales se miran como si poseyeran la misma fijeza que se atribuye a las leyes de la naturaleza." (GIDDENS, Antony: 2003, 210)

De esta suerte la representación nacional se asumió desde el S. XVII (y con frecuencia se sigue asumiendo aún al día de hoy) como un "ser real" distinto de los individuos que la componen --cuando en realidad algo distinto de los individuos no existe-- *como si poseyera la misma fijeza que se atribuye a las leyes de la naturaleza*. De esta manera se impidió que las masas populares se aprovecharan del derecho de voto para conquistar ellas al poder y con ello

la élite burguesa conservó para sí el poder de la elección y la representación. Haciéndose pasar este discurso como sin origen, sin intención como si no se tratara en verdad de actos producidos y reproducidos por un obrar humano, un obrar de la clase burguesa en el poder. En consecuencia, la representación nacional es un *discurso reificado* que sustituye la demanda ciudadana por un beneficio de y para las élites en el poder. Una variación más de la representación política asumida como una representación sustitutiva, propia de la categoría de signo arriba planteada.

> Si el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos que la componen, el poder electoral se atribuye a éstos solamente como órganos encargados de designar a los representantes de nación. Al ejercerlo están cumpliendo una función pública, no ejercitando un derecho. Puesto que ningún ciudadano puede pretender un derecho de voto que le pertenezca en propiedad, la nación tiene la facultad de atribuir el poder electoral sólo a aquellos que considere más dignos o más aptos. El sufragio no tiene por qué ser universal "La cualidad de elector es sólo una función pública a la que nadie tiene derecho, y que la sociedad concede como su interés le ordena", escribía Barnave en 1791: es la teoría del "electorado-función". Permite justificar todas las restricciones del derecho de voto. (DUVERGER, Maurice: 1996, 117).

Este breve recorrido a través de las escuelas de la representación fraccionada y la representación nacional que propone Duverger hace notar que ambas son escuelas limitadas: mientras que la primera se enfrenta con el reto de su aplicabilidad material, la segunda muestra su pervertida y compleja composición y diseño en menos cabo de la demanda ciudadana.

Ya se ha dicho, desde la exposición de la hipótesis de esta disertación, que es justamente hacia este núcleo que ubicamos nuestra variable independiente o causa principal de la desconfianza ciudadana hacia los diputados y senadores.

Concretamente líneas arriba se hizo mención de que la concepción de la representación política que hoy rige el ejercicio legislativo está vinculada a una visión doctrinaria, formal y jurídica cuyas características alejan --o cuando

menos desvinculan-- a los representantes populares de la necesidad y/o demanda ciudadana. Ello acredita y justifica la necesidad de “abrir cause” y, en la medida en que todo “abrir cause” implica un rompimiento con algo previo, obliga, en consecuencia, a diseñar un rompimiento con la visión actual de la representación política en aras de barruntar y prever mecanismos y procedimientos novedosos que permitan afianzar en la historia del poder legislativo en México una suerte de representación política simbólica que tienda puentes y vínculos entre la necesidad ciudadana y el ejercicio público, que sea suficientemente flexible que no caiga en la imposibilidad de la implementación material y que sea suficientemente representativa para romper el cerco de las élites, estableciendo, de este modo, una ruta futura para el poder legislativo en la que éste, a través de sus procedimientos, confirme la sentencia de N. Bobbio según la cual “sólo el poder efectivo es legítimo y no al revés” (BOBBIO, Norberto: 2004, 123). Por otra parte, un cambio hacia los criterios éticos de la labor legislativa adicionados al proceso legislativo es necesario entre otras cosas porque “un sistema puede calificarse de patológico en la medida en que es incapaz de generar reglas para el cambio de sus propias reglas” (REY MORATÓ, Javier del: 2010, 296)

CAPÍTULO IV:

EL PROBLEMA DE LA CONFIANZA POLÍTICA

Según D. Nohlen, la voz "confianza política" hace referencia a "un supuesto fundamental desarrollado en la historia de las ideas políticas angloamericanas, según el cual no es posible una entidad política común democrática sin confianza, es decir, sin una confianza política recíproca" (NOHLEN, Dieter: 2006 a), 248).

De esta forma, si antes hemos acreditado que los sistemas de representación política que alejan --o cuando menos desvinculan-- a los representantes populares de la necesidad y/o demanda ciudadana son la causa principal de la desconfianza política en el Congreso de la Unión en general y de los representantes populares en particular, resultan comprensibles los resultados de encuestas realizadas a la ciudadanía mexicana recientemente (MITOFSKY: 2010).

Tabla 1. Instituciones con mayor confianza promedio

Posición	Institución	% "Mucha Confianza			Calificación Promedio
Abr/09		Mar/09	Abr/09	Variación	Abr/09
1	Iglesia	46.2	45.6	-0.6	8.0
2	Ejército	40.1	39.0	-1.1	7.9
2	Universidades	36.3	36.1	-0.2	7.9
4	Medios de comunicación	25.8	28.7	2.9	7.7
5	Instituto Federal Electoral	23.8	24.9	1.1	7.3

Tabla 2. Instituciones con menor confianza promedio

Posición	Institución	% "Mucha Confianza			Calificación Promedio Abr/09
Abr/09		Mar/09	Abr/09	Variación	
6	Suprema Corte de Justicia	22.2	21.0	-1.2	7.2
7	Presidente de la República	20.2	21.1	0.9	7.1
8	Empresarios	13.9	14.8	0.9	6.9
9	Senadores	6.8	7.9	1.1	6.3
10	Policía	9.4	9.4	0.0	6.1
10	Diputados	6.6	7.2	0.6	6.1
12	Sindicatos	6.6	7.2	0.6	6.0
13	Partidos Políticos	6.0	7.3	1.3	5.9

Esta encuesta muestra que los legisladores en México son evaluados casi al nivel de los policías en un 6.2 promedio en una escala del 0 al 10, una evaluación aun muy baja. Estos datos hacen sentido y muestran una alarmante situación dado que en términos de N. Luhmann, "la confianza solo es posible donde es posible la verdad" (LUHMANN: Niklas: 2005, 4); se deduce en consecuencia que el ciudadano asigna poco más de la mitad de verdad en el trabajo legislativo. Y es que si bien los representantes populares tratan de cubrir intuitivamente la demanda ciudadana, en el mero nivel del comportamiento y el liderazgo político –categorías que pertenecen al nivel de la acción--, se ven enfrentados a un sistema de reglas del poder legislativo que no cuenta con procedimientos y reglas de funcionamiento internos que posibiliten la operacionalización de la demanda ciudadana.

Así, dado que "la confianza es una relación social con su propio sistema especial de reglas y se da dentro de un marco de interacción que está influenciado tanto por la personalidad como por el sistema social, y no puede estar asociado exclusivamente con uno y otro" (ÍBID, 9) ésta supone ya la interacción y es producto de esa interacción. Así que, en la medida en que el poder legislativo crezca en procedimientos que vinculen la demanda ciudadana con el trabajo legislativo, crecerá la interacción del trabajo legislativo con la ciudadanía, o bien con la demanda ciudadana y, en esa medida, de manera proporcional y en una dinámica espiral ascendente, se afianzará la confianza

del ciudadano en el poder legislativo y sus representantes populares. Así se cumplirá el principio simbólico de armonización de los contrarios (representados y representantes) en una sola unidad.

CAPÍTULO V:
CRITERIOS PARA UNA DEONTOLOGÍA LEGISLATIVA

Ahora bien, si asumimos la representación simbólica como el tipo ideal de representación política al que es deseable aspirar, se abre una teleología, un hacia dónde dirigir los pasos del poder legislativo mexicano. Empero, el camino que es necesario trazar hacia esa dirección no es un camino jurídico sino deontológico, que llame al deber y a la ética de la función legislativa y cuya primera prioridad sea la de establecer la demanda ciudadana al centro de la organización y funcionamiento del poder legislativo en México y rediseñar en consecuencia su orden interno de acuerdo con este criterio.

Sabemos por E. Villanueva que toda deontología requiere de "la existencia de posibilidades materiales mínimas para que la ética pueda fructificar en normas deontológicas" (VILLANUEVA, Ernesto: 1999, 23). Así que, para hacer posible una deontología, es necesario aplicar a casos concretos los valores éticos que se buscan generar, trazar fases y funciones adecuadas y aplicadas al nivel de funcionamiento práctico y cotidiano para que, con ello, se establezcan los criterios de eficacia y efectividad que materialicen los ideales éticos.

En cuyo caso hacemos eco de la opinión de N. Bobbio según la cual "es tarea de la crítica teórica señalar y denunciar las soluciones meramente verbales, transformar una fórmula en realidad, en una propuesta operativa, distinguir la conmoción de los efectos del contenido real. (BOBBIO, Norberto: 2008, 51) Y es que si no se cuentan con los procedimientos operativos necesarios, una deontología legislativa podría fracasar en el nivel de la implementación. Por ello, E. Villanueva advierte que toda deontología ha de plasmarse en un código deontológico que no es otra cosa que "el instrumento normativo mediante el cual se plasman los deberes profesionales y se materializa la deontología. El código deontológico abstrae los valores éticos voluntariamente aceptados por un gremio profesional y los transforma en reglas

de conducta obligatorias para los sujetos a ese ordenamiento deontológico. En todo caso, “el código profesional establece reglas para el funcionamiento interno, colegial; intenta reducir la competencia interna y trata de eliminar a los no calificados y a los inescrupulosos. De esta manera el código da alguna identidad y status a la profesión”. (VILLANUEVA, Ernesto: 1999, 21).

A continuación se hará un breve y sucinto recitativo de un decálogo de criterios que pueden funcionar como base para el diseño de procedimientos y normas de carácter ético. Se trata de una versión que, por razones de espacio, se aborda en el nivel descriptivo[4].

1. Integración de una encuesta nacional de prioridades al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica del país, con resultados integrados de acuerdo con una visión nacional y regional.
2. Rediseño del procedimiento de elaboración de la agenda legislativa institucional con un rediseño de tiempos de aprobación con la finalidad de que sea presentada antes del inicio de los años legislativos y que tome en cuenta la encuesta nacional de prioridades y las promesas de campaña de los partidos políticos.
3. Interacción con otros congresos locales del país de acuerdo con un enfoque regional, a efecto de implementar “Intra-parlamentarias” de carácter regional con mecanismos concretos de seguimiento de acuerdos.
4. Rediseño de las comisiones legislativas a efecto de Implementar los estudios de impacto (no sólo el económico o presupuestal sino también el jurídico, social y político) como prerrequisito para la integración del dictamen.
5. Implementación de mecanismos que evalúen la calidad de las reformas aprobadas de acuerdo con un criterio de eficacia y respecto de su objetivo central.

[4]. En efecto, no será éste –por razones de espacio— el sitio en el que quede desarrollado a cabalidad dicha caracterización. Con todo, es importante plantear los diez criterios para una deontología legislativa, a reserva de desarrollarlos en otro momento.

6. Replanteamiento del derecho de petición de los particulares y de las solicitudes de información con carácter vinculante en el proceso legislativo.
7. Establecimiento de foros de carácter legislativo, cuyo punto de partida sea la presentación de propuestas según las materias del trabajo legislativo por parte del universo de actores involucrados: públicos, privados y sociales. Dichos foros deberán concluir con una declaratoria firmada de compromisos por parte de los sectores participantes y, al efecto, contarán con el apoyo de los institutos y organismos de estudio e investigación legislativa del país para realizar el análisis gradual de coincidencias que corresponda y para el procesamiento del foro.
8. Establecer un criterio, válido para todos los Congresos del país, para la numeración de iniciativas y puntos de acuerdo, a fin de garantizar la trazabilidad de la información legislativa, de acuerdo con un criterio técnico de seguimiento de la información e integración de expedientes procesales por caso o materia.
9. Implementación del referéndum como mecanismo de construcción de legitimidad, con un criterio diferenciado en materia de reformas legales y constitucionales.
10. Establecimiento de un Parlamento Electrónico con la puesta a disposición de los ciudadanos de la información completa y ordenada de la actividad legislativa y con criterios de interacción con el ciudadano.

5.1. Derivación

Como una derivación lógica del decálogo de criterios para una deontología legislativa se presenta a continuación dos propuestas complementarias que no forman parte del decálogo pero lo complementan: por una parte, rediseñar las funciones de las áreas que intervienen en el proceso legislativo para provocar una mayor y mejor funcionalidad y eficiencia, de acuerdo con un diagnóstico caso por caso de los congresos del país; por otra parte, emprender un rediseño administrativo de los congresos para implementar los sistemas de evaluación

del desempeño (SED) en sustitución del viejo esquema del plan operativo anual (POA).

5.2. El reto del entorno legislativo: ¿la deontología, una estrategia?

Ahora bien, ¿qué razón justifica tomar un proyecto deontológico como el centro de la actividad legislativa? Justamente en este apartado se realiza una búsqueda al respecto con el objeto de encontrar razones para ello.

En uno de sus libros, Dieter Nohlen denomina "<<institucionalismo contextualizado>> al enfoque histórico-empírico [que tiene como] fin de remarcar la relevancia de las variables de contexto para el funcionamiento de los arreglos institucionales. A su juicio, las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad según el contexto correspondiente. El impacto de los factores institucionales es reducido considerablemente por los problemas fundamentales del desarrollo y de la estructura social, la cultura política, las condiciones de poder existentes y persistentes en la sociedad, los patrones de comportamiento de la elite política, etcétera." (NOHLEN, Dieter: 2006 b), 21-22)

Así, la instituciones en general y la institución "poder legislativo" en particular, aparecen como supeditadas al contexto, ¿Cómo y a partir de qué elementos esto puede ser concebido e esta manera? En este punto de la reflexión, es pertinente una interpretación institucional de acuerdo con la teoría de sistemas. En efecto, según N. Luhman, "el punto de partida de cualquier análisis teórico-sistemático debe consistir en la diferencia entre sistema y entorno. Hoy en día ---continúa nuestro autor-, por cierto, existe sobre este punto un consenso específico. Los sistemas están estructuralmente orientados al entorno, y sin él, no podrían existir: por lo tanto, no se trata de un contacto ocasional ni tampoco de una mera adaptación. Los sistemas se constituyen y se mantienen mediante la creación y la conservación de la diferencia con el entorno, y utilizan sus límites para regular dicha diferencia. Sin diferencia con respecto al entorno no habría autorreferencia ya que la diferencia es la premisa

para la función de todas las operaciones autorreferenciales. En este sentido, la conservación de los límites (boundry maintenance) es la conservación del sistema. (LUHMAN, Niklas: 1991, 40).

De esta suerte, “así como no hay sistemas sin entorno, o entornos sin sistemas, así tampoco hay elementos sin una vinculación relacional, o relaciones sin elementos. En ambos casos, la diferencia es una unidad (y lo recalcamos: la diferencia), pero sólo produce efectos como diferencia. Sólo como diferencia hace posible conectarse con los procesos de procesamiento de información.” (IBID. p. 44)

De esta forma, el entorno aparece como un elemento crucial en el fortalecimiento del poder legislativo mexicano y si asumimos en principio que el entorno primario, primigenio y fundamental del trabajo legislativo es el propio elemento que éste busca representar, es decir la necesidad ciudadana. En consecuencia, la propuesta de fundar una deontología de la actividad legislativa funciona, asimismo y simultáneamente, como una estrategia para fortalecer la institución legislativa en México. En este contexto “fortalecer el poder legislativo” debe ser asumido como un proyectar la demanda ciudadana en el proceso legislativo ordinario para ubicar momentos y procedimientos que permitan minar aquélla en éste.

CAPÍTULO VI:
EL PODER LEGISLATIVO ¿SISTEMA ABIERTO?

En principio preguntemos ¿por qué pensamos que el poder legislativo puede ser concebido como un sistema? En principio porque "el concepto de sistemas, como universalmente aceptable, se defiende con la evidencia de que en la práctica todo se puede concebir como un sistema. Sin embargo, la utilidad de las ideas de sistemas es mayor en un contexto dinámico, por ejemplo, en términos de sistemas que evolucionan con el tiempo." (BETANCOURT, Alberto León: 1985, 149).

En este marco, "un motor de automóvil es un sistema físico dinámico, pues su estado, caracterizado por cifras mensurables como temperatura, cantidad de gasolina disponible, presión de los cilindros, etc. Está cambiando constantemente; las organizaciones también son sistemas dinámicos puesto que cada uno de los muchos datos que caracterizan su estado en determinado momento –recursos disponibles, problemas por solucionar, decisiones por tomar, nivel de existencias, posición financiera, etc. –está también en evolución permanente." (ÍDEM.)

De acuerdo con G. Sartori "el estudio del parlamento puede emprenderse desde tres puntos de vista. Primero, en orden a los canales de acceso, es decir, de cómo y en qué condiciones se llega a ser cargo electo del parlamento. Segundo, en referencia a la extracción económico-social de los parlamentarios (sociología del parlamento propiamente dicha). Tercero, en razón a la función y el funcionamiento correlativo del subsistema parlamento dentro del sistema político en su conjunto." (SARTORI, Giovanni: 1998, 201). Y es justamente desde este enfoque funcional que el análisis del poder legislativo es compatible con la teoría de los sistemas.

Ahora bien, dado que "el antecedente del parlamento en un significado del término comparable al que hoy se le confiere, se remonta al momento en

que se dan estas tres condiciones: i) que el soberano se encuentre frente a un cuerpo colegial provisto de autoridad “representativa”; ii) que esta autoridad representativa sea bastante extensa para permitir a un parlamento hablar en nombre y por cuenta de los intereses generales del reino en su conjunto, es decir, de la parte más notable de la colectividad en su conjunto; iii) y que la autoridad del parlamento lo situé en condiciones de “tratar” con el soberano, es decir, de obtener a cambio del propio consenso una cierta fracción de poder soberano, o por lo menos el derecho a intervenir en ejercicio de éste” (IBID, 215), en otras palabras, dado que, en el origen, la razón de ser del Parlamento le llega “desde afuera”, pensamos que si la labor legislativa es un sistema, se trata de un sistema abierto; evidentemente, abierto a su contexto.

> Mediante los límites, los sistemas pueden abrirse o cerrarse, en la medida que separan las interdependencias internas de las interdependencias entre sistema y entorno, y en la medida en que las relacionan mutuamente. Los límites son, en este sentido adquisiciones evolutivas por excelencia. Todos los desarrollos superiores de los sistemas y, sobre todo, los desarrollos de los sistemas con una autorreferencialidad interna cerrada, presuponen límites. (LUHMAN, Niklas: 1991, 51).

De esta suerte quedan claras dos cosas. Por una parte, que el poder legislativo si puede ser comprendido como un sistema y, por otra parte, que el sistema legislativo es, por sus características estructurales, un sistema abierto. Ahora bien, dado que el estatus de <<sistema abierto>> del poder legislativo es manifiesto y expreso, se pueden ubicar dos últimas debilidades del funcionamiento actual del poder legislativo mexicano: por una parte ha trabajado al día de hoy como un sistema cerrado a la demanda ciudadana y por otra parte ha trabajado sin la conceptualización sistémica, ello explica por qué hoy no existe una interacción funcional entre congresos de los estados, de acuerdo con una dinámica regional.

CONCLUSIONES:
REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y MEDIOCRACIA

Al inicio del sistema representativo, la prensa aparecía como un complemento ideal para el congreso toda vez que cumplía funciones de crítica política y daba difusión a demandas ciudadanas que de otra manera no podrían ser captadas o percibidas socialmente.

Actualmente, el caso mexicano, a través de la encuesta de confianza ciudadana de Mitofsky citada arriba, muestra un contraste interesante, a saber:

Evaluación de confianza	Sujeto a evaluar	Lugar del ranking general
7.7	Medios de comunicación	4
6.3	Senadores	9
6.1	Diputados	10

El contraste consiste en el hecho de que el ciudadano medio le ofrece mayor grado de confianza, certeza, veracidad y verdad a los medios de comunicación que a sus representantes populares. De acuerdo con lo que se ha dicho esto es causado por el hecho de que el ciudadano percibe más cercano a la empresa mediática que al representante popular, a pesar de que generalmente la empresa mediática pertenece al ámbito de lo privado en tanto que los representantes populares pertenecen al ámbito de lo público. Desde esta perspectiva y para los fines de nuestro contraste sobre representación política, si al ciudadano se le diera a escoger entre lo público y lo privado para depositar su confianza, el ciudadano está escogiendo al día de hoy lo privado. ¿Cómo explicar este fenómeno y a qué elementos atribuirle esta preferencia? Ofrezco, a guisa de inicio, dos tipos de observaciones.

Observación fenomenológica

Analizado el objeto de estudio (el depósito de confianza) desde afuera pensamos que alguna razón por la cual el ciudadano deposita su confianza en los medios es por su naturaleza empresarial. Es consabido el rigor empresarial de acuerdo con el cual la empresa busca y concreta su propia rentabilidad, se trata de una fortaleza empírica y eficaz de orden práctico que puede atraer la atención ciudadana y eventualmente su confianza hacia los medios.

> Las empresas no son motivadas por la productividad, sino por la rentabilidad, para la cual la productividad y la tecnología pueden ser medios importantes, pero sin duda no los únicos. Y las instituciones políticas, moldeadas por un conjunto más amplio de valores e intereses, se orientarán en el ámbito económico, hacia la maximización de la competitividad de sus economías constituyentes. La rentabilidad y la competitividad son los determinantes reales de la innovación tecnológica y el crecimiento de la productividad. Es en su dinámica histórica y concreta donde podemos encontrar las pistas para comprender los caprichos de la productividad. (CASTELLS, Manuel: 2004, 108-109)

Sólo desde este punto de vista aparece el ejercicio mediático como una acción de un sujeto —que en este caso es la misma empresa mediática que, al perseguir un mismo fin, se comporta *como uno solo*— que busca gestionar sus propios beneficios de acuerdo con un cálculo racional de costo-beneficio.

Así, la producción de información aparece, con todo su realismo, como una acción intencionada que busca producir beneficios económicos para el sujeto enunciador que la produce. Asumido y superado el falso discurso de la objetividad liberal de la prensa, los medios de comunicación aparecen, no como una mera beneficencia social, sino como un *agente* que actúa sobre la sociedad.

Observación empírica

Hemos dicho que los medios son, mayoritariamente, una empresa se trata de la empresa cuya rentabilidad se funda en el *raiting* de audiencia, esto pone a los medios de comunicación en la condición de "competir por" la confianza ciudadana. Y es que los mensajes mediáticos establecen su presencia y permanencia a partir de índices de rentabilidad, éste índice es también el índice de la acción mediática, como una lógica desde dentro que está llamada a compaginar con la lógica por fuera de la atracción, gravedad, suntuosidad, dramatización y hasta teatralización de las pugnas y el conflicto político, con miras a presentar un *show* cada vez más vistoso y, en esa medida, beneficiado con los mayores índices de audiencia.

En virtud de que los medios utilizan la dramatización, la personalización y la espectacularización de la noticia el ciudadano percibe un mensaje grato y cercano a sus propias expectativas de la vida cotidiana, tal vez este procedimiento genera en la ciudadanía la percepción de empatía con los medios y, por derivación, de confianza. De esta suerte el ciudadano se vincula con la política y la discusión de lo público mediado por la pantalla privada. Así, "cuando contemplamos la política vemos que gira en torno a la relación gobernantes/gobernados (Sartori, 1988:116 *Apud*. REY MORATÓ, Javier del: 2010, 295). En una segunda aproximación, notamos que genera comportamientos diferenciados, que tienen que ver con la relación amigo/ enemigo (Schmitt, 1972:88 *Apud* REY MORATÓ, Javier del: 2010, 295). Una tercera aproximación nos dice que esta relación se superpone a la primera, hasta el punto de que –como anticipábamos en la Introducción- muchos contenidos de la comunicación política se producen en la dimensión horizontal de la democracia y no en su dimensión vertical." (REY MORATÓ, Javier del: 2010, 295)

¿Democracia sin ciudadanos?

Ahora bien, sea cual fuera, de las observaciones que se han expuesto, la razón del depósito de confianza ciudadana en los medios, el hecho de que los medios gocen de una confianza tal es causado, asimismo, por la concepción de la

representación política imperante según la cual no se construyen vínculos concretos con el ciudadano y, al final del día se genera, la percepción errónea de que la representación política está depositada en los medios masivos de comunicación, connotadamente, la televisión.

Esto representa un reto. El reto de que los medios, al ser una empresa, representan un interés privado y actúan en consecuencia fijando su agenda y estableciendo su influencia sobre el espacio público. De esta suerte, "nos acercamos a la comunicación política, y nos parece un gran espectáculo, en el que las elites ejecutan su número, al final del cual el respetable premia al mejor electo y condecora a su primer actor, otorgándole el favor del voto." (REY MORATÓ, Javier del: 2010, 295). Lo determinante de este esquema es que en los lindes de una mediocracia el ciudadano tampoco está representado sino sometido a la *simulación de la cercanía* que le ofrecen los medios de comunicación.

> La democracia actual se basa en ese desequilibrio cognitivo entre políticos y ciudadanos, entre elites y demos: unos se saben todos los juegos, y otros ignoran todo sobre esos juegos, en los que quedan enredados. A eso le llamamos la <<democracia malévola>>: el sistema político en el que unos medran a expensas de otros, en el que unos juegan y los otros contemplan el juego, en una democracia de espectadores y no de ciudadanos. (ÍBID, 296)

Tal vez el cambio más notable es que, a través de los medios de comunicación, "se ha ido desarrollando un sistema político de <<democracia sin ciudadanos>> en el que los medios han conservado un papel valioso, mientras disminuye el de los partidos políticos y el de los ciudadanos" (MUÑOZ-ALONSO, Alejandro y ROSPIR, Juan Ignacio: 1999, 14).

La expresión "democracia sin ciudadanos", indica que cada vez más la política está mediada por la representación mediática y construyen una suerte de "democracia sin el público" o sin el pueblo a que alude la naturaleza misma de la democracia; aún más, desde el último "tramo final del siglo XX los medios de comunicación de masas se han convertido en el factor más

importante de esa vida política, porque ésta se hace y transita en ellos y por ellos. Nada políticamente importante existe si no es a través de los medios. La vida política es en la actualidad, más que en ningún otro momento anterior; comunicación política, y sin un conocimiento suficiente de los procesos comunicativos se nos escapará inevitablemente su entraña, el pulso político de cada día y de cada circunstancia." (ÍBID, 17-18)

Sin embargo, hoy se vislumbra un cambio de paradigma, un cambio de modelo de la teledemocracia a la ciberdemocracia. En efecto, "en los primeros años del siglo XXI nuestras sociedades se deslizan quedamente desde la teledemocracia a la ciberdemocr@cia, provocando en nuestro entorno y en nuestras actividades una dinámica de cambio de la que sólo conocemos sus primeras manifestaciones." (REY MORATÓ, Javier del: 2010, 17).

Pero este cambio de modelo implica la transición de un ciudadano inmóvil e inerte, mera recepción, a un ciudadano- sujeto de sí mismo, capaz de valorar y actuar por sí mismo. En ese sentido es válido "pretender interpretar ese tránsito, esa mutación, desde una sociedad en la que la televisión era soberana, a una sociedad que hurga en el nuevo mundo que le abre la Red. En esa nueva sociedad que se está formando, los políticos van con retraso –hacen los deberes de hoy con las rutinas de ayer-, y los internautas ensayan nuevos comportamientos, un poco a ciegas, sin hoja de ruta, pero con imaginación y con ansias de hacer oír su voz." (ÍDEM)

Empero, un nuevo modelo de ciudadano implica por fuerza un nuevo modelo de instituciones. Por ello es que Rey Morató afirma que "a la democracia malévola, le oponemos la democracia lúcida, que es aquella en la que los ciudadanos han .asumido plenamente su estatuto de ciudadanos, y están en condiciones de jugar en todos los juegos, sin que la habilidad retórica de los candidatos les pille desprevenidos." (ÍBID, 296)

El tránsito del ciudadano pasivo al ciudadano activo que hoy se opera desde el tránsito de la teledemocracia a la ciberdemocr@cia, es una

oportunidad que nace desde el entorno legislativo y puede --y debe— ser aprovechada por el propio poder legislativo para poner al centro de su organización y funcionamiento al ciudadano y su demanda y emprender el más minucioso de los rediseños.

En ese sentido llega el tiempo de un rediseño de la institución legislativa que rompa con la concepción tradicional de la representación política separada de la sociedad y sea sustituida por una representación simbólica que vincule sus funciones con el ciudadano como fuente de la soberanía. En ese sentido el reto no es menor porque es claro que “todos tenemos montones de frases e ideas hechas, y el impresor tiene conjuntos de letras ya armados, todos ordenados en frases. Pero si el impresor quiere imprimir algo nuevo, digamos, algo en un idioma distinto, tiene que desarmar todos los conjuntos viejos de letras. De la misma manera [que], para pensar nuevas ideas o decir cosas nuevas, tenemos que desarmar nuestras ideas hechas y mezclar las piezas.” (ÍBID, 295)

BIBLIOGRAFÍA

1. BARTHES, R. “Saussure, el signo, la democracia” 1973 en *La aventura Semiológica*. Trad. Ramón Alcalde. Barcelona Paidós 1994. 352pp.
2. BETANCOURT, Alberto León. *Organizaciones y Administración, Un enfoque de Sistemas*, Colombia, Norma, 1985, 309pp.
3. BOBBIO, N. *Estado, gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política*. Trad. José Fernández Santillán. México, FCE 2004243pp.
4. _____ *El futuro de la democracia.* México Trad. José Fernández Santillán, FCE 2008; 276pp.
5. CASTELLS, Manuel. *La era de la información: Economía, sociedad y cultura* (Vol. I. “La sociedad Red”) Trad. Carmen Martínez Gimeno. México, Siglo XXI 2004. 590pp.
6. DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. España Ariel, 1996.
7. ECCO Umberto. *Tratado de Semiótica General*. Trad. Carlos Manzano Barcelona 1995461pp.
8. GIDDENS, Anthony. *La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*. Trad. José Luis Etcheverry; Argentina, Amorrortu 2003. 412pp.
9. GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE, Pablo Armando. *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*, Ed. Porrúa, H. Cámara de Diputados, UNAM, FCPyS, México, 2009.
10. LUHMANN: Niklas. Confianza. Trad. Darío Rodríguez Mancilla. México UIA-Anthropos 2005, 138pp.
11. _____. *Sistemas Sociales: Lineamientos para una teoría general*. Trad. Silvia Pappe y Brunhilde Erker, bajo la coordinación de Javier Torres Nafarrete. México UIA-Anthropos-Pontificia Universidad Javerina 1991, 445 pp.
12. MARTÍNEZ LÓPEZ, Julia Angélica “El principio de representación política en la dinámica del poder legislativo mexicano, un análisis sistemático” Tesis para obtener el título de licenciada en derecho, Instituto Tecnológico Autónomo de México 2006.
13. Muñoz-Alonso, Alejandro y Juan Ignacio Rospir. *Democracia Mediática y campañas electorales.* España, Ariel Comunicación 1999. 220pp.

14. NOHLEN, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política*. México, Porrúa. Tomo I 785pp 2006 a), 785pp.

15. _____. *El Institucionalismo contextualizado, la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Editorial, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, Trad. del alemán R.O. México, 2006 b). 199 pp.

16. PITKIN, Hanna. *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985,

17. REY MORATÓ, Javier del. Comunicación Política, Internet y Campañas Electorales. Barcelona Técnos, 2010. 360pp.

18. SAUSSURE, F. de *Curso de Lingüística General*. Trad. Mauro Armiño. Publicado por Charles Barry y Albert Sechehaye con la colaboración de Albert Riedlinger. Barcelona Akál 1989. 319pp.

19. SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*, Madrid 1998, Alianza Editorial, 368pp.

20. TODOROV, Tvetan. *Teorías del Símbolo*. Trad. Francisco Rivera. Caracas, Monte Ávila 1991, 453pp

21. VILLANUEVA Ernesto, *Deontología Informativa*, México, Universidad Iberoamericana, 1999. 389pp.

Páginas electrónicas consultadas:

1. CAMACHO GRANADOS, Julieta "Análisis del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos." México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República; 2009. 112pp.

2. http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/analisis_reglamento.pdf

3. SALEJ HIGGINS, Silvio. Lectura comparada sobre los clásicos del contractualismo político, 2010

4. Mitofsky, Economía Gobierno y Política. Monitor mensual de consulta Mitofsky. (Confianza en Instituciones) Enero 2010. http://www.opinamexico.org/opinion/ConfianzaInstituciones.pdf

5. RIVAS PRATS, Fermín Edgardo. *ESTUDIO: GOBERNABILIDAD Y TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN, UNA APUESTA POR EL CIUDADANO Y LA SOCIEDAD.* 2010. en

http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/gober_transpar.pdf