

Capítulo 3

Criterios normativos de representación para distritos mayoría-minoría

La concepción moderna de democracia-la democracia liberal-se refiere a un sistema político basado en el poder de los ciudadanos. Éstos últimos otorgan el poder a los representantes que ellos mismos eligen, por medio del voto. De ahí que, en una democracia, la participación política y específicamente la electoral de los ciudadanos, se refleje en las decisiones implementadas por el gobierno. De acuerdo a la teoría democrática, la falta de participación política es una amenaza para la democracia (Patterson, 2001). En Estados Unidos, la participación electoral se considera como una de las más bajas dentro de las democracias más avanzadas del mundo. Aproximadamente un 50 por ciento de la población con derecho al voto, lo hace. En ese sentido, los grupos minoritarios se caracterizan por presentar los niveles electorales más bajos. Entre éstos se encuentra la minoría México-americana. Existen una serie de barreras estructurales que impiden una mayor participación electoral de dicho grupo: son una población relativamente joven, con bajos niveles socioeconómicos y una cantidad considerable es inmigrante sin derecho de voto. Todo esto, se refleja en la representación tanto descriptiva como sustantiva que dicho grupo ha logrado a lo largo del tiempo.

3.1. Debate teórico sobre la representación y participación electoral de las minorías en Estados Unidos

La mayoría de las teorías y/o modelos que explican el comportamiento electoral en EUA, están planteadas desde dos perspectivas: una individualista y otra socioeconómica. Es decir, se asocian a los recursos y motivos personales con los que cuenta cada individuo para emitir su voto (Wolfinger and Rosentone, 1980). Estas dos perspectivas se incluyen en el modelo estándar encontrado en el análisis de Citrin y Highton, sobre la participación política en el estado de California, tomando en cuenta los argumentos desarrollado por los autores arriba señalados (2002).

El modelo estándar considera la participación electoral de los individuos como el resultado de la interrelación de varios factores: recursos personales, motivos, integración social, oportunidades, movilización política y contexto residencial. Entre los principales recursos personales a los que se refieren los autores encontramos: la educación, edad e ingreso. Referente a los motivos, mencionan a los beneficios representados, entre otros por, identificación partidista y responsabilidad cívica. En cuanto a la integración social, incluye a la pertenencia a redes sociales, como sindicatos e iglesias, por mencionar algunos. En el factor de oportunidades indican el acceso y facilitación de elementos institucionales implícitos en el proceso electoral como registrarse y votar. Otro de los factores es la movilización política que incluye esfuerzos de partidos políticos, candidatos y grupos de interés en movilizar el voto. Y por último, señalan el contexto residencial en donde las características del área juegan un papel determinante en los objetivos de la participación política (Citrin y Highton, 2002: 5-6).

Dentro de este modelo, el factor de los recursos personales es el que destaca sobre los demás. Para especialistas en el tema (Wolfinger y Rosentone, 1980), éstos son en gran parte los que predicen la participación electoral de los individuos. En el trabajo clásico de Wolfinger y Rosenstone denominado “*Who Votes?*” se determina que “...*the cost of voting does not fall equally on all segments of the population. People with political resources can more easily bear the cost of voting*” (1980: 8). En el mismo texto, se destaca el factor educación, pues se dice impacta de manera positiva en la participación política y específicamente en la electoral.

Otro de los trabajos a menudo referidos en investigaciones sobre la participación política en Estados Unidos y específicamente sobre el voto, es el presentado por Verba y sus colaboradores en 1972, así como también las ramificaciones del mismo. En éstos se reafirma que la educación y la riqueza son factores fundamentales para predecir la participación política de las personas. En este

sentido, un estudio encontrado en la División Poblacional del Censo de EUA, se refiere a Verba al tratar de encontrar la respuesta a uno de los ejes central de su investigación: ¿Qué determina si el individuo vota o no?

Para contestar esa interrogante, se plantea una de las conclusiones encontradas por Verba en conjunto con Nye a mediados de los setenta: "*citizens of higher social and economic status participate more in politics. This generalization...holds true whether one uses level of education, income, or occupation as the measure of social status*" (Bass y Casper, 1999). Dentro de los estudios desarrollados por Verba y otros analistas, en el texto *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, efectuado en 1995, se identifica el Modelo Cívico Voluntario compuesto por tres elementos: recursos e ingresos; educación y compromiso y por último, reclutamiento. En otras palabras, la gente participa si puede, quiere y si alguien les pide hacerlo. A través del planteamiento señalado se reafirma la idea de que los individuos que tienden a ser más activos políticamente con énfasis en la participación electoral, son aquellos provenientes de un estatus socioeconómico privilegiado (Uhlener, 2002:6).

En el caso de la población latina y en específico de la mexicana en EUA, su participación electoral comparada, es considerada baja de acuerdo con el número total de su población y con referencia a otros grupos. Esto se ve reflejado en todos los estados, principalmente por tres factores principales: su estatus socioeconómico, no cuentan con ciudadanía, y son una población relativamente joven (Citrin y Highton, 2002). Además de que las leyes de empadronamiento de ese país se identifican como una barrera más para el incremento del voto de dichos grupos.

Bajo este contexto, el estudio arriba citado, sobre el Modelo Cívico Voluntario desarrollado por Verba y sus colaboradores, se tendría que replantear sobre todo, en el aspecto de reclutamiento, ya que dicha actividad es casi nula por parte de los partidos políticos. La naturaleza de la población

latina no la hace atractiva para las campañas electorales, aunque las últimas elecciones presidenciales del año 2000, han mostrado avances en este aspecto, ya que en éstas se implementaron estrategias electorales enfocadas a los latinos; que fueron consideradas emergentes y superficiales (Uhlaher, 2002:7).

El texto de los autores Citrin y Highton coincide en que uno de los factores que más repercute en la baja participación política y electoral de los latinos es el factor de la ciudadanía, seguido por el de recursos personales. El bajo nivel socioeconómico de los latinos repercute de manera negativa en su interés político y por lo tanto en su participación electoral (2002: 75).

Con respecto al estado de California, analistas como Baldassare (2002) aseguran que si las condiciones socioeconómicas no mejoran para la comunidad latina, la tendencia a la baja continuará. Es decir, seguirán disminuyendo los niveles de participación electoral por mucho tiempo, afectando también la representación de este grupo en puestos públicos, caso específico del Congreso federal (Baldassare, 2002: 189).

Si basamos el voto latino en general, en los planteamientos señalados, se asume de inmediato sus pocas posibilidades de aumento. La población hispana en Estados Unidos muestra los niveles más bajos de educación e ingresos en comparación con otros grupos. Si la participación política y por ende el voto son medidos con base en variables socioeconómicas principalmente, los márgenes diferenciales con la población blanca seguirán siempre en aumento. Otro aspecto que incrementará esa diferencia es el gran porcentaje de inmigrantes latinos no naturalizados e indocumentados, en especial en California.

En este sentido, varios analistas (James G. Gimbel, 2002; Citrin y Highton, 2002) coinciden en que después de ajustar las variables socioeconómicas y de ciudadanía, la participación electoral de los latinos sería muy similar a la de mayoría blanca. Sin embargo, la realidad de la

situación latina es latente y no se puede resolver a través de la teoría. Para elevar la participación electoral de los latinos, es necesario plantear una perspectiva no del todo individualista ni socioeconómica, como las presentadas en un principio.

Se necesitan diversos enfoques y estrategias para encontrar planteamientos propositivos al caso latino. Se ha comprobado que la participación del gobierno mediante reformas en pro de las minorías ha tenido efectos positivos en la participación política y electoral de esos grupos. Un claro ejemplo es la Ley de Derecho de Voto de 1965 y sus extensiones, considerada como una base en la historia política de las minorías. Toma relevancia la enmienda de 1982 a la ley indicada, mediante la cual se dio la creación de los distritos mayoría-minoría. Dichos distritos, creados en la década de los noventa-como ya se mencionó-permitieron a las minorías ahí establecidas elegir a representantes de sus propios grupos.

Claudine Gay (2001) en su estudio sobre distritos mayoría-minoría se refiere a una perspectiva psicológica para explicar cómo esas estructuras electorales motivan una mayor participación política de los latinos, determinándose que el papel de éstas se ha definido en la creación de un clima de inclusión. El ambiente en el que se encuentra la comunidad latina está mostrando tener efectos positivos en su participación electoral (2001: 22). El mejor ejemplo de esto, es el estado de California, donde diez distritos electorales-bajo la denominación mayoría-hispana-han resultado efectivos en el incremento del voto latino. La mayoría de éstos, bajo representación latina (representación descriptiva), ha servido como una estrategia para incrementar asientos en el Congreso federal, reafirmando aún más el factor estructural de reelección sucesiva para los representantes latinos. Tal es el caso del distrito 34.

Además del análisis en torno a las estructuras de distritos de mayoría-hispana y su relación con el incremento en el número de legisladores latinos en el ámbito federal así como con el aumento

del voto latino, se debe analizar si dichas estructuras cumplen con el objetivo de la teoría moderna de la democracia representativa, una vez que ésta plantea que el pilar de las relaciones de poder se encuentra en la representación de los ciudadanos. Dicha representación se refiere mayormente a los intereses del electorado (representación sustantiva); intereses que a través del voto pueden afectar la hechura de políticas públicas. Se debe analizar si la representación descriptiva de latinos en la Cámara baja del Congreso nacional—visible, gracias a los distritos de mayoría-hispana— va a la par de una representación efectiva en pro de los intereses de las comunidades de minoría, en nuestro caso de la méxico-americana. Para comprobar así, el planteamiento efectuado por Cannon en 1999, en cuanto dice que “...*descriptive representation is not useful unless linked to substantive representation*” (citado por Casellas, 2002:2).

Una vez analizado el vínculo entre representación descriptiva y sustantiva en los distritos de mayoría-hispana, se debe cuestionar si la representación en dichas estructuras electorales beneficia a los segmentos de interés específicos de sus habitantes. Además, de cómo se ven representados los habitantes que no son considerados “*the re-election constituency*” (término planteado por Richard Fenno (1997) al tratar de clasificar la relación entre los legisladores y los diferentes tipos de electorado que éstos perciben). En este sentido, autores como Patterson (2001) afirman que los legisladores responden a aquellos ciudadanos que representan un voto y más aún si éste es a su favor. Dicha tendencia, se torna aún más compleja en distritos donde el electorado se conforma de un grupo reducido de residentes con derecho de voto. Esto, debido a los diversos factores socioeconómicos y demográficos característicos de la minoría méxico-americana en el estado de California en particular.

3.2. Representación descriptiva

La composición de las legislaturas en diferentes sistemas de gobierno ha sido un tópico muy discutido a través de la historia. El argumento central a este respecto, es que las instituciones

políticas deben representar los distintos grupos que componen la sociedad de un país. En ese sentido, se plantea el hecho de que el Congreso de Estados Unidos nunca ha reflejado la composición multiétnica de la nación, aún cuando los legisladores son elegidos mediante elecciones democráticas. Al respecto, Hanna F. Pitkin, especialista en el concepto de representación, cita a varios íconos de la historia americana para comprobar que el tema de una legislatura representativa ha sido discutido desde antaño; entre ellos, se refiere a John Adams, quien manifestó que “...[Congress] should be an exact portrait, in miniature, of the people at large, as it should think, feel, reason and act like them” (1972: 60). El propio Adams sugirió mediante este planteamiento, que la relación entre representación descriptiva y sustantiva era necesaria. La visión de Adams se cumple paulatinamente, ya que resalta la escasa presencia en el legislativo federal de las diversas minorías del país, así como también de mujeres.

Desde esa óptica, se ha desarrollado la noción de representación descriptiva. La cual sugiere que los legisladores deben ser muestras, lo más exactas posibles de sus representados. Dicho concepto fue introducido por los promotores de la representación proporcional, entre los que destaca John Stuart Mill, citado por Hanna F. Pitkin en su famoso texto sobre el concepto de representación (1967: 63). Mansbridge (1999) por su parte, definió el significado de este tipo de representación, al decir que “*representatives are in their own persons and lives in some sense typical of the larger class of persons whom they represent*” (citado por Bowler, Donovan y Brockington, 2003). La representación descriptiva-adaptándola a nuestro caso de estudio-significa el tener un legislador latino, en este caso de ascendencia mexicana, representando un distrito conformado en su mayoría, por este grupo étnico.

La representación descriptiva de los latinos en el Congreso federal ha ido dándose paulatinamente. A pesar del incremento que se ha dado en los últimos años, ésta es aún considerada

escasa. La historia nos revela que antes de 1912, un sólo latino laboraba en la Cámara baja del Congreso nacional: Romualdo Pacheco, legislador republicano por el estado de California. En la década de los años setenta, eran cinco los representantes de origen latino en la Cámara de Representantes. Dicha cantidad se duplicó en 1988, siendo diez los legisladores federales en ese año. En realidad, la representación descriptiva en el Congreso nacional para los latinos, fue visible debido a la Ley de Derecho de Voto de 1965 y específicamente a la enmienda de 1982. El eje central de dicha enmienda, fue que las minorías tuvieran la oportunidad de elegir a candidatos de su preferencia. El patrón que ha seguido dicha preferencia, ha sido la elección de candidatos del mismo grupo étnico o racial y predominantemente demócratas. De ahí que los distritos emanados principalmente de la enmienda de 1982 (los distritos de mayoría-minoría) sean llamados también, “*minority opportunity districts*”.

Autores como Welch y Hibbings -citados en el trabajo Hero y Tolbert- definen la representación descriptiva como “*the ability of groups to elect representatives with similar traits*” (1995: 641). Fue hasta la década de los noventa-a partir de la creación de los distritos mayoría-minoría- cuando los latinos tuvieron la oportunidad de elegir a candidatos de su mismo origen. En la actualidad, la representación descriptiva de los latinos en el Capitolio se traduce en 22 legisladores en la Cámara de Representantes.

Existen una serie de posturas a favor y en contra de este tipo de representación. Autores como Canon (1999) opinan que “*descriptive representation is not useful unless linked to substantive representation*” (citado por Casellas, 2002:2). Este último tipo de representación se refiere a la calidad en la representación. En suma, se plantea que el representar descriptivamente al electorado, no garantiza una representación efectiva para las minorías.

Una posición a favor de la representación descriptiva es aquella que asegura que dicha representación es necesaria para el desarrollo de la democracia. El trabajo de Anne Philips sostiene que la representación descriptiva es *“un requerimiento central de la igualdad política democrática; de otra forma, aún si las decisiones son las correctas, la representación no ocurre en condiciones de igualdad”* (citada por Mascott, 2003: 7). Varios autores, entre los que destaca Claudine Gay (2001), opinan que el estudio de la representación descriptiva ha estado enfocado básicamente en la influencia que ésta puede tener en el proceso legislativo. Es decir, si los legisladores de minoría realmente pueden influir en políticas públicas en pro de sus comunidades. Gay añade que para la comunidad latina en general, grupos de interés y civiles, entre otros-la representación descriptiva va más allá de eso.

La autora señalada asegura que al enfocarse en los resultados legislativos, se dejan a un lado otros efectos y/o beneficios que pueden emanar de este tipo de representación. Los efectos positivos a los que ésta se refiere, es una mayor participación política y particularmente electoral de los latinos. Para Gay, el incremento del voto latino a partir del aumento de legisladores de minoría en el ámbito federal en la década de los noventa, no está del todo relacionado. En el caso de California, se podría aplicar ese planteamiento, ya que el electorado latino en dicha época mostró un aumento casi del doble. En un periodo de diez años (1990-2000) éste creció de 1.35 a 2.35 millones (Arteaga, 2000: 2). Otro estudio al respecto concluye que la representación descriptiva (colectiva) de los latinos en el Congreso, tiene un efecto positivo en cuanto que la presencia de dicho grupo genera confianza entre la población latina a la hora de evaluar las funciones del gobierno (Gordon y Segura, 2002).

3.3. Representación sustantiva

La representación sustantiva se relaciona con la calidad en la representación. En este sentido Hanna F. Pitkin ha determinado que “...*the substance of the activity of representing seems to consist in promoting the interest of the represented*” (1967:155). Para explicar la representación sustantiva, Hero y Tolbert, se sustentan de nuevo en Welch y Hibbings (1984) al determinar que “*representative with congruent policy views acting as an advocate*”(1995: 641). Es decir, el trabajo de un congresista en pro de los intereses de su distrito, sin importar su descendencia racial. Lo que los primeros autores identifica como, representación sustantiva directa (dyadic). Asimismo, indican otra modalidad de la representación sustantiva, a la que denominan colectiva, institucional o indirecta; lo que se traduce en la representación colectiva del Congreso de la sociedad en general; la hechura de políticas publicas que el legislativo federal efectúa colectivamente.

La representación sustantiva de los latinos en el Congreso federal no ha sido un tópico muy estudiado. Sin embargo, existe un número de especialistas—aún reducido—que ha efectuado investigaciones al respecto. Entre éstos, destaca el realizado por Welch and Hibbing en 1984, quienes plantearon que “*in the U.S House, Hispanics do not lack influence; they just lack the influence their numbers warrant*” (citados por Hero y Tolbert, 1995: 645). Este planteamiento ha sido debatido en estudios más recientes, en cuanto afirman que aún con una mayor representación descriptiva de latinos en el Congreso nacional, la representación sustantiva de éstos, es poco visible. En este sentido, se expone el trabajo de Hero y Tolbert efectuado años más tarde, que correspondió al Congreso No.100 (1987-1988). Éstos últimos emplearon un análisis regresivo para encontrar si existía una relación entre el electorado hispano y la forma de votar de sus representantes en el periodo indicado.

En dicho estudio, los autores arriba referidos exponen que la tendencia de voto de los representantes de origen hispano no varió mucho de aquella que presentaron los legisladores no-

hispanos. Éstos afirmaron que la comunidad latina se beneficia más de la representación indirecta (colectiva) que de la directa, la cual es poco significativa. En síntesis, la conclusión a la que llegaron dichos analistas fue que el estudio “...*finds little or no direct substantive representation of Latinos in the U.S House*” (Hero y Tolbert, 1995: 648). Aún con un aumento en los representantes de origen hispano en la actualidad, estudios más recientes han encontrado resultados similares al de Hero y Tolbert. Mediante éstos se ha identificado que la tendencia de voto de los congresistas latinos responde más a intereses partidistas que a la composición racial o étnica del distrito que es representado (Casellas, 2002; Driver 2002).

Una aproximación a la representación substantiva directa de los legisladores, se puede lograr mediante el análisis de su tendencia de voto (*roll call votes*) en asuntos claves para la comunidad que representan. A través de dicho análisis se logra identificar las diferencias en las tendencias de voto de los congresistas en torno a diferentes asuntos relacionados con la población hispana. Sin embargo, no se puede deducir mediante éste, si los legisladores de origen hispano son fundamentales para avanzar en una agenda nacional latina. En nuestro caso se tratará de encontrar (capítulo cinco) si existe una relación entre la tendencia electoral de LRA y el tipo de población que representa: una población México-americana con bajos niveles socioeconómicos.