

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho
División de Estudios de Posgrado

05781
23
24

La Representación Política en México: *Las Condiciones para su legitimidad*

Tesis que para obtener
el Grado de Doctor en Derecho
presenta
Crescencio Jiménez Núñez

México, Distrito Federal
• 1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Indice

Introducción	2
Primera Parte LA REPRESENTACION POLITICA Su fundamento teórico	14
CAPITULO I CONCEPTOS FUNDAMENTALES	15
1.1. El Estado	16
1.2. El Poder	18
1.3. El órgano-institución y el órgano-persona en el Estado moderno	22
1.4. El Estado de derecho	28
1.5. La democracia: concepto y elementos esenciales	30
1.6. Los partidos políticos: su origen y sus funciones	39
CAPITULO II LA CONFIGURACION HISTORICA DEL CONCEPTO REPRESENTACION	51
2.1. Un análisis histórico de la Representación Política	53
2.2. La teoría de la representación política	60
2.3. La estructura de las asambleas representativas	69
2.4. Las bases para el funcionamiento del sistema representativo	76
2.5. La representación en una sociedad plural	82
CAPITULO III LA REPRESENTACION Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	91
3.1. La representación en el pensamiento político del Siglo XVIII	92
3.2. La filosofía democrática	109
3.3. El porque de la democracia	118
3.4. La democracia y la representación	128
3.5. La representación política, soporte de un gobierno democrático	136
CAPITULO IV LA LEGITIMIDAD Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	145
4.1. La legitimidad del Poder	145
4.2. El paso histórico del Mandato imperativo al representativo	154
4.3. Las asambleas representativas y un Ejecutivo fuerte	164
4.4. La representación y la democracia ¿directa?	171
4.5. El nacimiento de la representación política como principio constitutivo de un sistema democrático	182
CAPITULO V LOS PRESUPUESTOS DE LA REPRESENTACION POLITICA	193
5.1. La militancia política	194
5.2. La apatía política y la participación	206
5.3. La participación del ciudadano en las decisiones políticas fundamentales	213
5.4. El consenso, la libertad y el debate	218
Segunda Parte EL SISTEMA POLITICO MEXICANO Análisis y perspectivas	230
CAPITULO VI LA REPRESENTACION POLITICA EN LA PRIMERA FASE DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO	231
6.1. Los avances legislativos, en materia de representación política 1812-1910	232
6.2. Los sistemas electorales 1812-1910	236

CAPITULO VII LA REVOLUCION MEXICANA, UNA PAUTA HISTORICA EN EN LA TRANSICION DEMOCRATICA	239
7.1. La etapa posrevolucionaria	241
7.2. La aparición del moderno Estado Mexicano	251
CAPITULO VIII LA ETAPA DE LAS CRISIS	260
8.1. Luis Echeverría Alvarez, del 1o. de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976	261
8.2. José López Portillo, del 1o. de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982	265
8.3. Miguel de la Madrid Hurtado, del 1o. de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988	270
8.4. Carlos Salinas de Gortari, del 1o. de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994	278
8.5. Ernesto Zedillo Ponce de León, a partir del 1o. de diciembre de 1994	290
CAPITULO IX LAS CONDICIONES PARA UNA REPRESENTACION POLITICA LEGITIMA	292
9.1. Una democracia sin límites	293
9.2. El ejercicio del sufragio, el voto libre y secreto	300
9.3. Un sistema electoral justo y equitativo	308
9.4. El respeto a la voluntad popular	323
9.5. La identificación de intereses entre los representantes políticos y los electores	328
CAPITULO X LA REFORMA DEL PODER POLITICO EN MEXICO	333
10.1. Los partidos políticos, la opinión pública y los grupos de presión	334
10.2. La división de poderes	346
10.3. México, requiere un cambio político	350
10.4. La nueva cultura política	356
10.5. Nuevas formas de participación política	362
Epílogo	367
Conclusiones	385
Bibliografía	389

"La democracia no es, ni podrá ser fórmula instantánea ajena a la voluntad de los actores políticos que convergen en la comunidad.

La democracia es, solución conjunta y creadora que propicia paz, igualdad, justicia social y un goce pleno de los derechos ciudadanos".

Introducción

Con este pensamiento, inicio la parte introductoria de mi investigación: *La Representación Política en México: Las condiciones para su legitimidad*; este planteamiento doctoral se divide en su estructura en una primera parte que consta de cinco capítulos en los cuales presentamos la sustentación doctrinal de la representación política, definiciones, elementos, condicionantes y prospectivas; y en la segunda parte que consta de cinco capítulos el análisis se basa en el sistema político mexicano, realizando una retrospectiva en las diferentes etapas de la historia del Estado mexicano tomando como instrumento analítico los avances que en materia política se han dado en el constitucionalismo mexicano, para finalizar proponiendo las condiciones de legitimidad que requiere la representación política dentro de la transición democrática del país.

La metodología, en toda investigación jurídica tiene un papel fundamental consiste en el conjunto de herramientas a utilizar para descifrar y concluir sobre las interrogantes e hipótesis que dan sustento a todo trabajo científico, en este caso en particular los métodos utilizados se pueden mencionar a partir del deductivo, inductivo, histórico y exegético entre otros. El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las realidades políticas de nuestro tiempo y evaluar el efecto que los cambios sociales del país tienen sobre nuestras instituciones representativas; en la primera parte *La Representación política, su fundamento teórico*; en el primer capítulo *Conceptos fundamentales*, definimos significados determinantes para el desarrollo y comprensión de la hipótesis principal, definiciones particulares para el análisis y el estudio de las ideas políticas en función de la explicación del planteamiento, el Estado, el poder, la teoría del órgano-institución y del órgano-persona, el estado de derecho, la democracia sus elementos esenciales y partidos políticos; en el capítulo segundo *La configuración histórico-política del concepto representación*, estudiamos la representación política como un elemento constitutivo del Estado moderno, a partir de que un determinado número de hombres consintió primero, constituir una comunidad o gobierno, segundo, tomar decisiones directas respecto de la forma de organizarse y tercero, debido al crecimiento de las comunidades por el mayor número de sus integrantes se hizo necesario que las decisiones democráticas colectivas se realizaran de manera indirecta; así es como nace un cuerpo social decisorio llamado representantes; en el tercer capítulo *La Representación Política y la democracia representativa*, percibimos la representación como un

elemento existencial para la democracia, pues sólo en un escenario democrático existe campo fértil para que la voluntad popular se manifieste a través de los representantes populares, fundamentamos lo anterior con las teorías de algunos de los pensadores más involucrados con la representación: Montesquieu, Rousseau, Condorcet y Sieyès; en el capítulo cuarto *La legitimidad y la democracia representativa* concluimos en que el poder para ser legítimo requiere que quien lo detenta tenga justo título, pues cuando se invoca la legalidad de un poder se pide que sea ejercido justamente es decir en base a las reglas jurídicas preestablecidas, por lo tanto la legitimidad es la perspectiva en la que se suele poner al detentador del poder en el ejercicio del mismo y la legalidad es la observancia de la ley como única vía de acceso a ése poder, "ahí donde el poderoso invoca su legitimidad el súbdito invoca la legalidad"; en el quinto capítulo *Los presupuestos de la participación política*, señalamos que en la medida en que la acción gubernamental incorpore al quehacer público el esfuerzo social, la transición democrática encontrará una base firme de corresponsabilidad política entre autoridades, partidos políticos y ciudadanos.

En la segunda parte *El Sistema político mexicano, análisis y perspectivas*, en el capítulo sexto *La representación política en la primera fase del constitucionalismo mexicano*, profundizamos en el estudio de los avances que en materia de representación propusieron: la Constitución de Cádiz de 1812; el Decreto para la América Mexicana de 1814; la primera Constitución Federal, de 1824; las Siete Leyes Constitucionales de 1836; las Bases Orgánicas de 1843; la Constitución de 1857 y la

Constitución Mexicana de 1917; en el capítulo séptimo *La Revolución Mexicana, hacia la transición democrática*, presentamos las circunstancias sociales, los acontecimientos políticos y las propuestas democráticas surgidas de la Revolución Mexicana que incidieron en los principios representativos, pues la conformación de nuestro sistema político institucionalizado con reglas establecidas para la competencia dentro del marco de la ley se da a partir del levantamiento armado al final de la primera década del siglo, consecuencia de que una vez consumada la revolución era indispensable reconstruir el orden perdido para cohesionar a los distintos grupos sociales pero no en torno de la figura de un caudillo sino alrededor de un proyecto nacional, el movimiento libertador de 1910 es la coyuntura en la historia mexicana que nos encaminó hacia la convergencia política civilizada para construir una forma de gobierno más democrática; en el capítulo octavo *La Etapa de las crisis*, concluimos que una constante histórica de México es el padecimiento de las fragmentaciones sociales, las crisis o colapsos institucionales y estructurales que han obligado al Estado ha ensayar diferentes proyectos políticos, económicos y sociales a favor de la estabilidad, pues las condiciones nacionales han demandado reiteradamente un sistema representativo que procure libertad, justicia y progreso social para todos, convencidos de que la democracia es imposible sin el respeto a la ley y a la soberanía popular; en el capítulo noveno *Las condiciones para una representación política legítima* se constituye a éstas, como el fundamento imprescindible para exista en México una democracia sin límites o sea a través de la observancia de una legislación política actualizada, con el respeto

al sufragio libre y secreto y al ejercicio de todas las libertades ciudadanas, con el establecimiento de un sistema electoral justo, en una competencia política honesta y equitativa, dentro de un régimen de gobierno en el cual impere una división rigurosa y una colaboración estrecha entre los poderes públicos, mediante el respeto a la inviolabilidad de la voluntad popular manifestada en las urnas a través del voto, con una representación política auténtica, congruente con las necesidades de los representados y comprometida con los electores por medio de la identificación de intereses entre los representantes y los ciudadanos; en el capítulo décimo *La Reforma del Poder político en México*, coincidimos en que toda sociedad pretendidamente democrática, necesita la alternancia en el poder, pero por voluntad soberana a través del voto popular y no en base a planteamientos programáticos, ni por reformismos pragmáticos que sólo maquillan una transición. La mal llamada *reforma del Estado*, es una corriente política que tuvo su auge mundial en las etapas desarrollistas de los setentas-ochentas, cuyo objetivo era la eficientización de los órganos administrativos estatales en sus tareas sociales. Es momento de llamar a las cosas por su nombre, por lo tanto esta "reforma" en México se sitúa principalmente en el poder político, en su acceso legítimo y en su ejercicio democrático. Esta evolución del poder, tiene a nuestro modo de ver tres cuestionamientos: la fuente del poder: *ilegitimidad*; la inexistencia de un verdadero control de los actos del Estado, por el pueblo: *deslegitimación*; y la distribución del poder: la *centralización* y la violación del federalismo. En este escenario, proponemos que la legitimidad política se logra, con la realización de elecciones transparentes e imparciales; que la

distribución del poder se alcanza, en un sistema plural de partidos; y que la legitimación del poder conlleva, el respeto a la soberanía popular bajo el imperio de la ley.

Es en Atenas en donde se afirma se gestaron las primeras formas de convivencia democrática, basadas en una participación directa del ciudadano en la resolución de las cuestiones que afectaban su sociedad, ésta forma de democracia es la que actualmente denominamos, democracia directa; después de un largo periodo caracterizado por la declinación de las instituciones e ideales democráticos durante el medioevo, el interés por el restablecimiento de los postulados democráticos resurge en los siglos XVII y XVIII con Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau y casi a la par la defensa del sistema representativo con Condorcet, Sieyés y Edmund Burke, el avance de la democracia en el siglo XIX estuvo condicionado entre otras causas a la necesidad de gobernar un amplio territorio y a un gran número de individuos que conjuntamente llegaron a conformar lo que hoy conocemos como Estado-Nación, ésta razón explica la evolución de la democracia directa a la democracia indirecta ya que bajo las características actuales del Estado la subsistencia de la democracia sólo es posible mediante el mecanismo de la representación, la adopción del régimen representativo no estuvo exenta de debates con respecto al carácter democrático del mismo, llegando a afirmarse que incluso contradecía la verdadera democracia o sea la directa, por motivos distintos Hobbes y Rousseau hacían una negación de la representación y una afirmación máxima del principio indisoluble de la soberanía nacional; a estas alturas

podemos dar por superado este debate, en virtud de que no podemos imaginar alguna otra forma alternativa para que funcione el sistema democrático con las realidades políticas, sociales, territoriales y poblacionales en que vivimos, pues con la inclusión de los principios representativos la teoría democrática recibió una posibilidad reforzada de existencia y desarrollo.

A la democracia como forma de gobierno, la podemos definir de acuerdo a sus valores y fines, entonces diríamos que es el régimen político que privilegia la libertad individual, la igual de derechos para todos, el consentimiento de los ciudadanos para la designación de sus autoridades, y cuyo objetivo es la búsqueda del bienestar general, al profundizar en el vínculo entre democracia y representación la primera interrogante que se presenta es definir ¿qué entendemos por democracia representativa?, es el sistema político constituido por un conjunto de leyes, instituciones y procedimientos que hacen posible que el ciudadano elija a sus representantes, otorgándoles capacidad de decisión para que tomen las medidas concernientes al gobierno de la sociedad, existen diversas formas de representación según los representados y sus intereses, pero lo que distingue a la representación política es el hecho de que el representante al ser electo en su generalidad ya representa al interés común de la sociedad, pero sin embargo, no puede desligarse de su responsabilidad frente a sus electores porque éstos forman parte integral de la soberanía popular. A través de la historia la representación política ha debido sustentarse en dos principios básicos para su subsistencia: a) posibilitar que los gobiernos y sus instituciones

políticas se fundamenten en la soberanía popular, y b) lograr que la voluntad popular se interprete fielmente por los órganos representativos del Estado, en las decisiones de interés general.

Como se podrá constar en esta investigación, la transición de una democracia directa a una democracia representativa ha resuelto el problema de la participación de los grandes núcleos de población en las decisiones públicas que inciden en la vida colectiva, es así como la organización equitativa y transparente de procesos electorales; la institucionalización de los partidos políticos dentro de un sistema plural; la división de poderes; el estado de derecho; la existencia de organismos electorales autónomos; el respeto a la voluntad popular en la elección de los representantes populares; la obediencia al estado de derecho y la libertad del sufragio se instituyen como los mecanismos e instituciones características del régimen representativo, al otorgarle una fuente de legitimidad y funcionalidad imprescindible en las sociedades contemporáneas.

Es con la técnica de la representación que se hizo posible la institución del Parlamento o de las asambleas legislativas, pues sin la introducción del sistema representativo el poder político hubiese permanecido monolítico indefinidamente. La construcción del concepto de representación en Inglaterra alcanzó su mayor sistematización y desarrollo práctico en la obra de John Stuart Mill, y muy particularmente en sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, el autor articuló un modelo de gobierno cuya esencia consiste en que toda la Nación o por lo menos una parte numerosa de ella

ejerce por medio de sus representantes periódicamente elegidos el supremo control del poder; por su parte en Francia, Sieyès arrancando el dogma de la soberanía de la Nación defendió con éxito la representación, el gobierno representativo frente a los partidarios del gobierno democrático de inspiración rousseauiana, argumentando que la soberanía nacional se concibe no como un poder fraccionado individualmente, sino de la Nación como un todo pero infiere, que los representantes no ejercen un poder propio, sino sólo una función.

Actualmente, la importancia del sistema representativo en toda sociedad democrática obedece a la complejidad de los problemas a resolver, se sustenta en una división del trabajo en sociedad dada la imposibilidad de que todos podámos intervenir directamente en las decisiones del buen gobierno, y sólo a través de un grupo decisorio o sea los representantes políticos, se logra transmitir la voluntad general a los órganos estatales, al Parlamento o al Poder Ejecutivo. El ciudadano participa directamente en la conformación del poder por medio del voto universal, libre, secreto y directo eligiendo a los titulares de los órganos del Estado pero desligándose propiamente de su ejercicio porque confía en que su voluntad se reflejará en los actos de gobierno, en este escenario participan activamente como instancias a través de las cuales se articulan intereses específicos a favor de un candidato o de una determinada corriente política, por la vía institucional los partidos políticos y alternativamente los grupos de presión, los sindicatos, las asociaciones formadoras de opinión y las organizaciones civiles en general, entre las más importantes.

Es imperativo aclarar, que aún cuando la sociedad transmite su voluntad a los representantes, la soberanía popular como fuente principal e imprescindible para el ejercicio del poder político continúa en el pueblo, de ahí que sean materia de constantes cuestionamientos los riesgos y los excesos de la democracia representativa; nosotros concluimos que cuando los representantes actúan en un sentido distinto o contrario a la voluntad del pueblo, de sus electores existe una disociación que afecta muy importantemente la identificación de intereses que debe existir entre representante y representados, pues si bien es cierto que el mandato recibido no es imperativo pues éste es una ficción jurídica imposible de explicar porque no existe una regulación que determine la influencia que el elector puede ejercer sobre sus representantes, si elegimos para que nuestra voluntad sea interpretada a juicio particular pero en base a las calidades y cualidades del representante que en tal sentido deberá en todo momento procurar el bienestar general. Ahora bien, ¿cómo controlar al poder?, existen en nuestro sistema constitucional los llamados controles horizontales -entre los órganos del Estado- como el veto, el juicio constitucional, la aprobación de los gastos públicos, la revisión de la cuenta pública, entre otros; y en otros sistemas políticos los controles verticales o mecanismos de democracia semidirecta como el referéndum, la iniciativa popular y el plebiscito que sirven paraemperar el ejercicio arbitrario del poder público; lo realmente el libre juicio del representante es la fuerza que da vida al sistema representativo, de ahí la importancia de la valoración democrática de una voluntad plural que supone la diversidad, la

articulación de grupos y corrientes ideológicas debidamente identificales a favor de un proyecto político, además de la vigencia del estado de derecho para aminorar el margen de discrecionalidad que concede la democracia representativa a los representantes populares, asegurando al mismo tiempo que la voluntad del pueblo no sólo sea tomada en cuenta para elegir a los integrantes del poder, sino también en el ejercicio del mismo, por lo tanto, la organización de la sociedad es punto más que importante en la consolidación de la democracia representativa, pues sólo de esta manera se suman las fuerzas de los diferentes sectores mostrando un mosaico de intereses y necesidades a los representantes que indudablemente limitará el arbitrio en que pudieran incidir, ya que la participación espontánea de los ciudadanos es una manera alterna para canalizar la defensa de sus legítimos intereses a veces aún en contra de la voluntad de sus representantes.

Conviene afirmar que la transición democrática del Estado mexicano y de su sociedad es inevitable, supone su existencia y consolidación el estado de derecho y una nueva cultura democrática en los agentes políticos, la participación alterna de la sociedad y sus organizaciones, el consenso es determinante pero también el disenso, la pluralidad ideológica e integralmente un régimen representativo conforman la única opción viable para la democracia contemporánea.

"Para que México sea nuestro, debe ser democrático, es decir del pueblo".

Primera Parte
LA REPRESENTACION POLITICA
Su fundamento teórico.

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Sumario: 1.1.- El Estado. 1.2.-El Poder. 1.3.-El órgano-institución y el órgano-persona en el Estado moderno. 1.4.- El Estado de Derecho. 1.5.-La Democracia: su concepto y sus elementos esenciales. 1.6.- Los Partidos Políticos: su origen y funciones.

El término Estado incluye dos nociones distintas pero íntimamente ligadas entre sí. En primer lugar, es el conjunto de la organización gubernamental, o sea la conjunción del poder de una sociedad determinada, que además de poseer una estructura económica y una estructura ideológica determinada posee un conjunto de aparatos institucionales y de normas jurídicas destinadas a regular el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, por Estado entendemos una comunidad humana que, además de las características ya señaladas en la organización gubernamental, se encuentra delimitada geográficamente.

1.1. *El Estado*

Los Estados-nación constituyen, hoy en día, las comunidades humanas mejor organizadas políticamente en la medida que la estructura de poder es sumamente compleja y perfeccionada en alto grado, pero al mismo tiempo, porque los lazos de solidaridad existentes entre los individuos que los integran son más poderosos y la forma de organización estatal no tiene comparación con las demás organizaciones humanas. Es sobre la base de esta segunda concepción del Estado que hablamos, por ejemplo, de la existencia del Estado mexicano, refiriéndonos con ello a una organización, más concretamente, a una población localizada geográficamente que comparte una historia común, un idioma predominante que es el español y que cuenta con un aparato institucional determinado, constituyendo los elementos señalados un conjunto que los diferencia de otras comunidades que a su vez integran otros Estados.¹

En todo Estado encontramos una división del trabajo más acentuada que en otras organizaciones humanas; el aparato estatal se encuentra ramificado en una serie de órganos de gobierno que tienen por objetivo organizar y regular el funcionamiento de la sociedad en sus más diversos aspectos, para ello, el Estado cuenta con un aparato coercitivo, al que ninguna otra agrupación social puede oponer una fuerza equivalente, a fin de poder implementar sus decisiones.

¹Véase *Política y Estado*, de Claude Heller.

El Estado es para Kelsen un concepto eminentemente jurídico, es "la personificación del derecho, llegando incluso a afirmar que Estado y derecho son una y la misma cosa, puesto que ni el derecho crea al Estado ni éste genera a aquél; el Estado es el derecho y el derecho es el Estado, en tanto que organización jurídico-política, no es un fenómeno natural o perteneciente al acaecer real, es simplemente un orden normativo".

Duguit considera que, en su sentido más general la palabra Estado designa a "toda sociedad humana en que existe una diferencia política, una diferencia entre gobernantes y gobernados, o sea según la expresión consagrada, una autoridad política. No obstante, la palabra Estado se reserva para designar las sociedades en las que la diferenciación política ha alcanzado cierto grado de desarrollo". De aquí se desprende que han sido impropriamente llamados "Estados" esas formas de organización político-social que, si bien tienen en embrión algunos elementos o características del Estado moderno, sin embargo, no reúnen todos los elementos constitutivos que en la sociedad moderna, la palabra Estado cobra; al autor florentino Nicolás Maquiavelo (1469-1527) se le atribuye la paternidad de este término. Por lo mismo, sí se utilizaban en épocas anteriores las palabras *polis*, *civitas*, *regnum*, *imperium*, *república*, etc.; pero en ningún caso la de Estado; "con los términos anteriores sólo se designaban estructuras sociales y políticas diferentes

²Loïc. Duguit. *Manual de derecho constitucional*. Librería española y extranjera Príncipe 16. Madrid España 1926. p. 16

que no son englobadas en el concepto moderno de Estado".³

El hombre es la causa eficiente del Estado, éste es creado por el hombre porque trata de servirse de él para obtener su bienestar que ya no es individual sino colectivo, ya no es el bien exclusivo de una persona, sino el bien de todas las personas que existen en un momento determinado formando esa sociedad política, entonces el bien ya es un bien general, un bien público. El Estado por lo mismo, es la colectividad social o popular organizada políticamente en vía del bien público.

Si el Estado es un ente colectivo popular, si el Estado es una reunión de hombres, el Estado surge por la reunión de los hombres; si los hombres no se reúnen, si los hombres no se agrupan políticamente el Estado no aparece, por ello, los hombres son anteriores al Estado, éste sólo existe por los individuos y para los individuos, es una persona moral y por ser moral no existe para sí y por sí, sino que existe creado por otros y para otros, existe creado por los hombres y para los hombres.

1.2. El Poder

Hablemos del poder, intentemos definirlo desde su concepción política. El poder es entonces, la capacidad de una clase o grupo social para realizar sus intereses y objetivos participando directa o

³ *Santiago. Oñate. El Estado y el Derecho. Editorial Amicus. México 1977. p. 25*

indirectamente en los centros de decisiones y en la implementación de las mismas que afectan a la sociedad entera, asegurando de esta manera que una orden o decisión de contenido específico sea obedecida también por un grupo determinado de la sociedad.

En bûqueda de una legitimidad representativa, el detentador del poder requiere para el sustento de ese poder político, que a quienes van dirigidas sus órdenes, crean que es normal y justo obedecerlas y que esto no es una imposición, sino que es el orden jurídico quien otorga la calidad de imperativas, a esa decisiones, por ello requiere no sólo de la fuerza que asegure la obediencia, sino también la creencia de que tienen su razón de ser. Desde tiempos inmemoriales el poder es consubstancial a la vida del hombre en comunidad, como la autoridad es también necesaria, a fin de que el derecho y las normas sociales se cumplan.

El poder requiere ser legítimo ante los gobernados, para su sustentación y obediencia; cada grupo social determina sus concepciones sobre el poder y el modo de ejercerlo, ideas que están en función de su situación histórica, social, cultural y económica. La historia nos muestra el hecho de que la "normalidad" y la "legitimidad" del poder han sido impuestos en ocasiones de manera no democrática por gobiernos autoritarios y dictatoriales, a quienes poco importa en principio si los gobiernos de los otros Estados, o sus propios gobernados creen que el gobierno es legítimo y responde efectivamente a sus aspiraciones; pero sí debe quedar claro que "todo

grupo en el poder, independientemente de la manera que haya accedido a él, y de la relación que guarde con los gobernados debe crear su propia legitimidad por más cuestionado que haya sido su acceso al gobierno".⁴

No es posible concebir la existencia de una sociedad ni de un Estado sin la presencia del poder y de su contrapartida, la obediencia. Considerada como un todo, la sociedad se nos aparece como una complicada trama en la que se cruzan y entrelazan un número infinito de relaciones de poder en sus múltiples y variados aspectos y modalidades: poder político, poder económico, poder militar, poder gremial, poder cultural, etc.

Loewenstein considera que "el poder es una relación socio-psicológica, basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder, los detentadores del poder, y aquéllos a los que va dirigido, los destinatarios del poder". Para este autor, dentro del marco de la sociedad, "el Estado se presenta como la forma exclusiva o preponderante según la situación histórica, de la organización socio-política".⁵

En una sociedad estatal la soberanía popular aparece como el ejercicio de un efectivo control social sobre los detentadores del poder de parte de los destinatarios del poder. En el Estado moderno,

⁴S.V. *Luzanes Quintana. Derecho constitucional e Instituciones políticas. Ediciones Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1970. p. 93*

⁵*Claude. Hélier. Poder. Política y Estado. Ediciones Amicus. México. 1987. p.12*

constitucional y democrático, la esencia del proceso del poder consiste en el intento de establecer un equilibrio entre las diversas fuerzas pluralistas que se encuentran compitiendo dentro de la sociedad estatal, siendo garantizada la debida esfera para el libre desarrollo de la personalidad humana. En cambio, en las modernas autocracias, sean dictatoriales o autoritarias, "un único detentador monopoliza El Poder político como control social, encontrándose el miembro individual de la sociedad estatal sometido a las exigencias ideológicas del grupo dominante".⁶

Si la vida social requiere del poder, y si su ejercicio exige legitimidad, esta última descansa en el derecho, por ello toda la actividad del poder se debe desenvolver dentro de un marco jurídico; pero es importante no analizar al poder desde un punto de vista puramente jurídico, pues esto nos proporcionaría una visión sumamente parcial de la vida política, aunque es claro que en una amplia medida el poder se expresa a través del derecho que le proporciona sus principales procedimientos de acción y legitimación. El derecho contribuye al acceso al poder, a su organización, a su ejercicio, a su detentación, lo institucionaliza y contribuye a "legitimarlo", aunque también proporciona los elementos de garantía frente a los posibles abusos y arbitrariedades por parte de quienes lo ejercen, al regular el funcionamiento de las instituciones en que se fundamenta para su implementación. Al mismo tiempo, el derecho persigue como objetivo otorgarle al poder un carácter de estabilidad y permanencia dentro de un sistema

⁶Karl. Loeuwinstein. *Teoría de la Constitución*. Ediciones Ariei. Barcelona España. 1976. p. 26

político, favoreciendo el interés general por encima de la vida y personalidad de quienes lo ejercen; a través del derecho, el poder descansa sobre las bases institucionales y no meramente personales, por eso toda Constitución Política de una Nación establece su sistema de organización política, su forma de gobierno, la relación entre sus poderes, los mecanismos para la substitución regulada de los gobernantes, su régimen de representación política y las garantías del gobernado frente al poder del Estado. En vez de obedecer a una persona como encarnación temporal del poder, el derecho establece la obediencia y lealtad a las instituciones nacionales.

1.3. El órgano-institución y el órgano-persona en el Estado moderno

El poder del Estado se ejerce por hombres, sólo la persona humana puede accionar los resortes que lo movilizan en la organización política; creer que existe una voluntad independiente de la de los hombres supone la vuelta a las ya arcaicas concepciones biopsíquicas de la sociedad, en pugna con la premisa incuestionable de que sólo el ser humano está capacitado para reflexionar y decidir. El Estado, como toda estructura social carece de una voluntad real y propia, la que expresa a través de sus órganos no es sino voluntad exclusivamente humana; la teoría del órgano estatal sólo puede explicarse partiendo de la existencia de ciertas personas (gobernantes y funcionarios) a las que el ordenamiento jurídico atribuyen facultades que confieren a su voluntad el valor y la eficacia de la voluntad del Estado. En el campo de las ciencias sociales, el vocablo órgano se

despoja de todo contenido biológico y recupera el significado propio de su etimología: órgano, equivalente a un instrumento o medio de acción; por lo tanto, el órgano es el instrumento o medio a través del cual el Estado se coloca en condiciones de querer, de actuar y de relacionarse con otros sujetos de derecho; “se manifiesta como un centro de conciencias delimitado por el ordenamiento jurídico”.⁷

En el órgano estatal se distinguen dos elementos: uno, subjetivo, personal y variable, que es la persona o conjunto de personas que de hecho expresan la voluntad del Estado; y otro, objetivo, abstracto, institucional y continuo, que es el oficio público, es decir, el complejo de atribuciones, competencias y poderes que individualizan el órgano dentro de la estructura general del Estado (centro homogéneo de actividades); ambos elementos se integran imprescindiblemente en el órgano estatal. El gobernante o el funcionario evita que el órgano mantenga su posición en la inercia, dotándolo de vida propia, pero el órgano trasciende a la persona o personas físicas en que se concreta y se configura como una realidad objetiva dotada de un conjunto de competencias; el órgano es, pues, una unidad jurídica que comprende tanto a su titular como a su competencia, sus medios (personales, reales, económicos, técnicos, coactivos, informativos, etc.) y también la actividad que desarrolla; se explica así la permanencia del órgano aún en aquellos momentos transitorios en que su titularidad queda vacante. En el

⁷Servicio español del profesorado de enseñanza superior de la Universidad de Barcelona. *La Estructura del Estado*. Editorial Bosch, Barcelona, España 1958. p. 9

órgano se funden de manera indisoluble un elemento objetivo, relativo a un complejo definitivo de competencia y medios técnicos, y un elemento subjetivo cuya energía mental y física anima la institución. El concepto de órgano, supone la existencia de ciertos lazos entre el grupo y los individuos que quieren por él; en virtud de estos lazos, el órgano está calificado para expresar la voluntad del grupo, por lo que las decisiones que toma pueden considerarse como manifestaciones de la voluntad del grupo. Creo oportuno señalar que la teoría del órgano fue sometida a una dura crítica por Duguit, quien la calificaba de metafísica construcción de los teóricos alemanes opuesta a la típica construcción francesa del mandato representativo; subraya Duguit el hecho de que “detrás del órgano político primario o directo (el órgano constituyente), no se encuentra ninguna persona jurídicamente organizada, sino un acto de voluntad, con lo que se pone de manifiesto un defecto originario que derrumba por su propia base toda la teoría del órgano”.

Es de explorado conocimiento que el Estado moderno tiene tres funciones a saber: la administrativa, la legislativa y la jurisdiccional; y de la forma cómo los gobiernos organicen y lleven a cabo estas funciones dependerá su clasificación política para catalogarlos como repúblicas o monarquías. En los Estados con sistemas políticos democráticos, estas funciones están organizadas conforme al principio de la división de poderes, de cuyo equilibrio dependerá el desarrollo de la sociedad. La Teoría de la división del Estado en tres poderes surge como una respuesta al

absolutismo, históricamente, según aparece en los estudios realizados por Aristóteles sobre la organización de los Estados en su tiempo, esta división obedeció a la necesidad de atender los diversos asuntos de la comunidad por diferentes funcionarios. En la época moderna, institucionalmente tiene su primer desarrollo esta teoría en Inglaterra, como consecuencia de una larga tradición de lucha del pueblo por arrancar del soberano el reconocimiento de un conjunto de libertades inalienables, que se inicia con la Carta Magna de Juan Sin Tierra de 1215; el pueblo inglés con el propósito de evitar que estas libertades se hicieran nugatorias y tuvieran un mero efecto declamatorio, logró poner en práctica un sistema de contrapesos de los órganos del poder público, con lo cual lo que se obtenía en la práctica era la desconcentración de una serie de funciones que originariamente le correspondían al rey; sobre esa realidad John Locke elabora su teoría acerca de la división del poder público en funciones; este antecedente, sus observaciones personales de la realidad inglesa y las realizadas por Aristóteles, sirvieron a Montesquieu para formular su teoría de la división de poderes.

En cada Estado -expresaba Montesquieu-, hay tres clases de poderes: “El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil; en virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes; por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé las invasiones; por el

tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares, se llama a este último Poder Judicial y al otro, Poder Ejecutivo del Estado". Así quedaron trazadas las tres principales funciones del Estado moderno, de acuerdo al principio de la división de poderes, una función -la legislativa-, destinada a la creación de normas generales; de leyes, y dos funciones estatales -la ejecutiva y la judicial- dedicadas a la aplicación de las leyes: la ejecutiva referida a la política exterior y a la seguridad interior y la judicial a la aplicación de las penas y a la resolución de conflictos entre particulares.

Pero quizá el mayor empeño de Montesquieu no haya estado en deslindar con precisión estas tres funciones estatales, sino en evitar que se fundieran en un sólo órgano; las funciones del Estado y su idea correlativa que es la división de poderes han sido estudiadas desde la antigüedad.

Concluimos que las funciones del Estado se ejercen por medio de sus órganos, que son esferas de competencia determinada, es decir, el fin del Estado sólo puede realizarse o llevarse a la práctica por medio de sus funciones delimitadas en la ley. El poder del Estado es uno aunque exista una diversidad de funciones, cuando se habla de un poder en particular como el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial, con ello se quiere indicar cómo se manifiesta el poder del Estado para realizar sus fines, por tanto, estamos en presencia de competencias que nos plantean el problema de su distinción y distribución. En resumen: la idea de función alude al sentido dinámico del

Estado, al ejercicio de una actividad orientada al cumplimiento de sus fines.

En otro sentido que no es discordante con el pensamiento anteriormente transcrito, afirmamos que el poder público analizado desde un criterio orgánico, se traduce en la organización de la vida en comunidad, en ella determina las calidades de gobernantes y gobernados, y establece un orden jurídico por medio del cual se desarrollarán las relaciones en sociedad; por otro lado el poder público desde el punto de vista funcional se nos presenta en la necesidad de que para su ejercicio debe ser dividido en tres funciones a saber: ejecutiva, legislativa y judicial.

La realidad es que los conceptos de función y poder son correlativos y autoimplicativos porque la función es la actividad soberana del Estado en el desarrollo de los fines propios del mismo, y el poder público en este orden de ideas se expresa por el conjunto de órganos que desempeñan o desarrollan dichas funciones. Las funciones del Estado fueron consideradas por Aristóteles después de un severo análisis de más de ciento cincuenta tipos de gobierno de su época, el notable filósofo afirmó en su *Política* que “en todo Estado son esenciales los órganos deliberativos, los órganos de la magistratura y los órganos judiciales”. En los siglos posteriores, otros autores como Santo Tomás de Aquino y Maquiavelo hacen referencia a la necesidad de separar el Poder Ejecutivo del Legislativo y del Judicial. Uno de los iniciadores de la Teoría de la División de Poderes fue John Locke en su obra *Essay on Civil Government* aparecida en 1690; pero sin duda, con Montesquieu

llegamos al principal exponente de una teoría sistemática de la separación de poderes, expuesta en el libro XL de su célebre *L'Esprit des lois*. A pesar de su indiscutible valor y de su positiva influencia la teoría de Montesquieu ha sido objeto de un constante enjuiciamiento motivado principalmente por las grandes concentraciones de poder en este siglo; pues no es aconsejable ni prudente, encerrarse en una doctrina que a todas luces actualmente parece insostenible.

1.4. El Estado de Derecho

La idea madre que inspira la concepción del estado de derecho comporta que a todo principio de derecho acompaña la seguridad de que el Estado se obliga a sí mismo a cumplirlo; en otros términos que el derecho sujeta tanto a gobernados como a gobernantes.

La orden dada por el Estado a sus órganos de ejecutar las disposiciones jurídicas no es puro arbitrio de aquél como acontece en una dictadura o tiranía, sino que se trata de cumplir con un deber; el Estado en un sistema democrático, de derecho, se obliga a sí mismo por el orden jurídico ante los gobernados, a aplicarlo y a mantener su observancia. La auto-obligación del Estado con respecto a su derecho ha desempeñado un importante papel en el proceso formativo del constitucionalismo moderno; no sólo se trata de contener la omnipotencia del Estado mediante la fijación de normas para exteriorizar la voluntad, sino de frenarlo muy especialmente

mediante el reconocimiento de derechos individuales garantizados para los gobernados, esta garantía consiste en otorgar a los derechos protegidos el carácter de inmutables.

El estudio de la relación entre el Estado y el derecho, sea que se vea en él el resultado de una diferenciación entre gobernantes y gobernados, y una cooperación de servicios públicos funcionando bajo la dirección y el control de los gobernantes como lo enseña la doctrina realista, poco importa; mejor hay que afirmar enérgica e incansablemente que la actividad del Estado en todas sus manifestaciones está limitada por un derecho superior a él, que hay cosas que él no puede hacer y otras que debe hacer, que esta limitación no se impone al Estado, o a tal o cual órgano sino que se impone al Estado en pleno, considerado como un todo, si es que se admite esta concepción, y si no se acepta, entonces a todas las manifestaciones de la actividad estatal cualquiera que sea el órgano que intervenga; y esta limitación del Estado por el derecho, hay que decirla y admitirla cualquiera que sea el fundamento que se dé al derecho. Lo esencial es comprender y afirmar, con una energía indefectible, que existe una regla de derecho superior al poder público que viene a limitarlo y a imponerle deberes.

El poder en el Estado o poder de autoridad se caracteriza por ser un poder de dominación derivado del poder constituyente a través de la ordenación constitucional; ésto hace de él un poder jurídico por cuanto a su establecimiento y existencia, a su actividad funcional y a los instrumentos que le sirven

o por intermedio de los cuales concreta sus esferas de decisión, acción y abstención, que se encuentran determinados por el derecho a través del ordenamiento constitucional y legal, por lo tanto, el estado de derecho es *aquel Estado que regula con normas de derecho en la mayor medida posible su propia organización y su actividad en las relaciones con los ciudadanos, y asegura también por el derecho su actuación en relación a sí mismo o sea entre sus órganos, mediante instrumentos jurídicos adecuados.*

Por último, las relaciones entre el Estado y los ciudadanos en cuanto reguladas por el derecho, son relaciones jurídicas, por lo mismo, los poderes del Estado encontrando su fundamento también en el derecho, son poderes jurídicos.

1.5. La Democracia: concepto y elementos esenciales

Las dos palabras griegas de que se compone el enunciado democracia (*demos* y *kratos*) son, aunque en diferente medida ambiguas. *Kratos* significa fuerza, más aún, fuerza apiastante, preponderante, que se impone: es la fuerza del más fuerte; pero como componente de palabras que designan formas de gobierno, aristocracia y/o democracia, pasan a indicar el poder legítimo de tomar decisiones colectivas; precisamente aquel poder al que le corresponde la última deliberación y que por ello predomina en última instancia. *Demos*, significa originalmente pueblo, pero la primera ambigüedad radica en el hecho de que con esta palabra ya los griegos indicaban alternativamente la totalidad de los componentes de la *polis* (los

ciudadanos), o bien la clase o parte menos elevada no noble de la sociedad, por ello con la palabra compuesta *democracia* los mismos griegos solían indicar dos realidades diferentes, o mejor dicho, sugerían dos interpretaciones diferentes de una misma forma política, la forma de gobierno en la cual el poder de decisión política queda en manos de la asamblea de todos los ciudadanos (los hombres libres), o bien la forma de gobierno en la que el poder de decisión política quedaba en manos de la parte pobre y no noble de la población que también es la parte más numerosa, la mayoría.

"El poder reside en el pueblo y lo ejerce el pueblo"; el pueblo como cuerpo orgánico en realidad no decide nada, quienes deciden son los individuos tomados singularmente y la decisión colectiva es o debería ser, el resultado de la misma suma de decisiones individuales, o sea de los pareceres de aprobación o desaprobación expresados singularmente por cada uno. El único caso en el que una decisión del pueblo podría ser interpretada como decisión de un cuerpo orgánico es el populismo, que es lo opuesto de una decisión democrática; en la multitud de los aclamantes, las personas que eventualmente disienten no cuentan nada.

Si por democracia se entiende, en un significado mínimo y elemental, el poder *Kratos* de tomar decisiones colectivas obligatorias para todos, ejercido por el pueblo *Demos* como totalidad o suma de los

*Famosa frase de Abraham Lincoln. "La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

ciudadanos, entonces el principio de legitimidad de este poder y de sus decisiones es el consenso de la mayoría, o sea la soberanía popular.

Pero la verdadera medida del consenso es el disenso: desde el momento en que es imposible que los individuos siempre estén de acuerdo con todas las decisiones, la libre manifestación del disenso no es nada más un indicio si no una prueba de credibilidad del consenso, y por lo tanto de la credibilidad democrática de la decisión colectiva; donde el disenso es impedido, reprimido, el consenso tiende a convertirse de hecho en obligatorio; pero "un consenso obligatorio ya no es un consenso".⁹

Norberto Bobbio manifiesta que, democracia es una de tantas formas de gobierno, en particular aquélla en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho "de la mayor parte y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía".¹⁰

Felipe López Rosado, por su parte, dice que la significación puramente gramatical de la palabra democracia, se emplea para designar la doctrina política que propugna la intervención del pueblo en el gobierno y también para señalar el predominio del pueblo en el gobierno del Estado.¹¹

⁹ *Partido Revolucionario Institucional. Perspectivas de la democratización política. Editado por el P. R. I. México 1988. p. 26*

¹⁰ *Norberto. Bobbio. Liberalismo y democracia. Fondo de Cultura Económica. México 1968. p. 7*

¹¹ *Felipe. López Rosado. El hombre y la Sociedad. Editorial Porrúa. México 1951. p. 183*

Una forma más que proponemos para estructurar un concepto de democracia, es haciendo el análisis de sus diferencias con una dictadura totalitaria; pues bien, en una dictadura totalitaria el poder ejercido por el grupo dominante es ilimitado y sin restricciones, y la autoridad del régimen llega a todos los aspectos de la vida individual; en cambio en una democracia el ejercicio del poder político está limitado por una estructura constitucional y jurídica, que protege determinados sectores de la vida contra la interferencia gubernamental y que estatuye que los poderes han de ser ejercidos según leyes conocidas y obligatorias para todos, incluidos los gobernantes. En síntesis el gobierno democrático, es limitado y el gobierno dictatorial, ilimitado.

La democracia no niega el significado de su historia: el esfuerzo individual por superarse para ser mejor que otros; pero niega un fin determinado e inevitable: el abuso del poder y el privilegio de unos sobre otros; cree en la oportunidad que tienen los hombres de moldear su propio fin y porvenir, pero dentro de los límites que imponen la justicia, la igualdad, la equidad y la libertad dentro de la organización política. Los pensadores democráticos en lugar de creer que el futuro está ya determinado por las condiciones del presente, sostienen que el hombre, utilizando su inteligencia, puede encauzar sus actitudes y modificar lo que parece inevitable, aunque no lo pueda impedir totalmente; pero si el hombre puede actuar en esta forma, es lógico que el Estado sea dirigido por individuos y no que el Estado le dé sentido a la vida de los individuos; por eso volvemos a

la concepción del poder limitado, que antes hemos señalado como el rasgo característico de la democracia, pues solamente cuando el gobierno es limitado en sus atribuciones y en el modo de ejercerlas pueden ser los ciudadanos quienes dirijan la voluntad del Estado. En una sociedad democrática el control definitivo debe residir en manos de la comunidad entera, pero con una estructura tal de limitaciones que los derechos individuales de las minorías queden protegidos.

Es claro que esta definición de democracia liberal, difiere mucho de la democracia popular que parece haber sostenido la Revolución Francesa de 1789; implica ésta, mucho más que la sencilla afirmación de que la democracia es el gobierno de la mayoría, está insinuando que el derecho que tiene un individuo a buscar su desarrollo espiritual y cultural, y el derecho de las minorías a la libre expresión de sus pensamientos y a su influjo político son partes tan esenciales de la democracia como su contenido popular. "Este es el motivo por el cual, naciones como Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos protegen tanto las libertades civiles, y por lo cual la verdadera oposición desempeña un papel tan importante en los procedimientos electorales".¹²

"Los seres humanos encuentran provechoso vivir en comunidades, pero sus deseos a diferencia de las abejas en colmena, siguen siendo en gran manera

¹² *Guendolen Carter. M. Gobierno y política en el Siglo XX. Editorial Limusa Wiley. México 1964.*
p. 212

individuales: de aquí la dificultad de la vida social y la necesidad de un gobierno"¹³, por esto el gobierno es necesario: sin él solamente un pequeño porcentaje de la población de los países civilizados puede esperar sobrevivir y ello en un estado lamentable de privaciones; pero por otro lado, el gobierno implica desigualdades en el poder y los que tienen mayor poder pueden utilizarlo para conseguir sus deseos en oposición a los de la generalidad de ciudadanos, por lo tanto, la anarquía y el despotismo son igualmente desastrosos y es necesario algún compromiso social si han de ser felices los seres humanos.

Pero criticar la desigualdad y desear la igualdad, no es abrigar la ilusión romántica de que los hombres sean iguales en carácter e inteligencia; es sostener que, aunque sus prendas naturales difieran profundamente, es característico de una sociedad democrática aspirar a eliminar aquellas desigualdades que tienen su fuente no en las diferencias individuales, sino en su propia organización, y que es más probable que las diferencias individuales que son fuente de energía social sazonen y encuentren expresión si las desigualdades sociales disminuyen en todo lo que sea posible.

El obstáculo al progreso de la igualdad, es algo más sencillo y más poderoso que lo que encuentra expresión en el lugar común, de que los hombres varían tanto en sus características mentales y morales como en las físicas, por importante y valioso que sea

¹³Bertrand. Russell. *El poder en los hombres y en los pueblos*. Editorial Losada. Buenos Aires Argentina 1939. p. 249.

ese lugar común como recuerdo de que los diferentes individuos tienen que ser tratados en forma diferente. Dicho obstáculo es el hábito mental que hace no creer penoso sino natural y deseable, que los distintos sectores de una comunidad deban distinguirse unos de otros por marcadas diferencias de status económico, medio o estrato social, educación, cultura, ocupación u modos de vida, "es el temperamento que mira con aprobación las instituciones sociales en las cuales el poder político de decisión es difuminado por todos los sectores, en todos los ciudadanos; con la misma intensidad de intervención en su forma de gobierno".¹⁴

El pueblo concebido como *la suma de ciudadanos que viven dentro de un Estado*, tiene sin duda, un poder considerable que pesa decididamente en la orientación de la vida colectiva e impone su voluntad; pero este poder será sólo efectivo si es un poder organizado; la organización que hace posible que el pueblo pueda hacer sentir su deseo de participar en el poder político, por la vía institucionalizada es el *partido político*. Por eso se ha podido decir exactamente que el régimen democrático es el único en el que el pueblo cuenta, es un régimen de partidos; y por lo mismo todas las dictaduras sienten un odio irreprimible contra las organizaciones políticas de los ciudadanos, en las que no pueden por menos ver la representación más genuina de la democracia. El Poder del pueblo se manifiesta por medio de la opinión pública, que los partidos se preocupan de crear y

¹⁴ R. H. Tawney. *La igualdad*. Fondo de Cultura Económica. México 1945. p. 64

orientar; fuerza irresistible y a la cual tienen las dictaduras como su mayor enemigo.

Es substancial a la democracia que la autoridad del Estado emane del pueblo, es decir que todas las funciones del Estado respondan directa o indirectamente de la voluntad popular, manifestada por medio de las elecciones. El método democrático es el sistema institucional en el cual las decisiones políticas del Estado son impuestas por individuos que adquieren el poder de estatuir las, como consecuencia de una lucha competitiva que descansa sobre el voto del pueblo; la democracia entonces, "no sólo significa que el pueblo gobierne efectivamente sino que también el pueblo puede aceptar o descartar a los hombres llamados a gobernar".¹⁵

Analizando el estudio que hace el maestro Carl J. Friedrich de la democracia como forma de vida política, determinamos que ésta implica la noción existencial de una representación colectiva que deposita su fe en la capacidad del hombre para discernir de la problemática política, se asienta en valores de la comunidad de los que es típicamente representativo el hombre común, así lo asienta Friedrich cuando plantea la necesidad de entender a la democracia como una existencia, al decir "que cada sociedad independiente tiene la tendencia a crearse una imagen ideal, una imagen típica del hombre, y de orientar la actividad social según esta imagen y sus características; hay que traer esta imagen a la

¹⁵ *Silvio Frondizi. Teorías políticas contemporáneas. Ediciones Macchi. Buenos Aires Argentina 1964. p. p. 152-153.*

percepción si queremos entender el orden político como forma de vida".¹⁶

Un elemento esencial más de la democracia, es, según Francisco Berlín Valenzuela, el supuesto racional de convivencia; esta idea, significa que el hombre como "*zoon politikon*" que es, convive entre sí en forma espontánea y libre, porque su naturaleza lo impulsa a vivir en sociedad, mas esta convivencia es democrática porque refleja la tendencia del hombre a su perfeccionamiento; la democracia resulta ser -manifiesta Berlín Valenzuela- "la expresión de una vida en común, producto de una decisión consciente por los altos valores que representa, la cual se deriva de la convicción de que es un elemento esencial para esa convivencia, que por si misma presupone ciertas limitaciones en el hombre surgidas de los instintos antagónicos que encuentra al organizarse pero que supera en base a la confianza en los miembros de la comunidad".¹⁷

En la democracia existe, se respeta y se cumple con un orden jurídico, que implícitamente conlleva igualdad, libertad y solidaridad; la convivencia diaria del hombre en sociedad, se traduce en una formulación de reglas, normas y disposiciones que regulan el comportamiento colectivo, lo que da por resultado la implementación de un orden jurídico. Hablar de libertad es, desde luego, hablar de

¹⁶ Carl. J. Friedrich. *Gobierno Constitucional y Democracia*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid España. 1975. p. 25

¹⁷ Francisco Berlín Valenzuela. *Derecho Electoral*. Editorial Porrúa. México 1988. p. 53

democracia, pues aquélla es coexistencial a ésta. Su significado político consiste en que la vida del hombre en sociedad debe ser libre, para escoger sus medios de realización espiritual y material. "En un régimen democrático, la libertad sólo se entiende si los hombres participan activamente en su sociedad, la que no sólo debe reconocerlo y declararlo, sino que también debe poner a su disposición todos los medios que hagan posible su disfrute para alcanzar su plena realización".¹⁸

La participación y el consentimiento del pueblo deben estar garantizados por los más idóneos procedimientos, que sean capaces de encauzar las inquietudes y actividades políticas del pueblo en la integración de los órganos del Estado y en la aprobación o rechazo de leyes o decisiones administrativas; "tal cosa se logra, a través del proceso electoral en el que los ciudadanos participan en la moderna democracia, por medio de los partidos políticos los cuales pretenden la conquista del poder para realizar un determinado programa o doctrina, que se supone es el reflejo de las aspiraciones populares".¹⁹

1.6. Los Partidos Políticos: su origen y funciones

Es evidente la importancia del papel que juegan los partidos políticos dentro de la forma del Estado democrático representativo, puesto que ellos constituyen los canales a través de los cuales los diversos grupos que conforman una sociedad organizada hacen valer sus principios y fundamentos

¹⁸ *Ibidem.* p. 53

¹⁹ *Ibidem.* p. 54

ideológicos y tratan de lograr pacíficamente el control del poder político y económico.

De conformidad con el esquema político-electoral desarrollado en la Constitución Federal de la República y en la legislación electoral, los partidos políticos constituyen las formas de organización y los medios de participación política de los ciudadanos para integrar los órganos representativos del poder público. Entre los instrumentos de carácter social que se orientan a la preservación del orden constitucional a través de los grupos intermedios, se mencionan especialmente a los partidos políticos a los que se les da participación en el proceso de poder; de ahí que la elección del representante, haya jugado un papel importante en la evolución del constitucionalismo. El origen de los partidos políticos es muy antiguo, sus antecedentes más remotos pueden ser: el "partido" democrático en la antigua Grecia, el de los plebeyos y el de los patricios en Roma, el de los güelfos y los gibelinos en las ciudades italianas durante la Edad Media; pero en su cabal evolución y con caracteres específicos, los partidos sólo pudieron darse en el clima ideológico en que creció el Estado moderno.

En la Edad Media la organización social descansaba en principios religiosos de carácter trascendente y sobre estamentos y jerarquías de clases cerradas y fijas; "cada hombre tiene su puesto en el mundo señalado por Dios y no debe evadirse de él; de generación en generación el hijo sigue la condición del padre". La burguesía conquistó el Estado, controló su omnipotencia mediante las leyes constitucionales,

Locke formuló su teoría de la división de poderes ampliada más tarde por Montesquieu y entonces la democracia en el mundo moderno despertó con las teorías de Rousseau sobre la libertad y la igualdad, como derechos naturales del hombre.

En el Siglo XIX vemos el triunfo del liberalismo para el cual el Estado "es un servidor de la sociedad, no importa que sea monárquico o republicano, siempre que se le impongan limitaciones constitucionales que garanticen los derechos del hombre"²⁰; pero la burguesía no pudo evitar que la lógica inmanente de la exigencia político-social de libertad e igualdad, única legitimación de su poder operase sobre los sectores sociales económicamente inferiores, ellos se organizaron y trataron de participar en la dirección del Estado; éste, ante la lucha creciente de los grupos económicos ya no pudo dejar al libre juego de los factores sociales el desenvolvimiento de la vida colectiva, se vió obligado a intervenir y a dirigir la economía social.

Una vez esbozado un breve antecedente del origen histórico de los partidos políticos, pasaremos a conocer su significación etimológica. Partido viene de parte, es decir algo que no es el todo. Ser partidario de algo significa siempre identificarse con un grupo y diferenciarse de otro; partido en este sentido es, por consiguiente, toda organización ciudadana constituida alrededor de un programa distinto al de otros grupos.

²⁰ Lucio Mendicota y Núñez. *Los partidos políticos*. Editorial Porrúa. México 1981. p. 35

"Un sistema monopartidista es una auténtica contradicción".²¹

Se llamaron igualmente partidos a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de las comunidades importantes en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas; hoy nuestra Constitución Federal en su artículo 41, define a los partidos políticos como "*entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática para integrar la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo*".

Pero de hecho, los verdaderos partidos políticos datan de hace apenas un siglo, Maurice Duverger expresa que ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencia de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios pero no partidos propiamente dichos; a partir de 1950, éstos

²¹ Gabriel Aljéz. *Asociaciones, partidos y acción política*. Editorial nacional. Madrid España 1979. p. 25

funcionaron ya en la mayoría de las naciones civilizadas esforzándose las demás por imitarlas, "el nacimiento de los partidos políticos estuvo ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y al de los comités electorales; algunos manifiestan un carácter más o menos desviado en relación con el esquema general: su génesis se coloca fuera del ciclo electoral y parlamentario, siendo esta exterioridad su carácter común más neto".²²

En sus orígenes, como forma de organización moderna, el partido de organización se externó como partido clasista, protector de intereses de ciertas clases sociales; esta concepción aceptaba la tesis de la lucha de clases; en la medida en que se ubicaban partidos en pugna de conformidad a los intereses clasistas representados, evolucionaron esos tipos de organización política. Los mismos partidos políticos, en diversos lugares, adquieren para su presentación pública una significación clasista; así son numerosos los partidos con denominación "laboralista", o "del trabajo" o "populares", lo cual denota la referencia a una categoría económica social. Aún cuando no fuera así, en las definiciones programáticas partidarias hay una diferencia obligada al combate a la pobreza y a la marginación, lo que significa diferenciar clases sociales.

El problema para algunos partidos políticos sin clara definición clasista en su acción, es conciliar los intereses de los extremos sociales y éstos a los de la

²² Maurice Duverger. *Los Partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. México 1957. p.p. 13 y 14*

Nación; contrariamente a lo anterior, los ideólogos conservadores han elaborado la visión del pluripartidismo participativo, por el cual se dice "que la clientela de un partido es multipartidista y en este sentido el mismo partido no es representativo de una sola clase, sino de todas las que componen la sociedad, obteniendo por este artificio, una legitimidad ante los ojos de las diversas clases sociales"²³; claro está, que este argumento es ideológico y da pauta al hecho de que los partidos sean considerados máquinas de poder en manos de la clase dominante o hegemónica del país (en cualquier sistema político que admita un sistema de partidos) según una concepción marxista-leninista.

La dificultad para definir a los partidos políticos - lo cual, como problema cognoscitivo es aceptado por la generalidad de los autores-, es que necesariamente toda definición de partido político se hace desde un punto de vista ideológico, organizativo y de metas políticas diferentes; coincidimos, en que en la actualidad los partidos constituyen una institución de carácter generalizado, independientemente que se refiera a uno o varios en un mismo país; los partidos son una característica de la vida pública de las naciones y seguirán siéndolo en el futuro. La asociación política es una consecuencia de la intrínseca sociabilidad de los seres humanos, "que les impulsa a agruparse por sus necesidades reales o por sus afinidades ideológicas o afectivas, para el más

²³ Enrique Romero Alfórez. *Partidos políticos, poder y derecho*. Ediciones Syntagma. San José Costa Rica. 1979. p. 86

eficaz logro de su perfeccionamiento y el mejor desenvolvimiento de sus actividades individuales".²⁴

Para poder examinar brevemente el papel de los partidos políticos en la vida social, podríamos aceptar que un verdadero partido político tiene cuatro características a saber:

1. Organización permanente, lo cual es excluyente de las organizaciones transitorias que se forman al calor de un hecho pasajero o de un patrocinador,
2. Una organización con estructuras complejas,
3. Una definición clara de la búsqueda del poder y,
4. La decisión de buscar el apoyo popular.

Los partidos cumplen una función de orden interno, consistente en la representación e intermediación de intereses a fin de garantizar la articulación real de quienes lo integran. La primera función hacia el exterior de todo partido político, consiste en mantener o promover la conciencia política a través de la información que repercute e influye en las actitudes políticas de la población, ello es una función constante que desempeñan los partidos y que se incrementa durante los procesos electorales. La segunda función, según el análisis clásico; consiste

²⁴ José María Gil y Robles. *Por un Estado de derecho*. Ediciones Ariel. Barcelona España 1969. p. 87.

en proveer el personal político representativo del país, en la medida en que la gran mayoría de los candidatos elegidos o elegibles son designados por los propios partidos políticos; son éstos los que más activamente contribuyen al reclutamiento político sin excluir la posibilidad de que se presenten individuos al proceso electoral bajo la etiqueta de independientes; la selección de candidatos puede dar lugar a ciertos vicios, la selección varía en función del tipo de partido, los que han sido clasificados, en partidos de masas y partidos de cuadros. En el primer tipo se celebran, por lo general, congresos nacionales o locales en los que los miembros del partido participan directa o indirectamente en la selección del candidato; en los partidos de cuadros, la dirección de los mismos está en manos de un pequeño grupo de notables u oligarquía partidaria que determina autoritariamente los distintos aspectos de la vida del partido.

En su estudio publicado en 1911, Robert Michels habla de la famosa *Ley de hierro de las oligarquías* según la cual es “una característica de la sociedad moderna el que en toda organización social (partido político, sindicato y otras asociaciones) el poder real es monopolizado y se encuentra concentrado en unas cuantas personas en detrimento de quienes constituyen la base de la organización; considerando esta importante tendencia, la imagen democrática ideal de un partido sería mas bien ficticia y con pocos nexos con la realidad”.²⁵ Una tercera función que es de

²⁵ Robert Michels. *Los partidos políticos* volumen 99. Amorrortu Editores, Buenos Aires Argentina, 1991. p. 167.

vital importancia, consiste en el encuadramiento de los electos, esto es el mantenimiento de un contacto permanente entre electores y elegidos una vez realizado el proceso electoral, cosa que no siempre se da; los militantes del partido deben explicar a los electores la actividad parlamentaria del electo defendiendo su actuación pública y realizando campañas de información en el distrito donde fue electo. Una cuarta función fundamental, es la de integración o socialización política, que consiste en el proceso por medio del cual son transmitidas las normas centrales del sistema político a las nuevas generaciones que se van integrando a la vida social, este proceso, se expresa a través de la información mediante la cual son canalizados nuevos grupos de electores que por distintas razones, como por ejemplo la edad, el sexo o la educación, había permanecido al margen de las actividades políticas.

Una consideración más en torno al fenómeno generalizado de los partidos políticos, es el que la existencia de un partido único -real o simbólico- puede corresponder a una etapa del desarrollo político de una sociedad en la que hipotéticamente puedan identificarse los intereses de la generalidad de la sociedad con ese partido gobernante; o bien, que existieran formas coercitivas que impidieran la formación de nuevos y diferentes partidos políticos. De cualquier manera, pudiera asegurarse que al crecer las desigualdades en una determinada sociedad, la dinámica de la misma impulsaría la formación de nuevos y diversos partidos políticos, realmente diferenciados. Caso comparable al monopartidismo es la existencia del bipartidismo alternante, en las

circunstancias en que se da en algunos países sobre todo de gran desarrollo capitalistas, es el caso de los Estados Unidos en donde no existe una diferencia real entre el Partido Demócrata y el Partido Republicano, en donde esta forma de monopolio partidista no deja sitio a la existencia de otros partidos, lo que hace cuestionable la existencia de una verdadera democracia. De cualquier manera, no se puede negar la importancia de los partidos políticos como factores y medios casi determinantes para la expresión de la soberanía popular y la conformación del gobierno representativo; de ahí que se considere como un deber de los Estados nacionales la protección, el respeto y el fortalecimiento del respectivo sistema de partidos.

Debemos concluir, en el hecho de que la manera como los partidos políticos ejercen y combinan las funciones señaladas depende sustancialmente del ambiente en que operan y se adaptan; el partido político forma parte de un todo, es una pieza que si bien es fundamentalmente importante, está en profunda interrelación con otras no menos importantes; "la estructura institucional, la tradición política, el sistema electoral y el marco socio-económico crean el contexto en el que se desenvuelven los partidos políticos".²⁶

Los partidos políticos degeneran y declinan hasta desaparecer, cuando se presentan en ellos causas internas o externas de disolución. Entre las causas internas más importantes pueden señalarse:

²⁶ Cfr. Claude Heller. *Op. Cit.* p. 45.

1. La formación de camarillas de dirigentes cerradas y continuistas;
2. el predominio de los intereses materiales sobre el programa de ideales sociales cuando un partido llega al poder;
3. el relajamiento de la disciplina y la deficiente dirección, causan también la decadencia y desaparición de los partidos. Ello se produce cuando pierde intensidad el interés que les dio origen; y
4. la falta de financiamiento adecuado es casi siempre un motivo bastante para que un partido se extinga, salvo en el caso de aquellos partidos de carácter puramente mesiánico formados por individuos de exaltadas convicciones o de los partidos nacionalistas en los pueblos oprimidos por el extranjero, que se mantienen gracias a la energía patriótica de sus integrantes.

Como una causa externa de importancia, puede mencionarse la persecución por parte de las autoridades del poder dominante que en algunos casos logra la disolución total de un partido.

Se advierten ciertos indicios en las organizaciones políticas modernas que sufren de la llamada "enfermedad de los partidos políticos". Todos los partidos políticos, incluso los que dan prueba de vitalidad, se encuentran separados del contacto

popular por su burocracia y sobreorganización, porque los partidos se polarizan por el resultado electoral, lo sacrifican todo a la organización de ese resultado, explotan o esterilizan el ardor militante, pero no favorecen a una verdadera participación de quienes no pertenecen al "aparato" del partido. Rechazados por la impermeabilidad y la rigidez de la organización, los hombres del exterior se ven sumidos en un sentimiento de incompetencia frente a las organizaciones de los partidos: conceden aún más sus votos, por inercia, pero ya no hay intercambio entre el partido y ellos. De ello resulta la aparición cada vez más notoria de organizaciones de la sociedad civil en las cuales el ciudadano pretende encontrar respuesta a sus necesidades no satisfechas por la institución política; se ha llegado a pensar que las llamadas ONG'S vendrán a remplazar en un futuro no muy lejano a los partidos políticos, pues su más grande atracción para el ciudadano es la identificación de todos sus integrantes en torno a la unión de sus deseos o insatisfacciones; creo muy particularmente que en México por lo *sui generis* de su sistema político, inmediatamente no sucederá esto pues primero necesitamos afianzar un sistema plural de partidos, cosa que todavía no logramos, menos aún podríamos sustituir lo que todavía no creamos. "La decadencia relativa de las asambleas representativas con relación a los órganos ejecutivos, ha reducido a los grupos políticos a un papel de soporte y de apoyo en provecho de los elegibles".²⁷

²⁷ Club Jean Moulin. *El Estado y el ciudadano. Traducción de Luis Hernández. Editions Du Seuil. París Francia 1962. p. 148.*

estaban hasta entonces, en la libertad del estado de naturaleza. "Una vez que un determinado número de hombres han consentido en constituir una comunidad o gobierno, quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un sólo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y de obligar a todos".¹

2.1. Un análisis histórico de la Representación Política

En efecto una vez que, gracias al consentimiento de cada individuo, se han constituido cierto número de hombres en comunidad, se ha formado por este hecho, un cuerpo social, con poder para actuar como un sólo ente, lo que se consigue por la voluntad y la decisión de la mayoría; de otra forma es imposible actuar y formar verdaderamente un sólo cuerpo, una sola comunidad, que es a lo que cada individuo ha dado su consentimiento al ingresar a la misma.

La voluntad general dirige las fuerzas sociales, de acuerdo con el bien común, pues si la diversidad de intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de las sociedades, la conformidad de esos mismos intereses es lo que ha hecho posible su permanencia. "Lo que hay de común en esos intereses es lo que constituye el vínculo social, porque si no hubiere un punto en el que todos concordasen, ninguna sociedad podría existir".²

¹John. Locke. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Editorial Aguilar. Madrid España. 1969. p. 73

²Juan Jacobo. Rousseau. *El Contrato Social*. Editorial Porrúa. Colección "Sepan Cuántos". México 1992. p. 14

El cuerpo se mueve hacia donde lo impulsa la fuerza mayor, y esa fuerza es el consentimiento de la mayoría, por eso vemos que en las asambleas investidas por leyes positivas para poder actuar, pero sin que esas leyes positivas hayan establecido un número fijo para poder hacerlo, la resolución de la mayoría es aceptada como resolución de la totalidad de sus miembros y, por ley natural y la de la razón, se da por supuesto que obliga, por llevar dentro de sí el poder de la totalidad.³

Considerando la forma de gobierno de un país determinado -asunto de elección-, es necesario investigar ahora como esa elección debe ser dirigida, cuáles son los caracteres distintivos de la forma de gobierno más apropiada para favorecer los intereses de una sociedad determinada.

Examinemos brevemente el proceso de transición de las formas de organización social primarias, al Estado moderno. En su evolución la sociedad europea conoció un largo período de estancamiento: la Edad Media, por eso el proceso de cambio que llevó a las comunidades monárquicas al mundo moderno, es un salto de más de 1500 años y que, en el Renacimiento, aborda la posibilidad de un brote de la democracia; en este período surgen en Italia y en los llamados países bajos, las primeras repúblicas. Maquiavelo, examinando la figura del príncipe, hace la crítica de la sociedad que desaparece y atisba los principios que regularán a la sociedad moderna.

³ Cfz. John Locke. *Op. Cit.* p. 74

Del Renacimiento a la Revolución Industrial se produce la transición; la sociedad ha cambiado. Los límites territoriales, de lengua y de idiosincracia quedaron definidos para muchos pueblos; en las ciudades se da un fenómeno nuevo: concentración de instalaciones industriales y altos índices demográficos, la crisis del poder absoluto es total. Durante la Ilustración Francesa, la nueva doctrina da cuerpo y aliento a los principios de la división de poderes y de la soberanía popular. Lo que Inglaterra realizó en la práctica, los enciclopedistas convirtieron en teoría; habían madurado las condiciones para el triunfo del Liberalismo que, bajo la consigna de la Igualdad, Libertad, y Fraternidad, desbrozó el terreno a la Revolución Francesa y la norteamericana de independencia.

El nuevo Estado de derecho tenía principios muy definidos: la representación política legitimó el poder del gobernante por medio de la soberanía popular y rechazó cualquier titularidad que dimanase de Dios o de linajes de nobleza; la sociedad civil intervino en los asuntos públicos por la vía democrática, los principios de igualdad, libertad, fraternidad se plasmaron en un régimen de garantías jurídicas, tuteladas por el Estado y que dieron forma a la primera generación de derechos humanos; finalmente, los procesos electorales se consolidaron como el instrumento principal para designar a los gobernantes y las elecciones y su organización en el fundamento profundo de la legitimidad del gobierno. Así, es como la representación política se ligó al origen y a la base de la democracia moderna.

A finales del Siglo XIX y principios del que hoy esta por terminar, el estado liberal de derecho y su modelo democrático representativo entraron en crisis; nuevas demandas derivadas del crecimiento, de los conflictos que dejó la Primera Guerra Mundial y de reclamos cada vez más amplios de los núcleos mayoritarios desprotegidos de la población, dieron nacimiento al estado social de derecho; esto es, al Estado interventor, paternalista, con un fuerte y deficitario sector público de la economía y creador del populismo como instrumento de conducción política; el nuevo Estado propició la corrupción y, en muchos países, degradó a la democracia representativa. La reforma del Estado que hoy transcurre en el mundo, desplegada en tres grandes vertientes: la económica, la política y la social, busca superar las fallas, la improvisación y la espontaneidad que crecieron cobijadas por el estado social de derecho. Durante esta etapa, se ha cuestionado la eficacia de la representación, se ha demandado la necesidad de sanear los mecanismos perturbados por el Estado interventor y se ha puesto en entredicho hasta el sentido mismo de los partidos políticos. Esta es la situación que vivimos en nuestros días, un estado de cosas donde movimientos emergentes auspiciados por la nueva sociedad civil, ponen en crisis algunos conceptos en instituciones clásicas de la democracia representativa y buscan, para terminar vicios e inconveniencias de la misma, formas de la democracia semidirecta que aseguren una más amplia intervención de las mayorías en las decisiones fundamentales del gobierno. A esta nueva democracia la definimos como *democracia participativa*, la del nuevo milenio.

En las primeras organizaciones comunales -en Grecia y en Roma-, se celebraron frecuentemente elecciones para cubrir determinados cargos unidos a determinadas funciones, pero en absoluto podemos equiparar elección y representación, aunque la elección es una técnica indispensable en un auténtico, es decir, no sólo simbólico proceso de representación; "cualquiera que haya sido el origen de la técnica de la representación, fue en todo caso la condición previa e indispensable para distribuir el poder político entre diferentes detentadores".⁴

La paternidad de la representación política la tiene Inglaterra; los subditos se rebelaron ante el poder avasallador de la monarquía y buscaron cauces representativos de sus intereses en el poder. Pero la representación política como teoría política de representación ciudadana o popular, nace como una doctrina a partir de la Revolución Francesa, más específicamente aparece en la Asamblea Nacional que se organiza como fusión de los Estados Generales en 1789; por supuesto que antes de esa época había representación, pero de otro tipo, existían la representación estamental, la de los diputados a las Cortes de España, la de los procuradores de los ayuntamientos, que no eran producto propiamente de la elección del pueblo, por ejemplificar algunos casos.

⁴Karl, Loewenstein. *Teoría de la Constitución*. Editorial Aicié. Barcelona España. 1976. p. 58 y

La llamada Teoría de la representación, es producto del esfuerzo especulativo de los pensadores del Siglo XVIII, tendientes a derrocar el absolutismo. El principal objetivo que animó su elaboración fue el de atacar el supuesto "derecho divino de los reyes", y el centro de su argumentación, fue la idea de que sólo el pueblo puede decidir legítimamente acerca de la forma de su gobierno.

A partir de la dificultad territorial de un gobierno directo, la teoría de la representación, sustentó el principio de que por medio de un grupo reducido de individuos elegidos por voluntad popular, las decisiones de gobierno representarían de manera más auténtica el parecer de la mayoría ciudadana.

La capacidad de autogobierno de una sociedad, implica consecuentemente la participación de la mayoría de sus integrantes en las decisiones que interesan a la comunidad, la voluntad popular; aún cuando, esto no es más que teoría ya que en la práctica muy pocas sociedades se han autogobernado por medio de la intervención directa de todos sus miembros, por eso se practica la representación política institucionalizada en el Estado moderno, encontrando su punto de sustentación en la voluntad *o soberanía popular*.

La elección política que hace el pueblo, ese ejercicio de la soberanía cuyo titular es todo el conglomerado social, es el soporte que otorga legitimidad al representante; la *soberanía* de la Nación al exterior, se traduce en la autonomía y la independencia del Estado mexicano respecto a otros sujetos de derecho internacional, al interior equivale a

la autodeterminación que ejerce el pueblo respecto a la elección y designación de sus gobernantes y representantes, a la formulación de un orden jurídico propio y al establecimiento de su forma de gobierno. Por lo tanto afirmamos que, la representación política descansa sobre los cimientos de la voluntad del pueblo, sus electores, y bajo la premisa de que bajo su voluntad debe desarrollarse la conducción representativa de los deseos de las mayorías. Esta es una obligación ineludible para el representante, su inobservancia acarrea su propia deslegitimidad.

Toda sociedad humana, con una estructura institucional, política, constitucional, legal o jurídica, social y cultural denominada Estado, encuentra su fundamento y estabilidad en la voluntad propia de sus integrantes; esta es la concepción de un Estado democrático, o sea, soberano e independiente en lo económico y en lo político al exterior frente a otros Estados, y al interior el pueblo soberano frente a los propios gobernantes.

Fue en Francia durante el movimiento liberalizador de 1789, en donde se estructuró y fundamentó el modelo representativo mediante la noción de la representación nacional, este proceso consistió en definir a la Nación como una ente abstracto, sin relación alguna con la cantidad de miembros, de entre los cuales sólo a un grupo reducido y selecto le corresponde la capacidad de expresarse por ella; el concepto de Nación sirvió entonces, para apartar al pueblo de las decisiones públicas y en realidad fue un concepto que se identificaba

básicamente con los intereses de la burguesía. Por otra parte, la significación de la representación popular, en cambio, afirmaba que todos los hombres nacen libres e iguales y por tanto el derecho al sufragio debía ser para toda la población, sin más impedimentos que reunir los requisitos establecidos en la ley, como por ejemplo la edad para alcanzar la ciudadanía. Así es como se conformó el sistema representativo, integrado por los fundamentos democráticos que se oponían a la monarquía. El rey en la monarquía y los ciudadanos en la democracia, no son los delegados del soberano, sino el soberano mismo.

2.2. La Teoría de la Representación Política

No se puede concebir la evolución histórica de las minúsculas ciudades-estados, para llegar a constituir las organizaciones estatales contemporáneas sin la representación; se aprecia entonces, "que sólo merced a ésta, las pequeñas unidades políticas de la antigüedad pudieron convertirse en grandes y complejas, cuando fue posible sustituir el sistema primario de democracia directa, por el de la moderna democracia representativa".⁵

En su acepción política, que es también su acepción corriente y vulgar, el término "régimen representativo" designa, de una manera que ha llegado a ser hoy tradicional, "un sistema constitucional en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, y ello en oposición tanto al régimen del despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus

⁵ *Cfr. Francisco, Escós Valenzuela. Op. Cit. p. 85*

gubernantes, como al régimen del gobierno directo, en el que los ciudadanos gobiernan por sí mismos".⁶

El régimen representativo implica pues, cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma y en la medida del electorado; este régimen conlleva cierta solidaridad o armonía entre elegidos y electores. El régimen representativo, refiere que las asambleas elegidas tienen una poderosa influencia en la dirección de los asuntos del país.

Francisco Berlín Valenzuela -citando a Jellinek-, manifiesta que "la idea de la representación es meramente jurídica; los conceptos técnicos aplicables a ella no encuentran en los hechos reales que les sirven de fundamento, elemento alguno en que pueda reconocerse su peculiaridad psicológica y social. Jellinek hace una distinción entre órganos representativos secundarios y órganos primarios, siendo el pueblo el que constituye este último, el que da origen al primero, pues posee voluntad propia por lo que se refiere a la competencia que le otorga; el órgano primario no tiene poder -dice el autor- sino para expresar de un modo inmediato su voluntad, en cuanto esta sea una facultad especial que le compete; el caso más frecuente en esto, es el de la designación del órgano secundario mediante elección".⁷

⁶ Carré de Malberg. *R. Teoría general del Estado. Fondo de Cultura Económica. México 1848. p. 165*

⁷ Francisco, Berlín Valenzuela. *Op. Cit. p. 85. Citando a George Jellinek.*

La representación, consiste en una substitución de personas, en una ficción por medio de la cual el titular de un poder transmite a otras el ejercicio del mismo. Es necesario tener en cuenta que, para que la representación sea tal, se precisa la elección del representante por el representado; cosa que no siempre ha tenido lugar, por ejemplo, en la monarquía absoluta no existían los electores -"el rey gozaba de una representación permanente- que por línea de herencia transmitía a sus sucesores".⁸

La representación política es una figura que implica una condición indispensable en los regímenes democráticos, en los que el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria; sin dicha representación, no puede hablarse válidamente de democracia, aunque ésta se proclame dogmáticamente como forma de gobierno en una Constitución. La representación política, no debe ser una simple fórmula constitucional sino una realidad, "en cuanto que los representantes populares auténticamente deriven su nombramiento o elección de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía".⁹ En este sentido, los gobernados conceden a los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre; las comunidades políticas hacen de esta manera, responsables a los gobiernos de las decisiones que deben tomar en el cumplimiento de sus funciones. La representación -también-, importa una relación de una persona con otra o varias, en

⁸Albento, Barrera García. *La Democracia como problema*. Ediciones I. L. A. I. Madrid España. 1978. p. 258.

⁹Ignacio, Burgoa. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1982. p. 997

virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de tal suerte que jurídicamente aparece como una sola persona. La entidad-Nación en el constitucionalismo francés y la entidad-pueblo en el americano, son ficticiamente representados por otra entidad o cuerpo representativo, cuyo gobierno se atribuye políticamente a la Nación o al pueblo; esos órganos gubernativos se consideran en la normatividad constitucional como representantes de todo el pueblo - al quedar atrás la representación corporativa o estamental de la Edad Media- surge el tipo de representación popular que Jellinek delinea en una idea fundamental: "los representantes en el Parlamento, representan al conjunto del pueblo". Por lo anterior, el Parlamento cobra en el constitucionalismo moderno una energía que lo eleva axiológicamente por sobre los demás órganos estatales -a esta prevalencia contribuye también, en un escaso grado, el culto por la actividad legislativa-, en tanto la ley se presume expresión de la voluntad de todo el pueblo; no obstante las Constituciones nacionales han sabido asignar carácter representativo a otros órganos además del Parlamento, "en la Constitución francesa de 1791 se consideraba también al rey como representante de la Nación; y en la actualidad son muchos los Estados que deciden aceptar la investidura representativa de todos los órganos de gobierno, aún aquellos que no emanan de elección popular"¹⁰; en México la Constitución Federal sólo le otorga carácter

¹⁰ Carlos, Bidart Campos. *Derecho Constitucional Tomo 1. Editorial Ediar. Buenos Aires Argentina 1964. p. 822*

representativo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación.

En la doctrina francesa, en donde se generó la representación política; se encuentra que es la soberanía nacional la que da origen a la representación cuyo titular lo es el pueblo en general, no siendo posible a ningún individuo o grupo atribuirse su ejercicio; el poder pertenece por entero a la Nación, al pueblo que es el único que puede transmitirlo para que en su nombre pueda ser ejercido. "La teoría de la delegación implica la de la representación nacional; los delegados de la Nación son sus representantes y la voluntad que expresan vale como la voluntad de la Nación".¹¹

Por otra parte, para Stuart Mill estaba claro que el tipo ideal de gobierno perfecto, es "aquel en el cual la soberanía o supremo poder de control reside en última instancia, en todo el agregado comunitario; de manera que cada individuo tiene voz en el ejercicio de la soberanía y además, de tiempo en tiempo es llamado a participar en el gobierno desempeñando alguna función pública, sea local o general".¹²

Lo propio de la representación -de cualquier modo que ésta se constituya-, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a estos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría, los actos

¹¹ *Cfr. Francisco, Borlú Valenzuela. Op. Cit. p. 86*

¹² *John, Stuart Mill. Consideraciones sobre el gobierno representativo. Editorial Herrero Hermanos. México 1966. p. 14*

de aquél. Para Sieyés, el derecho de los ciudadanos a ser representados se "justifica no en la razón de las cualidades que les diferencian, sino por las que les son comunes; este principio de cualidad o condición común que se formaliza en el status de la ciudadanía, es el fundamento originario de la representación".¹³

La representación entonces, "se distingue de la delegación y del mandato propiamente, en cuanto a que:

1. La esencia de la representación política no consiste solamente en actuar en nombre de otro sino sobre todo, en dar presencia a un ser no operante, mientras que, tanto la delegación como el mandato suponen la existencia previa y actuante de un orden de competencias, afirma Ignacio Burgoa y continua,
2. aunque la representación pueda desarrollarse con arreglo a una ordenación de competencias, no necesita encerrarse en el límite preciso de una de ellas, es decir, de un ámbito de derechos y deberes limitado con precisión y objetividad, sino que más bien la genuina función de la representación política es hacer posible y legitimar ese orden de competencias, así pues la representación aún desarrollándose por la vía de competencias las trasciende;

¹³ Sieyés. *¿Qué es el Tercer Estado?*. Editorial Americanas. Buenos Aires Argentina, 1943. p. 14.

3. la delegación y el mandato son revocables, la representación no necesita serlo y normalmente no lo es;
4. la delegación y el mandato precisan legalidad, la representación precisa de legitimidad, de una justificación que no este dentro del orden jurídico positivo, sino en la idea que inspira este orden o en principio a él subyacentes, o en unas creencias situadas más allá del orden jurídico positivo y en virtud de las cuales este cobra validez".¹⁴

Vamos a detenernos un poco en la figura del representante, ese individuo al que la voluntad soberana del pueblo otorgó facultades para que a su nombre realice las funciones públicas que logren el bienestar de las mayorías; preguntémosnos, ¿Existe una forma de reclutamiento suficiente para encontrar a un buen legislador representativo?, la respuesta depende de las cualidades útiles que se necesitan para desempeñar la función; necesita una sensibilidad especial para la convivencia, así como para las dificultades, aspiraciones y problemas que surgen en el mundo cotidiano aparte de las del Parlamento, no necesita por otra parte una inteligencia perfecta, sino el conocimiento necesario para enfrentarse y criticar al Ejecutivo, a los funcionarios y a la oposición, y el conocimiento necesario para saber donde obtener información si la situación lo requiere; cualquier tipo de conocimiento superior a éste es estimable, pero no excesivo, "necesita habilidad para emplear los medios de procedimientos, pero no es precisamente una

¹⁴ Cfr. Iguacio, *Euzgoa. Op. Cit.* p. 674.

habilidad especial lo que necesita, sino sabiduría, astucia, poder lógico y penetración o conocimiento de la naturaleza humana".¹⁵

En el estado de derecho -sus funciones encaminadas a lograr sus fines más esenciales- deberán ejercitarse necesariamente por individuos en número muy reducido, pero designados para desempeñar sus atribuciones en los órganos estatales mediante una elección popular, como sucede con los miembros de las cámaras, los jefes de Estado en los sistemas republicanos etc., y sometidos en ocasiones a controles continuos, según ocurre con los ministros integrantes de los gabinetes parlamentarios que deben gozar permanentemente de la confianza de las asambleas legislativas, dando lugar a la llamada democracia representativa.

La extrema complejidad de las estructuras propias de los Estados modernos, requiere por otra parte, que bajo la dependencia de los mencionados órganos representativos se establezcan numerosos organismos ejecutivos, designados con apoyo en criterios puramente técnicos -por ejemplo-, utilizando el procedimiento de concurso público, sin embargo, como en un régimen de plena y efectiva libertad la unanimidad en las decisiones es prácticamente inalcanzable entre los hombres, por razones de estricta necesidad se ha adoptado, tanto para las decisiones de carácter electoral como para las

¹⁵ *Herman. Finer. Teoría y práctica del gobierno moderno. Editorial Tecnos Madrid España 1964. p.*

resoluciones de los organismos colegiados, el principio de mayoría; pero debe advertirse claramente que, dicho principio no se apoya en el presupuesto -que puede resultar equivocado- de que la opinión prevalente debe ser considerada siempre como la verdad más exacta, sino que, tiene su base en el simple razonamiento de que la aceptación del principio mayoritario representa la solución suceptible de obtener el mayor número de "decisiones individuales"; no obstante lo anterior, el reconocimiento exclusivo del principio de mayoría, puede conducir a una situación de arbitrariedad peor que la establecida por un autócrata, especialmente si este último fuese un "iluminado", por lo que el citado principio mayoritario se puede atemperar oportunamente con el diverso principio de carácter especial que podemos denominar principio de la tutela de los derechos de las minorías, dando lugar a la existencia de diversos sistemas de pluripartidismo.

Resulta indispensable pues, que los grupos minoritarios -ya sea que actúen con apoyo en intereses económicos, políticos, étnicos o religiosos, o como frecuentemente sucede debido a un acervo muy complejo de los propios intereses-, cedan voluntariamente a las decisiones legítimas tomadas por la mayoría, pero con la constante posibilidad de divulgar sus propias ideas y sus programas de acción, para ofrecer concretamente a la opinión pública eventualmente insatisfecha, la constante alternativa de un cambio de la dirección política, transformando -si llega el caso- dicha minoría en mayoría, a través de la consiguiente interpretación electoral realizando lo que los anglosajones en una frase expresiva denominan como "la oscilación del péndulo" o "*the*

swing of pendulum". Ahora bien, la técnica refinada del constitucionalismo a través de una elaboración lenta y fatigosa, ha forjado en la actualidad numerosas instituciones plenamente adecuadas para realizar la citada exigencia del "gobierno de la mayoría a través del respeto de las minorías"¹⁶, como por ejemplo la representación proporcional en un sistema electoral mixto, como el nuestro.

2.3. La estructura de las Asambleas representativas

A propósito, dice Werner Jaeger -uno de los más limpios analistas de la democracia griega- que el único saber que tiene un valor es el saber elegir, que capacita al hombre para adoptar la verdadera decisión. En el contexto helénico a que nos remite el tratadista, toda decisión por la democracia era una decisión por el destino de la vida; "por eso, en la teoría y en la doctrina modernas el nexo entre democracia y representación une a sociedad e individuo, historia y vida cotidiana".¹⁷ Mientras la democracia moderna favorece los mecanismos indirectos, la antigua se sustentaba en los directos, respondía a los conflictos de pequeñas comunidades que hacían posible la intervención sin mediaciones de los ciudadanos en los asuntos públicos. La democracia moderna instauró un procedimiento que pasa por el esquema diferido de la

¹⁶ Paolo. Biscaretti Di Ruffia. *Introducción al derecho constitucional comparado*. FCE México 1975 p. 52

¹⁷ Etlas. Huerta Pichas. *Democracia y Representación en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*. Memoria 77 Congreso Internacional de Derecho Electoral. Cámara de Diputados. TFE, IFE e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1993 p. 93. Citando a Werner Jaeger.

representación, esto es, de la acción-dimisión; para decirlo con otras palabras, hoy la voluntad política de los ciudadanos se expresa por medio del sufragio, acto que subroga las decisiones políticas de los electores en favor de las acciones que, más tarde, el representante toma en los órganos del poder. He aquí la trascendencia de la representación política, ese mecanismo que permite la participación diferida del pueblo en el ejercicio del poder público. La representación, es la figura que sustituye al ideal de la participación directa en los asuntos públicos, es, como bien se ha dicho "la participación de muchos mediante la actuación de pocos". La fuerza con que nos atrae la sociedad antigua, la imagen que deja en nuestra conciencia la libre intervención de los ciudadanos en los negocios de la *polis* no es otra cosa, más que el ejercicio de un modelo que ponía en primer plano la participación directa de los miembros de la comunidad.

Ahora bien, el régimen democrático implica la existencia de órganos políticos colectivos, integrados por un número relativamente elevado de personas, con el fin de dar mayor efectividad posible al principio representativo; a este propósito responden las asambleas, o sea los órganos políticos de carácter deliberante. Aunque originariamente la voz *asamblea* tuvo un sentido estricto -órgano deliberante de carácter representativo compuesto de una sola cámara-, el uso autoriza a emplear la palabra para designar a los órganos políticos deliberantes de un número elevado de miembros, tengan o no carácter representativo y constituyan o cámara única; así es como las asambleas políticas contemporáneas suelen designarse con el nombre típicamente inglés de

Parlamento, o Congreso o Poder Legislativo como nosotros las llamamos.

Hasta hace poco tiempo, las asambleas habían constituido el centro institucional del gobierno representativo, pero en la actualidad -los órganos que integran el Poder Ejecutivo-, sobre todo cuando representan a un partido mayoritario, se convierten en la base de la representación; por múltiples razones hasta la Primera Guerra Mundial el Parlamento ocupó el centro de la escena, la historia lo convirtió en el representante elegido, y como la elección se consideraba como la base primaria de la representación la posición de los parlamentos se realzó, la importancia atribuida a la legislación como cuerpo de normas creadas por los hombres, contribuyó también a robustecerlos porque sus deliberaciones públicas estaban especialmente bien adaptadas al proceso legislativo; todavía más, "la doctrina de la separación y equilibrio de poderes, en especial al ser aplicada a las monarquías constitucionales, reafirmó la pretensión de los parlamentos como representantes del pueblo que servían de contrapeso a la Corona".¹⁸

El gobierno parlamentario es el único tipo estándar de la democracia constitucional con el cual la Revolución francesa no hizo ningún ensayo; con la derrota de Napoleón se había convertido Inglaterra -la ciudadela del constitucionalismo liberal- en la primera potencia mundial. La forma de gobierno parlamentario eminentemente democrático, adaptó al temperamento

¹⁸ *Servicio español del profesorado de enseñanza superior. Universidad de Barcelona. Op. Cit. p. 77*

de la población su forma de gobierno, había evitado la revolución en Inglaterra y no puede constituir por tanto, ninguna sorpresa el que esta forma gubernamental se convirtiese en el modelo envidiado e imitado por todas partes; "se extendió al continente con la Carta belga de 1831 y posteriormente a todo el mundo".¹⁹

Pero, reencontrémonos con la idea central del gobierno representativo de Stuart Mill, en sus escritos *Consideraciones sobre el Gobierno representativo* -decía- "la forma de gobierno ideal no se verifica en todos los estadios de la civilización, pero sí es la más apropiada a un estadio desarrollado y esto por dos razones universales a saber:

1. Porque los derechos e intereses de cada persona se aseguran cuando ellas mismas están dispuestas eventualmente a ejercerlos, y
2. porque la prosperidad general alcanza su grado más elevado y mayor difusión en proporción al volúmen y variedad de las facultades personales aplicadas a promoverla; la participación del pueblo, en las funciones públicas satisface las exigencias de la convivencia y por mínima que sea es útil, por consiguiente, esa participación debe ser tan amplia como lo permita el grado de cultura de la comunidad y no puede exigirse menos que la admisión de todos en una parte de la soberanía, pero como salvo en pequeñas ciudades no es posible que todos participen

¹⁹Karl, *Locke's Civil Gov.*, p. 104

personalmente, sino sólo en una porción pequeña, el tipo ideal de un gobierno perfecto es el gobierno representativo".²⁰

En coherencia con estas ideas -Stuart Mill sostiene significativamente que la Constitución representativa, es el modo de que la inteligencia y honradez, difundidas en la sociedad, así como el entendimiento y la virtud de los hombres superiores, pesa más directamente sobre el gobierno, es la manera de darles más influencia que la que tendrían en cualquier otro sistema. A decir verdad, lo que de esta influencia exista en todo gobierno, cualquiera que sea su organización, es la fuente de todo bien que en él hay y el obstáculo al mal de que carece, cuanto mayor sea la suma de buenas cualidades, que las instituciones de un país logren organizar y más excelente el modo de su organización, tanto mejor será el gobierno.

En el capítulo XII del *Gobierno Representativo* de Stuart Mill, se plantea la cuestión de si los diputados deben obedecer las instrucciones de sus electores, es decir, se estudia el mandato imperativo. "No se trata de una cuestión de legislación constitucional; sino de moral constitucional; por lo tanto atañe a la ética del gobierno representativo". Stuart Mill no se refiere tanto a las instituciones, como al espíritu en que los electores deberán llenar sus funciones y a las ideas que es conveniente prevalezcan en cuanto a los deberes morales de los electores; en efecto,

²⁰Johu. Stuart Mill. *Op. Cit.* p. 23

“cualquiera que sea el sistema de representación los electores pueden si lo desean, cambiarle”, argumentaba. “No es posible, admitida la libertad del sufragio, impedir a los ciudadanos que emitan su voto conforme a las consideraciones que juzguen oportunas, porque pueden rehusar su voto a quien no se comprometa a seguir sus instrucciones; pueden también, exigir que se les consulte sobre asuntos imprevistos o importantes, reduciendo a los representantes a ser intérpretes de la voluntad de los electores e incluso obligarles a que presenten su dimisión si les place”.

Mill, resolvió el complejo problema del mandato imperativo de los diputados, centrándolo en estas cinco observaciones:

1. “No deberán exigirse compromisos formales salvo si, debido a circunstancias sociales desfavorables o instituciones viciosas, los electores se ven tan constreñidos en su elección que necesiten aceptar la representación de una persona sospechosa de influjos contrarios a sus intereses;
2. los electores tienen derecho a conocer a fondo las opiniones y sentimientos del candidato y no sólo tienen este derecho, sino que a menudo están obligados a rehusar la candidatura de quien no esté de acuerdo con ellos sobre planteamientos que formen la base de su creencia política;
3. cuando a los electores les parezca muy elevada la superioridad mental del candidato,

deben dejarle obrar, aunque sus opiniones sean muy diferentes de las suyas;

4. los electores, deben esforzarse en buscar un representante al que puedan dejar en completa libertad de seguir las inspiraciones de su propio juicio, y
5. los electores, deben considerar como un deber hacia sus ciudadanos esmerarse en elegir a hombres de semejanza valía, pues han de convencerse que les importa mucho más ser representados por tales personas que por otras, que acaso profesen mayor número de opiniones, porque en el primer caso están seguras de contar con las ventajas del talento, mientras que es muy problemático saber quién tiene la razón y quién está equivocado en los puntos que disientan”.

Mill como Tocqueville en su obra *La Democracia en América*, tocó el punto medular de la representación política, al plantearse la alternativa delegación o representación -la gran cuestión de la democracia-; pues no se trata tanto, dice Mill “de encontrar los medios de hacer que gobierne el pueblo, como de conseguir que el pueblo elija a los más capaces de gobernar y de darle el poder suficiente para que pueda dirigir el conjunto de su conducta y no el detalle de sus actos ni de los medios de ejecución”. Este es el problema capital y de su solución depende el futuro de las naciones modernas.

2.4. Las bases para el funcionamiento del Sistema representativo

La representación política es, y ha sido, la reserva necesaria donde han abrevado legitimidad los gobiernos, el emblema de libertad levantado por los políticos, la búsqueda incesante de los filósofos hasta nuestro tiempo. La representación, es la técnica social que permite expresar el sentido común o la voluntad colectiva de un pueblo a los efectos de gobernarlo. El padre de la Teoría de la Representación fue Sieyés, quien conceptualizó al individuo "como unidad básica de una comunidad poseedora de voluntad común, cuyo ejercicio es transferido a un grupo entre ellos, sin transmitir la voluntad en sí; afirmó también Sieyés, que los representantes lo son de la Nación en su totalidad, y no de cada individuo, a causa de las cualidades que le son comunes y no de aquéllas que los diferencian".²¹

El fundamento de la doctrina de la representación lo da el racionalismo mecanicista, que reconoce la posibilidad de que en toda sociedad política existan dos voluntades: la general, depósito de la soberanía, y la particular, en cabeza de los representantes; a partir de ese reconocimiento se acepta la posibilidad de que el pueblo delegue el ejercicio de su voluntad a los representantes: *quid* de la discusión a resolver en la presente investigación.

El carácter público de la representación que consideramos pone de manifiesto que para funcionar como una institución de la democracia, la

²¹ Humberto. Quiróga Lavio, en *Revista Anuario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Tomo VI. UNAM México 1979. p. 221.

representación debe contar con un elemento portador de imágenes o significaciones capaz de combinar los elementos dispares existentes en la voluntad general representada. Entre los sistemas de representación clásicos, podemos mencionar básicamente tres, y son el de la *Representación de las mayorías*, es decir gana el que tiene más votos y los demás quedan fuera; el de la *Representación restringida* en la que la mayoría obtiene un porcentaje y la primera minoría obtiene uno menor, quedando los restantes sin representación, y el *Sistema de la Representación proporcional* que trata de ser una fotografía del cuerpo elector, mediante distintos mecanismos matemáticos. Dichos sistemas de representación serán materia de estudio en un capítulo posterior.

Lo que en este momento parece necesario, es poner de relieve la vinculación entre el régimen representativo y la democracia constitucional, cuando se habla de democracia constitucional, nos referimos a un sistema político con perfiles propios y no a cualquier otro. Para caracterizarlo reflexionémos en lo siguiente: como "forma de gobierno" y "estilo de vida", a la vez, la "democracia" vale decir la democracia constitucional, en cuanto "sistema político" o "régimen político integral", debe dar respuesta con normas, pero también con conductas a tres preguntas fundamentales: ¿Quién gobierna?, ¿Cómo? y ¿Para qué?, en forma estereotipada, con frases hechas, las respuestas serían: ...el pueblo por intermedio de sus representantes ...de acuerdo con la Constitución ...para alcanzar un bien común, para las mayorías. En forma más empírica y menos retórica, habría a mi

juicio que decir: ...que exista alto grado de participación en la adopción de las decisiones políticas, ...que exista control sobre la actividad de los gobernantes, de tal modo que éstos últimos estén sujetos a las normas que regulen sus comportamientos, ...que el fin último, sin abandono de otros intermedios, sea el respeto a los derechos de todo ser humano. Los tres elementos tienen necesariamente forma jurídica, pero no son pura forma jurídica, necesitan ser llevados a la práctica cotidiana por parte de nuestros gobernantes; si falta cualquiera de estos tres elementos, el sistema político no merece ser denominado "democracia constitucional". En rigor, fácticamente, cuando la democracia constitucional existe, los tres elementos aparecen cada uno dentro de una esfera diferente, en el que no alcanzan nunca un punto máximo, aunque sin llegar tampoco necesariamente a cierto tope mínimo. El sistema o régimen representativo, puede ser considerado como el conjunto de los elementos jurídicos y extrajurídicos con el cual se da respuesta, a la primera de las tres preguntas formuladas para caracterizar a la democracia constitucional: ¿Quién gobierna?, pero a mi juicio, aunque ese sea su aspecto más resaltante, se encuentra entrañablemente unido a las otras dos preguntas y sus consiguientes respuestas, de tal modo que con este enfoque la vinculación entre sistema o régimen representativo y democracia constitucional se convierte en identificación.

Dadas sus características, el sistema representativo no se genera y menos subsiste de cualquier manera, "necesita su tierra, su aire, su agua" -permítaseme el paralelismo con una planta-, o sea, necesita condiciones jurídicas normativas, equitativas

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

y justas que regulen la competencia por el poder, requiere un sistema de partidos plural, exige voluntad democrática de todos los agentes políticos, pero ante todo la voluntad ciudadana por medio del voto a favor de un grupo de individuos, los representantes. Es verdad que no siempre lo han reconocido o lo reconocen sus propugnadores y sus partidarios, quienes con un criterio en el que predomina en ocasiones la ingenuidad, han pensado o han creído que basta para implantarlo y para que persista, el acto de voluntad de algún ocasional legislador, pero también es cierto -y corresponde destacarlo-, que entre sus defensores más esclarecidos son varios los que han señalado que el sistema representativo no resulta viable si faltan determinados requisitos o condiciones, como las señaladas anteriormente

Las condiciones para la persistencia del sistema representativo, pueden ser clasificadas en dos grandes grupos: las extrapolíticas y las políticas. En las primeras podemos mencionar a las geográficas y psicológicas o ideológicas; entre las segundas, a las culturales, económicas y sociológicas principalmente. Todas las condiciones indicadas son fundamentales, pero quizá lo que más se requiere es el consenso popular a favor del individuo electo, porque el sistema representativo supone también el pluralismo en todos sus aspectos -social, económico, cultural y político- de donde resulta que las diferencias y no la uniformidad, constituyen el alimento de la comunidad y de la vida política. El pluralismo supone a su vez, el diálogo y la oposición; en lo que se refiere al diálogo, salta a la vista que es el correlato necesario del consenso

fundamental y del pluralismo; sin consenso fundamental el diálogo resulta imposible; sin pluralismo, innecesario. Hay que destacar que el sistema representativo rechaza el supuesto de una armonía espontánea y automática entre los diversos participantes del proceso político -admisibilidad del pluralismo- pero, a la vez, no atribuye carácter irreductible e insuperable a los conflictos -admisibilidad del consenso fundamental-; pero además y para todo ello, el sistema representativo requiere protagonistas idóneos. No hay democracia constitucional sin hombres y sin mujeres democráticos; no hay instituciones democráticas sin costumbres democráticas. Debemos transformar nuestra mentalidad, nuestra actitud y nuestro comportamiento, que éstos impliquen humildad, sinceridad, tolerancia, lealtad, confianza en nosotros mismos y en el prójimo, buen sentido y un mínimo de capacidad de adaptación a un mundo complejo y cambiante; por lo mismo para enraizar en la sociedad este cambio, necesitamos líderes idóneos, élites idóneas y partidos políticos idóneos.

Contra lo que creen quienes participan de la concepción literal e ingenua de la democracia, la democracia constitucional no excluye el liderazgo, lo necesita; nunca rayó más alta la democracia ateniense que en la época de Pericles; sin Rooseveit hubiera sucumbido la democracia norteamericana, en el momento de la prueba; sin Churchill, la inglesa. Pero el líder democrático debe ser estratégica y arquitecto a la vez -como lo exige la esencia misma de la política-, y por ello y para ello, debe cumplir ante todo una función de ejemplo; un verdadero líder democrático es maestro de su pueblo. También la democracia

constitucional necesita élites, pero no capas privilegiadas o solitarias ajenas al vivir y al quehacer colectivo; en cambio sí, algunos seres que piensen más, que hagan más, que se esfuercen más, y que sufran más, si es necesario, y requiere igualmente la democracia constitucional esos grandes protagonistas colectivos que son los partidos políticos. La realidad actualmente existente no hace posible la relación y el diálogo puramente dual entre el pueblo (mandante-representado) y el gobierno (mandatario-representante), los cambios en la estructura social, en los sistemas de comunicación, en la acción de los grupos de interés, en la actividad estatal (con los proyectos de desarrollo y de bienestar social), y en la creciente importancia de la tecnoburocracia, han complicado de tal modo el panorama que han vuelto necesaria la función de esos grupos de mediación que son los partidos políticos, para la coordinación e integración de los intereses y puntos de vista contradictorios, propios de una sociedad plural. Claro está, que tales partidos políticos son aquellos que surgen para servir de pivote y de motor al sistema representativo, a la democracia constitucional, y no aquellos otros que surgen para destruirla y servir de motor a regimenes liberticidas; pero no basta la sola existencia de los partidos, se requiere el leal y efectivo cumplimiento de sus funciones: encauzar la caótica voluntad ciudadana; educar al ciudadano para encarar la responsabilidad política; seleccionar las élites que deben conducir al país; proyectar la política gubernamental y controlar su ejecución. Los representantes deben estar plenamente identificados con el interés permanente del país.

2.5. La Representación en una Sociedad Plural

La democracia participativa, es la combinación de todos los elementos reales existentes en la sociedad, en un proyecto común. En cuanto al sistema de representación propiamente dicho, no hay duda de que no puede ser otro que el que asegure la mayor similitud entre la voluntad popular y los representantes que se elijan, sin por ello crear un mecanismo de destrucción de la posibilidad del funcionamiento del sistema. Considerándose al régimen representativo como la conformación de un sistema de gobierno en el que participan todos o cuando menos la mayoría de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se formaliza a través del sufragio, mediante el derecho de voto conferido a los gobernados electores; quizá el problema fundamental al que se enfrenta en la actualidad lo constituya el de su autenticidad.

Autenticidad que se contempla en su doble aspecto; en su primera fase, en lo que se refiere a observar si quien ha sido postulado como candidato a cargo de representación popular es el hombre idóneo en atención a sus propios valores personales, honestidad, aptitud, cultura, vocación etc., o en atención a los intereses de la comunidad o del grupo que votará por él, de quienes lo elegirán en los comicios sin que hubieren previamente participado en la selección de su candidatura; y en su fase segunda tan importante como la anterior, en lo que se refiere a observar si el electo posee la personalidad y capacidad política que se requiere, y actúa, una vez integrado el cuerpo congresional o el régimen político

correspondiente, municipal o estatal, como su auténtico representante, su intérprete más idóneo, cuidadoso y estudioso de los problemas o de las soluciones que el elector en lo particular o como grupo requiera llevar al Congreso o Parlamento o al gobierno.

Es ampliamente conocido por todo tratadista y estudioso de la sociología política, que el régimen representativo constituye la *intermediación* en el gobierno de la comunidad, en contraposición a otros tipos de regímenes en los que el pueblo carece de actuación, de participación en la administración y organización pública, o de aquéllos en los que los ciudadanos se gobiernan por sí mismos, en el ejercicio de su propia soberanía, sin la necesidad de mandatarios y sin que exista requerimiento de instituir ningún régimen representativo, o sea el del gobierno directo. El soberano puede muy bien decir: "yo quiero actualmente lo que quiere otro hombre determinado", pero él no puede decir: "lo que éste último hombre quiera mañana yo lo querré también", puesto que es absurdo que la voluntad se ate con cadenas para lo porvenir, si el pueblo promete simplemente obedecer, queda disuelto por este acto, pues pierde su calidad de pueblo, desde el instante que tiene un amo ya no hay soberano. Ambas formas de gobierno, tanto el despótico, como el directo o libre, a que me he referido, al quedar descontadas de la práctica actual, el primero porque destruye la libertad, los derechos y las garantías individuales, y el segundo por su imposibilidad de operación tanto en lo formal como en lo racional, por la carencia actual en atención al incremento poblacional de áreas adecuadas para el

establecimiento de una asamblea general, o bien porque la necesidad de la atención de las propias actividades del hombre de la división de trabajo en la sociedad, le impidan participar constantemente en el análisis y discusión de la cuestión pública, han generado la necesidad de la conformación del sistema representativo.

Durante muchos años, se contempló la idea de que la representación constituía una relación de naturaleza contractual, semejante a la conocida en el derecho civil como mandato; se consideraba mandato electivo y se conformaba a partir de que si la soberanía reside en el pueblo, y el pueblo en el momento de la elección está representado por el cuerpo de electores, a dicho cuerpo debe reconocérsele la titularidad de la propia soberanía; y si el mencionado cuerpo de electores confiere en lo particular al electo la fracción individual de soberanía de que es titular, se operaba la "transmisión" soberana y se unge al elegido. Es interesante analizar, como desde este punto de vista se observaba no sólo lo que se refiere a la elección indirecta, sino reconocía cierta titularidad de poder como electores a quienes estaban en uso de sus derechos políticos como representantes de quienes no lo poseían; en la mayoría de los pueblos en aquel tiempo, las mujeres y los menores. El investido con la soberanía, actuaba entonces por mandato de los poderes de sus mandantes y así como en el caso del derecho civil los actos del mandatario eran reputados como realizados por el mandante, en cambio en el derecho público los realizados por los elegidos debían considerarse como la obra del pueblo, quien ejercía su soberanía por mediación de sus representantes a través de un mandamiento imperativo.

La doctrina del mandato imperativo, quedó atrás cuando se determinó que el representante poseía un poder mucho más amplio, independiente y autónomo; un poder, de libre iniciativa en el que intervenía su propia apreciación y decisión, que por su responsabilidad e investidura no estaba sujeto a ningún mandato imperativo, así como, también, que su criterio y opinión cuando eran enunciados a nombre del soberano se consideraban en fuerza y perfección como si lo hubiera hecho él mismo, y que para efecto de su validez no se requería la notificación del pueblo, el que además no podía en ningún momento exigirle responsabilidad alguna de sus actos realizados en su calidad de representante, o revocarle la confianza que en él se hubiere depositado, ni darle instrucciones ni guiarlo en el cumplimiento de su cometido. Los representantes tienen una entera independencia, una plena libertad de apreciación, por lo que toca al ejercicio de sus poderes y a los actos propios de sus funciones, en tanto que éstas no han llegado a su término legal; no solamente sus electores no pueden revocarlos sino que no pueden tampoco limitar sus poderes por instrucciones precisas e iniciales, ni obligarlos a resolver en cierto sentido bajo pena de nulidad de sus actos. Los representantes, no son simples delegados o mandatarios de los electores del pueblo: son por un tiempo determinado y para el ejercicio de ciertos atributos de la soberanía, los representantes legales de la Nación, que les ha transmitido su derecho; deben por lo tanto obrar en conciencia por el bienestar y el interés general, pero para alcanzar este fin la mayor libertad les es

concedida dentro de los límites de las normas constitucionales.

Lo que caracteriza a los representantes del pueblo soberano, es que en el límite de las atribuciones que les son concedidas son llamados a decidir libremente, en nombre del pueblo a quien se considera querer por su voluntad y hablar por la boca de ellos; en cambio el delegado del soberano o su simple mandatario no tiene en ningún caso poder de decisión propia, sus actos son determinados de antemano por reglas legales o por instrucciones obligatorias, no puede decidir nada sin ratificación del soberano, ese es un mandatario no un verdadero representante.

Los representantes, son instituidos por el sufragio de los ciudadanos, pero el poder que adquieren a consecuencia de la elección no les viene de esos ciudadanos. Esta fórmula significa que el representante es escogido, designado, nombrado por los electores; es llamado por ellos al poder y recibe de ellos su investidura, y en ese sentido se puede decir, si se quiere, que el cuerpo electoral es el autor del poder de los elegidos; pero eso se puede expresar en ese sentido solamente, porque en lo demás el representante, no es ni el mandatario, ni el delegado de sus electores; es su elegido y no su comisionado. Se ha expresado la misma idea, diciendo que "lo que el pueblo da a los electos por medio de la elección no es un mandato, sino es su confianza. Caracterizar la elección como un acto de confianza, es marcar

claramente que es de parte de los electores, un acto de abandono más bien que de dominio".²²

De lo mencionado con anterioridad, podríamos intuir que el problema fundamental de la representación política corresponde a una interpretación sobre su autenticidad; para ello observaremos lo que se refiere en primer lugar a la autenticidad en cuanto a la designación del candidato, y en segundo lugar, a la autenticidad en cuanto a la expresión de la Soberanía por parte del representante de la comunidad y a la legitimidad en su acción.

En ninguno de los dos casos, ni en el que se refiere al que contempla al representante como un mandatario al estilo de la figura que se presenta en derecho civil, ni en el que califica al representante como titular de un poder autónomo e independiente, el pueblo participó en la elección de su candidatura; le fue presentado estrictamente por quienes convinieron en la determinación de la integración del cuerpo congresional. En las sociedades, en donde no se práctica el voto universal y en donde además se carece de la suficiente cultura, o preparación o criterio, para elegir entre un candidato y otro de igual aptitud y honorabilidad, ello es particularmente grave por la facilidad del manipuleo de los grandes electores, o sea de aquéllos que en principio deciden quiénes participarán como candidatos; para el efecto de unirlo como representante, una vez realizados los

²² Roberto. Casillas. en *Revista Anuario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Tomo VII. UNAM México 1979 p. 103.

comicios, no se observó el número de los electores en su proporcionalidad en relación con el número de habitantes; esto es, pudo haber sido electo por notable minoría y no obstante ello, ser considerado como un representante popular. Es frecuente el caso de que en una comunidad importante por el número de sus habitantes, solamente concurren a los comicios electorales el veinticinco por ciento -cuando muchos de quienes estén en condiciones de hacerlo y de ellos se distribuyan los votos entre dos o cuatro candidatos, lo que trae como consecuencia que en el mejor de los casos el electo sólo fuere por una población minoritaria del diez por ciento, lo cual de ninguna manera puede reconocerse como haber obtenido la investidura plena de representante popular.

De acuerdo con las opiniones de algunos tratadistas modernos, una vez integrado el Congreso o asamblea representativa, se pierde totalmente la comunicación entre los representantes y aquellos electores y éstos adquieren por efectos de la "transmisión" toda la personalidad suficiente que en términos políticos se denomina autonomía, para decidir y ordenar con absoluta independencia sobre lo que conviene a la comunidad. Ello es definitivamente peligroso, y lo es más en la medida en que la teoría de la "transmisión" de la soberanía popular, se llega a afirmar que el Congreso es el mismo pueblo, con lo cual se establece necesariamente una confusión de identidad. Indudablemente que es una maniobra política, una especie de discurso demagógico de hacer sentir a quienes no participan directa o formalmente en la actividad legislativa, que al encontrarse representados en la asamblea, determinan por sí mismos la voluntad del Estado; y es igualmente

atentatorio de la propia personalidad de quienes integran al pueblo, en tanto que a través de este postulado no pueden querer, ni desear ni pensar, ni actuar sino por medio de sus "representantes", a quienes ellos eligieron, único caso en que por la vía de excepción puede aceptarse que la comunidad actuó. Es importante la observación de que la esencia de la democracia representativa, en contradicción con su propio nombre, consiste en que no es el pueblo sino la asamblea representativa el llamado a legislar, no obstante que éste derive de aquél, pudiendo realizar esta función con toda autonomía. Independientemente de lo anterior, es difícil admitir que los miembros integrantes de un Congreso que corresponde a números ínfimos en relación con los originales titulares del poder político -el pueblo-, y que conforma la representación popular, estén en condiciones de decidir con aptitud sobre todo el destino de la Nación. Indudablemente, que existen importantes actividades que por su propia esencia o naturaleza, por su especialidad y por el deber cuidadoso que debe ponerse al ordenarse legislativamente -porque afectan importantemente a todos los miembros de la comunidad: el carácter de obligatoriedad y generalidad de las leyes-, por obligación y no en forma optativa debían ser enriquecidos con opiniones de miembros del núcleo humano residente en la entidad. No es posible aceptar ya, la expresión de que el Estado carece de voluntad y sólo puede obtenerse su decisión en asuntos relativos a su organización o a su administración a través de sus representantes, estamos a favor de los mecanismos de la democracia semidirecta, como complementarios para la expresión

de la voluntad popular en los órganos estatales. La voluntad del Estado, no puede constreñirse a la opinión de un cuerpo colegiado por competente que sea, manifestada al realizarse o en el mejor de los casos, cuando se espera que acontezca un hecho. La dinámica de la vida en sociedad, lo obliga a contemplar una serie de decisiones constantemente, y en ocasiones de tal urgencia, que no es posible que sean previamente consultadas o referidas al Congreso.

Analizada así, la doctrina de la representación política en lo que se refiere a la integración de las asambleas -Congreso o Parlamento- el propósito total en ésta investigación y que desarrollaremos durante la misma, es ubicar a la representación política en su realidad ontológica, proyectando un sistema de modificación radical de ésta, en la que necesariamente se obtenga una relación más íntima, más efectiva entre los representados y los representantes, de tal forma que se pueda establecer en un alto índice de proximidad el gobierno "directo", o cuando menos el semidirecto real, por la influencia -llegado el caso- que podría ejercer el pueblo sobre los integrantes del Congreso.

CAPITULO III

LA REPRESENTACION Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Sumario: 3.1.- La Representación en el Pensamiento político del Siglo XVIII. 3.2.- La filosofía de la democracia. 3.3.- El Porque de la democracia. 3.4.- La Democracia y la Representación. 3.5.- La Representación política, soporte de un gobierno democrático.

Para destacar la evolución histórica de la representación, es importante resaltar las ideas políticas que se pusieron en juego durante el siglo que no en vano, ha sido identificado como el de "las luces". La soberanía del pueblo y la igualdad ¿habrían de plasmarse en una democracia directa e igualitaria?; en Inglaterra -por ejemplo-, la soberanía del pueblo se la incorporó -vía representación- el Parlamento, institución que en verdad fue fruto de un compromiso entre aristocracia y burguesía, teniendo originalmente bien poco que ver con otras clases sociales inferiores.

3.1. La Representación en el Pensamiento político del Siglo XVIII

Montesquieu

Montesquieu, en su *L'Esprit des lois*, siguió un proceso dialéctico hábil y subterráneo en lo que a nuestro tema se refiere. Hablando de la democracia, Montesquieu, hizo, desde luego, alguna afirmación favorable, aunque titubeante, como cuando escribió que "la soberanía del pueblo es total y que sólo deja de hacer lo que escapa a sus posibilidades"; según esto, el gobierno representativo habría de ser excepción, mientras que la regla general sería la retención de poderes por parte del pueblo. Pero no, inmediatamente después aseveró que "el pueblo, está aún más necesitado que el monarca de que le guíe un consejo o un senado; eso sí, un consejo o un Senado que esté elegido por el propio pueblo, que en esta función de elegir es admirable". Más adelante, en su conocido libro XI de la citada obra, todavía se nos muestra en alguna ocasión como olímpicamente imparcial y manifiesta: "La división de poderes es, pues, una técnica para la libertad política; en un Estado asentado sobre la misma, Montesquieu lo identificó con Inglaterra -una monarquía limitada por el Parlamento- el monarca conserva el Poder Ejecutivo, el Parlamento ejerce el Legislativo y, en parte, el Judicial. Ese Parlamento se compone de los tres órdenes o estamentos, estando presentes la nobleza y el Clero, y representado el Tercer Estado."

La libertad política por consiguiente, sólo se da en el Estado representativo, que no es para Montesquieu ni democracia ni aristocracia propiamente hablando. Montesquieu sin embargo, describe un sistema bastante más próximo a ésta que aquélla, siempre,

desde luego, dentro de una forma de gobierno monárquica. La composición del Parlamento y sus funciones (la competencia exclusiva del estamento nobiliario para juzgar a sus pares y también en los procesos en que se vieran cuestionados los derechos políticos etc.) ilustran claramente lo que decimos, y así fue interpretado Montesquieu por su siglo (Voltaire, Helvecio, Condorcet, Sieyés, Robespierre); por eso, los textos revolucionarios se distanciaron de Montesquieu en este punto, adoptando una separación de poderes, y no su mera división; consideraciones prácticas, provenientes de un peyorativo concepto de democracia le hacen preferir el sistema representativo; tras afirmar que "el pueblo no está en absoluto preparado, concluye en buena lógica que es incapaz de decidir por sí mismo, y lo mismo se puede decir de las monarquías que tienen la debilidad de otorgar al pueblo el Poder Legislativo: éste, el pueblo por el menor capricho podría aniquilar la realeza, "como así lo hizo" en las monarquías griegas". En Roma ya fue otra cosa, "los plebeyos consiguieron el Poder Legislativo (plebiscitos), no en exclusiva, sino en participación: esa participación política de los plebeyos provocó situaciones, se dieron casos" -dice Montesquieu- en que los patricios no la tenían, "lo que supuso la aniquilación de la libertad", sentencia nuestro autor, para quien, sin embargo, la situación en la que los plebeyos no participaban nunca, no le parece tan grave. "Pero Roma tenía instituciones admirables para hacer frente a tales excesos democráticos: a) regulaba, mediante los censores y los cónsules, el poder Legislativo; b) el senado podía

sustraer la república de las manos del pueblo mediante el nombramiento de un dictador..."¹

Pasando por alto algunas imprecisiones históricas, el razonamiento de Montesquieu resulta ahora diáfano:

- 1. El pueblo, no está preparado para deliberar los asuntos ni para tomar resoluciones,**
- 2. por lo tanto, la democracia es un sistema vicioso o, cuando menos inconveniente,**
- 3. en cambio, los representantes sí que están preparados para discutir y resolver los problemas públicos.**

Montesquieu, da por hecho que es acaso por la óptima razón de haber sido elegidos por gentes consideradas incapaces en todo pero admirables en ese menester -punto éste, del que tampoco ofrece razones muy convincentes- por lo que puede sospecharse que acude a él, por estimar que es pieza idónea para el buen montaje "ideal" del modelo político preferido.

La hábil gradación del proceso dialéctico de Montesquieu queda de manifiesto: tras un acercamiento aparential al funcionamiento democrático, se pasa a imputar a la democracia un concepto toscamente erróneo de la libertad política; tales errores son propios del pueblo, cuya falta de preparación se conoce, por eso todo lo que el pueblo

¹Antonio, Torres del Moral. *Evolución Histórica hacia el Mandato Representativo*, en *Revista de Estudios Políticos* No. 203 Septiembre-Octubre Instituto de Estudios Políticos Madrid España 1975. p. 159; de donde se toman las citas de Montesquieu, Rousseau, Condorcet y Sieyès.

no pueda hacer por sí, debe hacerlo por representantes; queda todavía en pie lo que el pueblo puede hacer por sí mismo; Montesquieu, da buena cuenta de ello en un pasaje revelador: "ya vimos que el pueblo no está preparado para adoptar resoluciones y que no entenderlo así, fue un gran vicio o defecto de las antiguas repúblicas". Conclusión: "Lo único que el pueblo puede hacer por sí mismo -pues es lo que está a su alcance- es elegir; gobernar es cosa de los representantes. Frente al "vicioso" gobierno democrático, surge virtuoso el gobierno representativo".²

La Enciclopedia

En la Enciclopedia se recoge, sin firma, bajo la voz representantes, la doctrina más usual de la época en torno al tema -la doctrina filosófica- y que reseñamos a continuación. Es digno de mención, en primer lugar, el cambio de lenguaje y de planteamiento, más cercanos ya al nuevo régimen que a Montesquieu, al menos formalmente, como se percibe con un somero repaso de esas ideas y que sirven para centrar la cuestión:

1. Se habla ya de representantes de la Nación;
2. En línea con lo anterior, se apunta claramente el concepto de mandato representativo, aunque sin desarrollarlo sistemáticamente;
3. La representación deviene criterio de distinción entre el gobierno despótico y el que no lo es;

² *Ibidem.* p. 161

4. Se entiende que la participación del pueblo, a través de la representación, debe articularse en la función legislativa, que incumbe al Parlamento exclusivamente; esto es: la representación requiere división de poderes.

Supuesto todo lo anterior, se desprenden conceptualizaciones tales como:

- 1. Estado puramente democrático: Es aquél, en el que la Nación no está representada, el pueblo participa directamente.**
- 2. Estado aristocrático: En él, el pueblo se reserva poco Poder y cede el resto a los representantes que ha elegido, haciéndolos depositarios de su autoridad.**
- 3. Estados que, sin ser puramente democráticos, continúan siendo una democracia. El pueblo elige representantes pero se reserva gran parte del Poder.**

Los dos últimos modelos son representativos, pero uno continúa siendo democrático y el otro es aristocrático; lo curioso y agudo, es que el gobierno más propiamente representativo se le llama "aristocracia" o sea el representado en el poder por los mejores a razón de la voluntad popular, constituyéndose lo que hoy llamáramos "clase política", que sin embargo en sistemas autoritarios es una suerte de oligarquía, vivero de hombres políticos "con posibilidades". El primer estamento representado fue la nobleza, aquellos paganos, ignorantes y bárbaros vencedores; el segundo fue el clero, que instruyó y

adoctrinó a los anteriores. El pueblo, fue marginado hasta que el monarca pensó apoyarse en él frente a la nobleza y el clero.

Tras teorizar sobre la necesidad de leyes equitativas que garantizaran los derechos y las propiedades frente a la opresión, con palabras que se reflejaron casi literalmente en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789*, se defendió la tesis de que el monarca debía atender, escuchar y tomar consejo de todos los grupos de su Estado, no sólo de la nobleza y del Clero. Se argumentó a favor del sistema representativo por ser menos inconveniente, menos tumultuoso que el democrático, conforme a la misma línea argumental que pudimos apreciar en Montesquieu.

¿Y quiénes deberían ser los representantes?, debe ser una aristocracia, pero no una aristocracia nobiliaria, sino lo que un siglo después se llamaría "aristocracia natural: capacidades".

Lo más interesante es, ver que en el nacimiento del Estado representativo persistió el mismo fundamento de participación política que en el antiguo régimen, tanto en su etapa feudal como en la absolutista: el poder económico. "La propiedad es la que hace al ciudadano: sus posesiones son su razón y título para hablar y elegir representantes"; dicho de otro modo: se reduce a los propietarios no sólo el derecho de sufragio pasivo, sino también el activo.

En efecto, eran cinco los estamentos con derecho de representación:

1. El Clero, porque posee grandes bienes.
2. La nobleza, no por sus títulos, sino por sus posesiones.
3. Los magistrados, en virtud de sus posesiones.
4. Los negociantes, ya que el comercio es fuente de riqueza.
5. Los labradores, es decir, todo ciudadano que posea tierras... sobre el cual inciden los impuestos.

Cinco estamentos, que parecen distinguirse por su condición social, económica, profesional, de origen etc., y su distinto origen se tuvieron en cuenta, ciertamente, para arbitrar diversos procedimientos electorales y para las credenciales de sus representantes; pero, por encima de estos factores de distinción, la propiedad los unía, los hacía solidarios partícipes de la tarea política.

Rousseau

Locke no llevó a sus últimas consecuencias sus principios democráticos, acaso porque creyó que ello pondría en peligro ese otro principio político, formulado con ribetes de dogma, consistente en el respeto de los derechos naturales individuales. Su sistema representó, pues, "un compromiso entre democracia y liberalismo"³.

³ *Ibidem.* p. 164

Con Rousseau en cambio, fueron bien conocidas las doctrinas de la soberanía popular, del contrato social, de los derechos naturales, etc.; pero Rousseau solía aparecer con razón, como el verdadero creador de muchas de éstas ideas o teorías, porque las aceptó más radical y descarnadamente, y exponía frente a la libertad negativa de los liberales de su tiempo, la necesidad de una libertad positiva que se realice en la acción, en la praxis política, en la participación.

Hay libertad positiva, "cuando el ciudadano obedece porque también manda"; de manera que, en realidad, según Rousseau, "en tal caso el ciudadano se obedece a sí mismo, y esto sucede cuando ha renunciado a su libertad natural, con vistas a adquirir la libertad moral o civil, cuyo criterio y garantía reside en la ley, expresión de la voluntad general". La libertad positiva es autónoma, mediante ella, "el súbdito deviene ciudadano porque participa en la voluntad general, en la soberanía".

La soberanía es por lo tanto, soberanía popular, de todos los ciudadanos sin distinción, soberanía individualista y fraccionada, "a cada ciudadano corresponde una parte alícuota de ella, lo que por su parte, exige una participación constante y activa de los ciudadanos en la vida política, de lo contrario no habría verdadera libertad (libertad positiva), sino alienación o libertad pasiva", concluía Rousseau.

En la doctrina del *Contrato Social*, "no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, nunca puede ser enajenada: el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado más por sí mismo" esto es tratado más directamente por

Rousseau en su obra, -cuando afirma-, "los ciudadanos comienzan a desatenderse de los asuntos públicos, so pretexto de que ya lo hacen los soldados mercenarios, y los diputados están esclavizando y vendiendo la patria, y el pueblo camina a su ruina; es en el entibamiento del amor a la patria, junto a la mayor atención dedicada al interés privado y la extensión inmensa de los Estados, lo que hizo imaginar la vía de los diputados o representantes del pueblo en las asambleas; la representación esclaviza, y aniquila al pueblo como soberano, como conjunto de ciudadanos que es y no meramente súbditos"⁴

Rousseau -reafirma-, "La representación no es una técnica política absolutamente necesaria, ineludible, como lo prueba el hecho de su inexistencia en otros tiempos; en realidad es una idea moderna, ni en las repúblicas ni en las monarquías antiguas tuvo representantes el pueblo; el pueblo inglés cree ser libre, pero se engaña: lo es sólo durante la elección de los diputados, volviendo luego a la esclavitud, a la nada; y es que la soberanía no puede ser representada; la representación, es una alienación del poder soberano y, por consiguiente, lleva a la esclavitud".

Sin embargo, la condena rousseauiana de la representación, no obedece tanto a las consideraciones metafísicas cuanto a criterios de experiencia; rousseau añade, el sistema representativo es tan corruptible que, de hecho, no se conoce ninguno que no se haya corrompido. Ahora bien, no se le ocultan a Rousseau las dificultades prácticas de su planteamiento, principalmente en los grandes Estados,

⁴Véase, *El Contrato Social*, de Rousseau.

incluso como vimos, apunta este factor de la extensión inmensa de los Estados, como uno de los que ha motivado la aparición de la técnica representativa; de manera que, el problema se le presenta en los siguientes términos: por un lado, su teoría le sigue pareciendo verdadera: "soberano es siempre el pueblo como conjunto de ciudadanos", pero por otra parte, un Estado muy reducido entre tantos tan extensos, tan poblados y tan fuertes, corre el peligro inminente de ser sojuzgado; ya no es posible volver a comunidades políticas reducidas, como la polis griega, el proceso histórico que ha llevado a la constitución de grandes Estados nacionales parece irreversible.

La dificultad tiene, no obstante -según Rousseau- airosa solución: la forma federal⁵. Una vez tomada esta capital medida, todavía subsiste la necesidad de arbitrar una delegación (no propiamente una representación), para los órganos centrales de la Federación; y si bien hay que suponer que la corrupción ya no es, en ese Estado federal, tan fatal, sigue siendo un evidente peligro; ante esta comprometida situación final, Rousseau recomienda unos remedios orientados en la misma línea de gobierno directo -"pues toda ley no ratificada por el pueblo es nula, no es una ley", dice-, y del mandato imperativo: "los diputados del pueblo no son, por lo tanto, ni pueden ser sus representantes, sino sólo sus mandatarios: no pueden concluir nada definitivamente"; en su *Contrato Social*, dice, "no poner frenos a los diputados, tras haber depositado en ellos el poder supremo, constituye una admirable

⁵ Véase el *Contrato Social*. 177. 15

negligencia; mandato imperativo, pues, como freno a la corrupción es lo justo".

Condorcet

Condorcet concibió a la sociedad y al poder político, como eminente y exclusivamente encaminados al mantenimiento y defensa de los derechos y libertades; ahora bien, "lo que se establece en interés de todos, por todos los interesados debe ser establecido; todos los ciudadanos, por ende, tienen derecho a concurrir a esta obra, concluía Condorcet, "la soberanía corresponde, sin embargo, no a todos y cada uno de los ciudadanos -tesis rousseauiana- sino al pueblo entero". Condorcet partió, pues, de una posición muy identificada con el sistema representativo. Y afirmó, "el gobierno representativo no puede estar basado en el mandato imperativo". Contra la doctrina rousseauiana, Condorcet postuló diputados que fueran representantes, no meros comisionados; "la elección confiere al elegido derecho de iniciativa"; considerado el problema, se llegó a la preferencia por el mandato representativo, pues el imperativo no prevía todas las posibles cuestiones que se suscitan en la cámara, ni las soluciones que pudieran proponerse. Aún así, es bien cierto que Condorcet siempre receló de la omnímoda libertad de los representantes; por eso, antes de 1789 hablaba todavía de que los electores les hagan unas indicaciones generales, de ningún modo conminatorias: "así guían su celo -dice- sin paralizar su acción". De la tesis puramente representativa, y sin abdicar ni un momento del mandato representativo frente al imperativo, Condorcet varió un tanto su

Cfr. Antonia, Torres del Moral. Op. Cit. p. 167. Citando a Condorcet.

esquema con la marcha de los acontecimientos revolucionarios, al mismo tiempo que él mismo influía en ellos; aprobada la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, aceptó ya siempre y sin reservas, que “el pueblo tiene derecho a concurrir por sí mismo a la formación de la ley; y una vez admitida cierta forma de gobierno directo, con mayor razón ha de admitir el sufragio directo y universal, activo y pasivo, masculino y femenino, para elegir a sus representantes”. Como por otra parte, ya desde 1787 había admitido fórmulas de democracia directa, el acercamiento a las tesis rousseauianas resulta muy visible. El principio de la soberanía popular, fue desarrollado por Condorcet con bastante pulcritud en esa dirección:

1. “Si sólo hay una soberanía, única e inalienable, que es la del pueblo todo entero, mal se podrá hablar de Poder Legislativo de asamblea. El Poder Legislativo también es del pueblo: la asamblea sólo cumple una función que el pueblo le delega, sin abdicarla, y que puede revocarle mediante expresa declaración”. (Condorcet, como tantos otros pensadores políticos de la época no identificaba el mandato imperativo con la revocabilidad de los diputados, sino con las instrucciones).
2. Condorcet, da un paso más en la dirección rousseauiana. “El pueblo no puede desprenderse por completo de su poder, sino que se reserva algunas facultades, si no ejerce la función legislativa, deberá poder al menos ratificar las leyes”. Es la tesis rousseauiana,

que Condorcet percibió como conclusión obligada; pero ello lo alejó levemente del sistema representativo, por lo menos de su pureza modélica, a lo que tampoco estuvo Condorcet favorablemente dispuesto. Por eso procuró encontrar una vía media entre lo que cada vez vió más necesario -intervención directa del pueblo-, y lo que creyó más factible -sistema representativo-.

El problema constitucional por excelencia para Condorcet, consistió en conciliar ambos sistemas o, si se permite la expresión, introducir en un sistema representativo todo lo que se pudiera de gobierno directo: a lo que bien podría contribuir una Constitución federal; -decía el autor- seis principios deben ser básicos para lograrlo:

1. “Mandatos cortos de los representantes, sujetos además a diversas cautelas en cuanto a la composición, competencias y funcionamientos de las asambleas representativas.
2. Otro tipo de precauciones se encamina a evitar en el poder legislativo el espíritu de partido.
3. Previa información al país de los proyectos de ley.
4. Exámen popular de las decisiones de la asamblea (referéndum) cuando sea posible.

5. Que, para evitar el mal uso popular de éstos derechos -lo que daría lugar a rechazos de la participación del pueblo-, las cuestiones que hayan de resolverse en referéndum han de ser simples y sobre intereses esenciales, adoptándose para ello un sencillo modelo consistente en una serie coherente de proposiciones que permita aceptarla o rechazarla con total comprensión.
6. Debe también, admitirse la iniciativa y el veto populares en la legislación, así como la iniciativa de revisión constitucional"⁷

Sieyés

Sieyés partió del principio de soberanía nacional no como un postulado esteticista, sino como real exigencia de buen gobierno que nunca debe orillarse; tuvo duda de que a la hora de darse una Constitución, es la Nación, cuyo poder constituyente concibe como estrictamente genuino, la que debería dársela a sí misma si pudiera reunirse para tal fin. ¿Qué es el Tercer Estado? "puesto que una gran Nación -dice-, no puede reunirse... es menester que confíe a representantes extraordinarios los poderes necesarios en esas ocasiones; si pudiera reunirse ante vosotros y exponer su voluntad, ¿osaría disputársela...?, la representación extraordinaria se reúne y delibera como haría la Nación misma si, no estando compuesta más que de un pequeño número de individuos quisiera dar una Constitución a su gobierno; menos aún podrá reunirse la Nación para legislar ordinariamente, por lo que, para dicha función, se necesitan representantes

ordinarios, distintos de los anteriores, cuyo objeto y fin no puede ser diferente del que se propondría la Nación si pudiera reunirse y deliberar en el mismo lugar"⁸, concluyó Sieyès.

Vemos pues que para Sieyès soberanía nacional y representación están ligadas, aunque sólo sea por necesidades técnicas de articulación de la voluntad nacional, pero es que, para él, la representación llega a erigirse en elemento constitutivo de la realidad nacional. En efecto, ¿Qué es una Nación?, independientemente de su concepto sociológico (todos los habitantes de un territorio y todos los tributarios de la cosa pública) -concepto en el que Sieyès apenas se detuvo-, pone todo el énfasis en el concepto político: un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y representados por la misma legislatura, "lo que hace a una Nación, es una ley común y una representación común".

Ya, de este concepto puede inferirse que sin representantes no hay Nación; lo que vale tanto como decir que la democracia (recordemos que en el contexto histórico, democracia es siempre lo que hoy conocemos por democracia directa) no constituye políticamente a una Nación, que la democracia no supera la mera agregación anárquica de individuos, idea ésta que Sieyès no abandonó. La soberanía nacional, se plasma en un sistema representativo a través del reconocimiento y organización de los derechos políticos; en una Nación políticamente constituida, este derecho ciudadano o político debe ser, ante todo igual; lo que requerirá, ineludiblemente no sólo que se le reconozca a todos los habitantes de

⁸Véase. p. 172. Citando a Sieyès.

todo el territorio, sino que se excluya de la ciudadanía a los estamentos privilegiados, que estan fuera del civismo. Sieyés no puso en duda que uno de los derechos políticos consiste en elegir representantes; en efecto: la ciudadanía como hemos dicho, debe ser igual, y este principio de igualdad vendrá a cifrarse exclusivamente en representar y hacerse representar. Los intereses comunes -según Sieyés- "son los únicos por los cuales pueden (los ciudadanos) reclamar derechos políticos, es decir, una parte activa en la formación de la ley social; los únicos, por consiguiente, que imprimen al ciudadano la calidad de representable"; no es pues, por estar en situación de privilegio, sino por ser ciudadano por lo que se tiene derecho a la elección de diputados y a la elegibilidad. El privilegiado... está fuera del civismo"⁹ darle un derecho a la representación sería una contradicción manifiesta en la ley. Es pues, cierto que sólo los miembros no privilegiados son susceptibles de ser electores y representantes en la asamblea o congreso nacional -dice Sieyés-, "los derechos políticos, como los civiles, deben corresponder a la calidad de ciudadano... Todo ciudadano que reúne las condiciones determinadas para ser elector tiene derecho a hacerse representar, y su representación no puede ser una fracción de la representación de otro..."¹⁰

Por otra parte, la soberanía nacional se concibe no como poder fraccionado individualmente o por distritos, sino de la Nación como un todo; esto comporta necesariamente en el pensamiento de Sieyés:

⁹*Ibidem.* p. 173

¹⁰*Ibidem.* p. 173

1. La representación, ha de entenderse sobre el modelo del mandato representativo.
2. Que los representantes, no ejercen un poder propio, sino sólo una función.
3. Que el gobierno se basa en la mayoría.

Sieyés, abordó el tema de las asambleas representativas con recelo hacia quienes pueden tender con facilidad a olvidar quién es el verdadero soberano; por eso, sugirió respecto de las mismas ciertas cautelas que impedirían lo que podríamos llamar, con lenguaje más rousseauiano, la alineación del poder. En primer lugar, en cuanto a la composición de las mismas, es predicable la exigencia de su origen electivo, de allí que lo más frecuente y enfático de su conocida obra sobre *El Tercer Estado* es precisamente el ligamento estrecho entre representación y elección; así por ejemplo comentando el caso de los estamentos privilegiados, los llamó "pretendidos representantes que no han sido libremente elegidos por el pueblo". En segundo lugar, es en base a la elección -dice Sieyés- "por lo que se estima que los caracteres de una buena representación son lo más esencial que hay para formar una buena legislatura, pues no olvidemos que en principio, sólo la voluntad nacional es normativa".

Pero, aún con todas las cautelas, el único sistema viable para Sieyés fue el representativo, hasta llegar a ver en la representación la esencia misma de la vida social, y ya en este orden de ideas, Sieyés distinguió, en fin, Estado representativo y democracia; "el pueblo no debe hablar ni obrar, sino a través de sus

representantes". Con la doctrina democrática del poder constituyente del pueblo (que se dirigió contra la monarquía absoluta existente), ligó Sieyés la doctrina antidemocrática de la representación, de la voluntad popular... "hubiera sido lo democráticamente consecuente dejar que el pueblo mismo decidiera, pues la voluntad constituyente del pueblo no puede ser representada sin que la democracia se transforme en una aristocracia". El apunte es agudo y certero objetivamente considerado: pues el sistema representativo lleva a una aristocracia (distinta, claro, de la aristocracia nobiliaria) o más precisamente a una oligarquía.. pero, por lo que a Sieyés se refiere, es bien cierto que lejos de creer que el sistema que defendía fuera aristocrático, por el contrario, lo defendía precisamente por oposición a la aristocracia, aunque sin postular la democracia, como hemos tenido ocasión de apreciar. En rigor, Sieyés propuso una forma política mixta, como se desprende de sus manifestaciones: "la base de una buena Constitución ha de ser democrática; la parte media, aristocrática; y la culminación, monarquía".¹¹

3.2. La filosofía democrática

Una sociedad, "no es una materia indefinidamente maleable y plástica que podrían amasar para mezclar a su gusto las manos de los hombres de Estado; la realidad social resiste, a las empresas de los utopistas lo mismo que la realidad física resiste a las encantaciones mágicas de los brujos"¹². Es que, en efecto, una sociedad es un organismo complejo,

¹¹ *Ibidem.* p. 178

¹² Louis. Rougier. *La mística democrática.* Antigua Librería Robredo. México 1943. p. 125.

compuesto de individuos que cumplen tareas distintas, agrupados en familias, en ciudades, en agrupaciones, en cuerpos sociales; lo mismo que en un organismo superior las células están diferenciadas y reunidas en tejidos que son los órganos de funciones variadas, entre más evolucionado está un organismo individual o colectivo, más considerables son las repercusiones que en él provocan las condiciones nuevas; si estas repercusiones son demasiado profundas resulta la muerte a causa de la ruptura del equilibrio que se ha provocado.

Estas analogías, no tienen otro fin que aclarar esta verdad elemental; existen condiciones de sobrevida y de prosperidad de las sociedades que se imponen a todo gobierno cuidadoso del bien público y preocupado por el porvenir, estas condiciones restrictivas, son impuestas por los hechos que están fuertemente unidos a la naturaleza misma de la institución social; estos hechos son los siguientes: la desigualdad natural de los individuos, acrecida todavía por la obligación de dividir el trabajo social; la familia y las "mil" agrupaciones que hacen que una sociedad tenga una estructura, la necesidad de una jerarquía social, la selección de una élite dirigente, el respeto de las libertades individuales y de la autoridad del Estado; el sacrificio parcial de los intereses particulares al bien del conjunto y la solidaridad en el tiempo de las generaciones sucesivas que forma la continuidad moral de la vida de los pueblos. Por tanto, "no se podría evaluar lo benéfico de un ideal por la sola generosidad del alma que lo concibe y es preciso tener también en cuenta su capacidad de realización

práctica"¹³. Los grandes místicos tuvieron la sabiduría de retirarse de la vida de este mundo, para fundar al margen de la sociedad secular que no se acomodaba, un ideal democrático anhelando el reinado de la razón, de la justicia y de la paz.

Durante generaciones, las naciones libres del mundo, se han encaminado hacia un nuevo orden a medida que fuimos instituyendo formas representativas de gobierno y procediendo a extender y universalizar el derecho al voto. Carece de importancia la determinación exacta del momento en que se inició el proceso; los eruditos pueden disputar todo cuanto quieran la fecha, adscribiéndola a algún acontecimiento de la historia política inglesa o norteamericana; lo que importa realmente es que hemos estado probando una serie de poderes nuevos y hemos encontrado que están extrañamente limitados.

En los últimos años de su vida, Tomás Jefferson reconociendo que el gobierno representativo había iniciado algo intrínsecamente nuevo en la experiencia humana, llegó a recomendar que "no se diera a Aristóteles categoría de preceptor de las sociedades democráticas, porque, lo mismo que otros filósofos clásicos, se había ocupado de la democracia principalmente en su forma "pura" o directa, que no es viable más allá de los límites de una ciudad"¹⁴; aunque los antiguos pudieron haber tenido ideas sanas en lo que respecta al valor de la libertad personal, Jefferson creía que no podrían guiar a los hombres en lo tocante a la estructura de un gobierno representativo libre; y

¹³*Ibidem*, p. 126

¹⁴*Edmond. Calu. El Dilema del Demócrata. Editorial Letras México 1966, p. 20.*

concluía diciendo: "El experimento completo de un gobierno democrático, aunque representativo, nos estuvo reservado y nos lo sigue estando".

Como las experiencias democráticas continúan aún siglo y medio después de Jefferson, y sus consecuencias morales siguen presentándose, no podemos dejar de preguntarnos en que nos afectan; no podemos evitar hacernos esta pregunta: ¿Cuándo y en que grado nos envuelve o implica el gobierno representativo en sus actos injustos o malos?, la cuestión no puede soslayarse; quizá Aristóteles y Jefferson hayan tenido razón para guardar silencio a este respecto, porque uno de ellos no conoció el moderno sistema de representación, y el otro vió solamente sus inciertos comienzos; nuestra situación es muy diferente; la cuestión de la responsabilidad se nos plantea con toda ominosa vaguedad, una y otra vez durante el siglo pasado y actualmente, hemos visto algún déspota o algún otro implacable gobernante que explotó esa misma vaguedad para complicar a toda una Nación en sus delitos políticos: celebrando una elección popular amañada, un juicio teatralmente fraudulento o un plebiscito de pretendida ratificación. "De ahí que desaparecidos violentamente del escenario político, los dictadores que impulsaron a sus pueblos al carro de la derrota por un maligno impulso que puso en marcha a legiones de hombres, fanatizados por el magnetismo de la fuerza bruta"¹⁵, se les califique de demagogos, quienes han comprendido de manera precisa, cómo despertar la ansiedad cívica

¹⁵Rafael, Barco Herrera. *América en las Trincheras de la Democracia*. Editorial Rénac Lima Perú, 1946. p. 85.

y cómo aprovecharse para destruir las libertades civiles.

¿Por qué los demagogos?, me atrevo a indicar que las ventajas de que gozan para descubrir y explotar a su favor las ansias ciudadanas, tienen una explicación sencilla. Esa explicación está en que el demagogo típico emplea las mismas nociones antropomórficas que el hombre de la calle respecto al Estado, a veces concibe al Estado, antropomórficamente, como si fuera un líder en persona que va a resolver los problemas de los ciudadanos y va a cargar con sus culpas; a veces lo ve; de manera no menos antropomórfica, como si fuera una tribu primitiva cuyos miembros son ellos mismos y de cuyos aciertos y delitos participan. "En realidad no solamente pueden tener parte en los delitos, sino que también pueden transmitirlos a sus descendientes, porque se considera que las culpas de la tribu son hereditarias".¹⁶ En una forma o en otra, la noción antropomórfica del Estado o bien traspasa la carga a un jefe demagógico, o bien la hecha sobre personas que son realmente inocentes; mientras los hombres sigan concibiendo al Estado en figura humana, sea natural o sea simbólica, o como una aglomeración tribal, permanecerán incapacitados para comprender las dimensiones morales de la ciudadanía democrática; las obras de los filósofos políticos, están llenas de antropomorfismos, y no es extraño que tan primitivas nociones sobrevivan y florezcan todavía. Aristóteles, que pedía un Estado tan pequeño como para poderlo abarcar de un sólo vistazo, razonó lógicamente al decir que el bien del Estado coincidía con el bien del hombre.

¹⁶*Ibidem.* p. 87

Por la misma razón durante la Edad Media, cuando la sociedad se había reorganizado en un sistema feudal, jerárquico, parecía lógico que Juan de Salisbury, primer teorizante político de Inglaterra, comparará el Estado con el cuerpo humano; el príncipe -decía- "era la cabeza; los sacerdotes eran el alma y gobernaban todo el cuerpo; el senado era el corazón; los jueces y gobernadores de provincias eran los ojos, los oídos y la lengua; los soldados, la mano armada; los oficiales, los abogados, y los magistrados eran la mano inerte; los servidores del príncipe eran los costados; los funcionarios de hacienda eran el estómago y los intestinos; y los labradores eran los pies, que están en el suelo, sostienen el cuerpo y necesitan del ciudadano de la cabeza para que no tropiecen"¹⁷.

La ilusión antropomórfica sigue aún. "En el siglo XVII un rey, pretendiendo absorber todo el cuerpo político en su persona, declaró: *L'état c'est moi*"¹⁸. Aquél, fue el punto culminante de la ficción antropomórfica durante mucho tiempo, es decir, hasta que en el Siglo XVIII se declaró que el tituló real de soberano -que durante tanto tiempo, los hombres solían aceptar tan espontáneamente como cuando decían "su gracia" al hablar del duque, o su "honorable señoría" cuando se aplicaba a un magistrado, o "justicia" o "paz" cuando se referían a un juez de paz-, pertenecía por derecho a varios millones de ciudadanos.

¹⁷*Ibidem*. p. 22

¹⁸*Ibidem*. p. 22

Si el Estado moderno no es funcionalmente equivalente a un sólo hombre, ¿Cómo debemos juzgar lo que hace o lo que deja de hacer?, reconocemos -o hemos de reconocer- que un Estado puede hacer rectamente muchas cosas que serían malas si las hiciera un hombre; con justicia y propiedad completas puede tomar lo que es nuestro en forma de impuestos, puede regular nuestros negocios, juzgarnos en tribunal y encarcelarnos, obligarnos a someternos a la educación y hacernos cumplir forzosamente el servicio militar. Para empezar, veremos que la mayor parte de la gente comprende esa diferencia entre el Estado y el hombre por razón del tamaño y el poder de uno y otro; evidentemente, la diferencia de tamaño no es cuestión simplemente de extensión geográfica, porque eso podría compensarse con la velocidad del transporte y de la comunicación; la diferencia efectiva consiste más bien en el número de ciudadanos, tan enorme que ha sobrepasado los cientos de miles, los millones y las decenas de millones para llegar -más allá de lo imaginable- a centenas de millones. En contraste con los recursos de una persona natural, la abrumadora fuerza que tiene a su disposición el Estado es, innegablemente, de características impresionantes; abarca casi todas las clases de armas coercitivas, empezando en el más alto nivel por la coacción sentimental del patriotismo, procediendo en forma más agresiva por medio de los varios tipos de presión económica y siguiendo hasta el plano brutal de los puños, las armas de la policía, las cárceles, las balas y las cuerdas de los verdugos. El Estado tiene, en verdad, fuerzas impresionantes que están a sus ordenes, teóricamente más que suficientes para vencer cualquier tipo de morosidad o de obstáculo.

Esta percepción profunda -de que la creación de un Estado es un proceso continuo e infinito- se aplica en especial a las varias funciones que ejecuta el Estado moderno; si afirmáramos en términos realistas que un Estado es lo que él mismo hace, a la luz de la historia del siglo pasado tendríamos que llegar a la conclusión de que el Estado no es, por cierto, lo que solía ser, y que no seguirá siendo probablemente lo que es, porque ejecuta muchas funciones que consideramos indispensables hoy, aunque se dejaban en manos privadas o quedaban simplemente sin hacer apenas una generación atrás; no es posible constreñir al Estado, a una lista determinada de actividades sólo por el hecho de que nos parezcan familiares en nuestro tiempo. Los Estados se ven obligados continuamente a ocuparse de cosas nuevas y desconocidas. ¿Quién en el mundo de las realidades políticas pudo predecir que en el Siglo XX iba a presenciar la aparición de los problemas y funciones que derivan de los actuales avances tecnológicos?.¹⁹

En una época como ésta, parece razonable pensar que la concepción democrática debe graduarse a partir de la inmadurez y debe descartar las ilustraciones burdas, antropomórficas y superadas del pasado; éste sería el primer paso para perfeccionar una filosofía apta para los hombres libres. Como se ha podido constatar, el tránsito de una democracia directa a una democracia representativa, “ha venido a resolver el problema de la participación de las grandes masas de la población en la toma de decisiones políticas”. Es así, como las elecciones se han convertido en el mecanismo por excelencia para la participación

¹⁹ *Ibidem.* p. 23

ciudadana²⁰; a través de ellas los órganos representativos se integran a partir de los diversos intereses que se dan en la sociedad, traduciendo las distintas voluntades políticas de los ciudadanos en escaños o curules; sin duda la realización de elecciones libres y competitivas se ha convertido en la principal característica de los regímenes democráticos y representativos, al dotarlos de una fuente de legitimidad y de funcionalidad, que es requisito indispensable en las grandes sociedades de nuestro tiempo.

El momento culminante en que el ciudadano puede fungir como tal, es cuando participa mediante el voto universal, libre, secreto y directo, en la determinación de quienes serán los titulares de los órganos del Estado que tienen en el sufragio su origen y sustento. A través de ciertas formalidades establecidas en un sistema electoral, el ciudadano participa en la formación del poder, pero no se ocupa directamente de las labores propias del ejercicio del poder porque confía en que su voluntad se reflejará en los actos de gobierno.

Las instituciones de la democracia representativa son los órganos estatales, como el Congreso o asamblea legislativa y el Poder Ejecutivo, así como las instancias a través de las cuales se articulan intereses específicos en el seno de la sociedad, como los partidos políticos, los grupos de presión, los

²⁰Arturo. Núñez Jiménez. *La Democracia. en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del 7º Congreso Internacional de Derecho Electoral. Cámara de Diputados. TFE. 1993 e Instituto Federal Electoral. UNAM. México 1993. p. 124.*

sindicatos, las asociaciones y organizaciones sociales, entre otras.

La trascendencia del régimen representativo en las sociedades actuales, se explica en virtud de la gran cantidad de problemas complejos que se tienen que resolver, para que las colectividades se dediquen al cúmulo de tareas y actividades cotidianas que reclaman el mantenimiento del sistema social. En tal sentido se impone la división social del trabajo, ya que no es posible que todos los ciudadanos se dediquen todo el tiempo a deliberar o a tomar decisiones políticas para gobernar.

3.3. El Porque de la Democracia

Las instituciones creadas por el hombre, ya sean gubernamentales, familiares o económicas, son la única parte de su contorno vital que él puede controlar para mejorarla o empeorarla. Al clima y a los accidentes geográficos, el hombre sólo puede adaptarse, pero lo que él ha hecho, lo puede deshacer. Infortunadamente, este autodomínio, aunque existente a priori, es de hecho rara vez posible, porque los hombres no comprenden sus propias creaciones; empero, por difícil que sea esta comprensión, es esencial para la conservación y el manejo de las formas de la sociedad.

Uno de los primeros y más grandes problemas que debe encarar toda sociedad, es, pues, el de acumular y organizar el conocimiento necesario y suficiente para su autodomínio. La democracia es algo que nosotros amamos apasionadamente, pero que defendemos con menos pasión. "En una época en que compiten entre sí

sistemas que quisieran destruirla, esta forma de vida debe revisar cuidadosamente sus defensas; más aún que las armas y las bombas, estas defensas son la comprensión de su funcionamiento real y la fe en su ideal"²¹. Orgullosamente llamámos democracia al buen gobierno, pero de ordinario no tenemos sino una vaga idea de lo que la palabra significa; tanto entre las personas cultas como entre los ciudadanos comunes, cuanto más frecuente es el empleo, tanto menos uniforme es su sentido.

Esta confusión, aunque muy desdichada, es ciertamente comprensible; durante los veinticinco siglos transcurridos desde que la palabra pasó al lenguaje común, ha sido empleada para designar una sucesión de instituciones, muchas de las cuales se asemejan entre sí mucho menos de lo que difieren. "Se le aplicó por primera vez a los gobiernos de ciertas ciudades egeas, pero desde entonces ha llegado a designar gobiernos tan distintos como los de ciertos conventos medievales y los gigantescos Estados modernos"²²; con resultados aún más desorientados se le ha usado para significar una variedad de ideas abstractas tomadas de diversos filósofos, basadas en premisas, diferentes y vigentes en diferentes culturas. Entre los griegos, democracia sirvió pronto para designar tanto una forma de vida como una forma de gobierno, una forma de vida despreciada por unos y admirada por otros. En las culturas subsiguientes, su referencia espiritual ha sido igualmente ambivalente; tanto sus partidarios como sus opositores, por ejemplo, la han reclamado y la han atacado en nombre

²¹Guillermo, H. *Revista Democracia en E.U.* Editorial Guarania, México 1953. p. 12

²²*Ibidem.* p. 12

de filosofías tan opuestas entre sí como el idealismo y el materialismo; cada nueva aplicación a instituciones o ideas ha dejado una marca impresa en su significado de tal suerte que hoy por hoy su sentido real está casi completamente obscurecido.

Además de las extensiones generalmente legítimas que en el pasado recibió el término democracia, se usa en el mundo contemporáneo sin justificación, tanto en la lógica como en la observación; es decir, se ha convertido en lema del cual usan y abusan los propagandistas de casi todos los sistemas de gobierno. Pues durante los más de los períodos de la historia, sólo una pequeña minoría (o ni siquiera una persona) podía llamarse demócrata. En la Edad Media y comienzos de la Edad Moderna, democracia era sólo una palabra en la lista de los pecados conocidos pero nunca cometidos; sin ir tan lejos, en plena mitad del Siglo XIX, tanto el nombre como la práctica de la democracia no son idealmente aplicados. En consecuencia, tiene hoy en día más popularidad que contenido; "La confusión de su sentido, complicada por el mero transcurso del tiempo, se ve agravada hoy día por la deliberada distorsión de algunos que se llenan la boca constantemente de ella, así por ejemplo, algunos antropólogos, buenos patriotas pero poco científicos, han encontrado democracia entre toda suerte de pueblos primitivos antiguos y modernos"²³; y los sistemas -que la mayoría de los críticos del Siglo XIX hubieran llamado despotismo feudal- de los despotismos militares de ciertas repúblicas balcánicas y latinoamericanas, y del despotismo de partido de la

²³ *Ibidem.* p. 13

ex-Unión Soviética, son y fueron calificados de "democracias" por sus desvergonzados propagandistas.

Pero la definición de democracia es asunto dificultoso. No es muy exagerado decir que la definición de palabras como democracia, palabras de connotación indefinida, que se emplean para significar las relaciones entre los hombres, es el problema más persistente y difícil de la filosofía. La multiplicidad de sentidos que una palabra hereda hoy en día se basa en muchos siglos de observación empírica, observación de relaciones entre fenómenos nuevos y palabras viejas; la tradición tiene autoridad en lo que toca a la definición de estas palabras, no por el tiempo transcurrido sino porque la tradición, es el verdadero tesoro del conocimiento que pasa de generación en generación y de cultura en cultura; si bien los hombres pueden hacer el inventario de su acervo cultural para diferenciar el metal puro del oropel acumulado irreflexiblemente por sus predecesores, no se atreven a descartar, en un raptó de cinismo, el tesoro en su totalidad. Por consiguiente el problema de la definición se reduce a esto: desentrañar el significado fundamental de entre el cúmulo de significados confusos que lo envuelven, una vez que hayamos descubierto los elementos esenciales, la lógica oculta que los entrelazó y los anudó con los ramales de los significados secundarios, se nos manifestará claramente.

Literalmente, se puede hablar de democracia sólo si todos los individuos a los cuales estarán dirigidas las decisiones finales del poder político participan en el proceso de decisión, por lo menos en su acto inicial, que es el electoral, y todos participan con igual poder.

La democracia, basada en el sufragio universal, requiere que cada uno de los individuos cuente por uno y ninguno cuente menos que otro. La democracia entiende, "por igualdad que no sean más que en nada los pobres que los ricos, ni dominen los unos sobre los otros, sino que ambos grupos sean semejantes"²⁴; de aquí la decisiva importancia de la manera como se cuentan los votos: a los diferentes sistemas electorales corresponden resultados de mayor o menor democracia.

Elegir en las modernas democracias representativas, no significa simplemente designar a un individuo que tomará decisiones en mi lugar y en el de todos aquellos que lo designaron; significa expresar un parecer sobre el contenido de las decisiones ya tomadas en el período político anterior y sobre el contenido de las decisiones que deberán ser tomadas en el siguiente período político; o sea significa decidir cuáles deberán ser las decisiones políticas, qué dirección política deberán tener; elegir significa ejercer el poder, el poder electoral que es la base de la democracia y que consiste en contribuir individualmente con igual valor con respecto de cualquier otro individuo, en la formación de la decisión electoral sobre la futura orientación política. Esta decisión electoral coincidirá con la suma eventualmente ponderada de las decisiones individuales expresadas de manera libre y secreta por los electores, he aquí el significado democrático del principio de mayoría. Esta por demás, decir que si los resultados electorales son manipulados y por ello es alterada la proporción respectiva de la mayoría y de la

²⁴Nestor P., *Sagues. La demagogía. Editorial Cárdenas. México 1979 p. 41.*

minoría o, incluso si son invertidas las partes, no se puede hablar de democracia. Pero el principio de mayoría no implica de por sí que la minoría, o sea, el conjunto de los pareceres y de las orientaciones que resultaron perdedoras, según un cálculo correcto de los votos, deberá ser excluida del proceso de decisión política y, por tanto, exige que de alguna forma las minorías puedan en todo caso contar, tener peso, hacer oír su propia voz; sobre todo la democracia exige libertad de disenso y de crítica, que es la única vía por medio de la cual una minoría puede intentar convertirse en mayoría en un período posterior. El punto crítico, de cualquier manera, es el del respeto de la decisión electoral, no sólo en el sentido obvio y elemental de la no manipulación formal de los resultados electorales, sino también en "el sentido de que las decisiones políticas finales (leyes, decretos, reglamentos) deben corresponder lo más fielmente posible al contenido de la decisión electoral, es decir al conjunto de las orientaciones políticas expresadas por los electores, en las respectivas proporciones"²⁵.

Generalmente, se dice que una sociedad es cabalmente democrática si cuenta con un sistema político que garantice las libertades políticas y civiles de su pueblo, que se traducen en las garantías del individuo o sencillamente sus derechos humanos. En otras palabras, una democracia no sólo debe permitir a su pueblo elegir libremente a quien vaya a gobernarlo, sino que también debe garantizar libertades de expresión y políticas, las cuales hacen posible oposiciones efectivas para competir, y eventualmente

²⁵ Michelangelo, Socorro. *Democracia y Representación en Perspectivas de la Modernización Política*. Tomo 1. Editado por el Partido Revolucionario Institucional. México 1988 p. 5

alcanzar una posición política; por desgracia en la mayoría de los estudios históricos del crecimiento de la democracia, se tiende a privilegiar la existencia de mecanismos electorales o legislativos que brindan alternativas, soslayando aquellas libertades civiles que posibilitan la libertad de elegir.

Resulta fácil, y probablemente erróneo, suponer que las características más importantes de la democracia son los derechos políticos que la palabra misma democracia implica claramente. Los derechos políticos, sin libertades civiles o garantías del gobernado ofrecerán pocos de los valores vitales en las sociedades democráticas, mientras que las libertades civiles sin derechos políticos, derecho al voto, a decidir sobre su gobierno, a participar en el poder político por ejemplo, -si ello es concebible- ofrecerán los valores primordiales que toda democracia de su nombre debe promover. La primacía de las libertades civiles, se torna aún más evidente en sociedades cuyos gobiernos aparentemente responden a la voluntad del pueblo, tal y como ésta se expresa por los medios de comunicación, manifestaciones y otras vías de información, con mayor rapidez que lo que generalmente se hace con los resultados indeterminados en las casillas electorales de votación. La democracia tal y como la conocemos, tiene dos raíces diferentes. La primera, es el deseo universal de los individuos por encargarse de sus propios asuntos, o al menos de poder participar en la toma de decisiones. Esta democracia tribal o provincial se remonta a las primeras etapas de la historia. La democracia de la antigua Atenas fue sin duda el más conspicuo ejemplo de comunidad que se rigió autónomamente, una comunidad de escala relativamente grande; por

supuesto, se excluía aquí a las mujeres, esclavos y extranjeros, pero una parte sustancial de la población participaba en las decisiones de la comunidad; cuando el pueblo, así definido, cambiaba de parecer, la sociedad adoptaba la dirección del cambio. "La democracia de los pueblos de Nueva Inglaterra del Siglo XVII y la democracia de las comunidades suizas de la época de Rousseau, incluyendo su nativa Ginebra, eran necesariamente expresiones sucesivas de la democracia tribal o comunitaria de las sociedades primitivas"²⁶. La segunda raíz de la democracia es el liberalismo definido como *un conjunto de creencias políticas y sociales, actitudes y valores que suponen la aplicación de la ley en forma igualitaria y universal, así como la existencia de derechos humanos básicos superiores a los del Estado o la comunidad. El liberalismo afirma el valor básico de los individuos, sus pensamientos y sus deseos. "En los cánones liberales, nadie, ni siquiera el rey, o las mayorías, tienen derecho a indicar a la gente cómo pensar, o incluso cómo actuar (excepto en casos de amenaza inminente al bienestar común)"; si bien tiene fundamentos antiguos, el liberalismo es primordialmente fruto de los esfuerzos de filósofos, políticos y sociales desde el Siglo XVII para liberar a la humanidad de las trabas del poder ilimitado del Estado y de ciertos dogmas religiosos. Antes del Siglo XVIII, el papel que tenía la democracia liberal en la historia era mucho menos importante que el de la democracia tribal. Pero, sería aquella la que aboliría la censura política, y la que eventualmente invalidaría toda justificación de la esclavitud, la marginación de la mujer o de ciertos*

²⁶ Raymond D. Gastil. *¿Qué tipo de democracia?* en *Perspectivas de la Modernización Política* Tomo 2 Editado por el Partido Revolucionario Institucional. México 1988 p. 12

grupos étnicos. Es la democracia liberal la que ésta siempre pendiendo del hilo de la negación de que el individuo tiene la obligación básica de sacrificarse por la comunidad, aún cuando decida no hacerlo. Fue la democracia liberal a la que el facismo e ideologías similares buscaron destruir a toda costa, y fue esta democracia objeto de repulsión para los regímenes marxistas y leninistas, ahora disueltos en Europa, por su individualismo y su tendencia inherente a sacrificar interés de grupo por intereses particulares.

Los hombres no pueden gozar de la libertad política sin comprarla mediante algunos sacrificios, y si la consiguen es con muchos esfuerzos, "pero los placeres que la igualdad procura se ofrecen por sí sólos; cada uno de los pequeños incidentes de la vida privada parece hacerlos nacer y para gustarlos no se necesita más que vivir". El movimiento internacional de los derechos humanos, se basa en los principios de la democracia liberal, y es un producto natural de este sistema político; en todos lados estos derechos han venido a dar esperanza al oprimido, y las sociedades que los apoyan se han vuelto aliados naturales de todos los pueblos.

Hoy, al contemplar un mundo que se democratiza, debemos preguntarnos qué tan decisivos son los elementos tribales y liberales en los nuevos movimientos democráticos. "Debemos recordar que el fascismo en Italia, Japón y Alemania maduró en sociedades democratizantes que, a su vez, aportaron herramientas para la libre discusión y movilización de

pequeños grupos; esos grupos fueron capaces de utilizar dichos privilegios para derrocar al sistema democrático, captando la atención y tal vez el mayor apoyo de los pueblos en los cuales la vocación por las democracias liberales estaba muy superficialmente enraizada”²⁸.

Ciertamente, no debemos concluir que debido a los movimientos democráticos modernos, haya que dejar de impulsar la democratización del mundo; por muy diversas razones debemos seguir esforzándonos. Primero, el pueblo tiene derechos democráticos de autodeterminación, aún cuando no nos agrade el uso que se le da a estos derechos; segundo, la continua evolución de la democracia nos acercaría nuestras metas; tercero, los regímenes no democráticos son a veces tan antiliberales como los democráticos y cuarto, puesto que los sistemas democráticos son a menudo más tribales que liberales, el negar el derecho de una democracia tribal niega el derecho a cualquier forma de democracia; pero existen también ciertos riesgos y, acaso, algunos cambios en los derroteros de este cercano fin de milenio. Al promover la democracia, tanto gobiernos como organizaciones privadas deben dirigir su atención a los fundamentos liberales mismos de la democracia moderna como una forma de propiciar la democracia política; debe hacerse énfasis en el valor absoluto de la aplicación individual y universal de los derechos básicos; deberíamos dejar de insistir en transiciones rápidas hacia formas políticas de democracia, cuando el establecimiento de éstas formas represente una amenaza contra las libertades debidas a cada individuo

²⁸ *Cfr. Raymond D. Gastil. Op. Cit. p. 14*

y no solamente a cada grupo; debemos en fin, cuidarnos de no confundir la necesidad de autodeterminación con la exigencia de democracia.

3.4. La Democracia y la Representación

El miembro consciente de una asamblea, concibe que su deber es no sólo ser el portavoz de los puntos de vista de sus electores en los Congresos o Parlamentos de una Nación, sino también instruirles acerca de la naturaleza de los problemas nacionales y explicarles sus actos tanto en comisión como en el pleno. Esta función docente del legislador actual, es una de sus más importantes responsabilidades, ya que está en mejor posición que sus representados para conocer el juego de las fuerzas sociales en lucha y poder explicar las inevitables concesiones que hay que hacer en la determinación de la política nacional.

En la práctica el representante dirige y sigue a su vez, la opinión pública. En sus decisiones de mayor importancia intervienen a la vez, los deseos de sus electores, los de su partido y los de éste o aquél grupo de interés. La influencia de éstos factores varía de unos miembros a otros y de unas a otras medidas; algunos miembros del congreso consideran que su obligación es seguir lo que ellos creen que es la opinión de la mayoría de sus electores, especialmente cuando la elección esta próxima; otros piensan que deben tomar sus decisiones en primer lugar, independientemente de los deseos de sus electores, y luego tratar de "educarlos" y de convencerlos. Algunos miembros son acérrimos seguidores del partido mayoritario y siguen el programa de sus "jefes"; cuando un legislador se encuentra sujeto entre las

presiones encontradas de sus electores y sus colegas, tiene por fuerza que tomar una posición ecléctica y seguir su propio juicio.

Un auténtico representante del pueblo, debe tratar de seguir los deseos del pueblo y, al mismo tiempo, debe tratar de guiar al pueblo en cuanto a la forma en que dichos deseos deben quedar cumplidos, guiar al pueblo en el sentido de llamarle la atención acerca de la dificultad de lograr sus propósitos y la manera de superar las dificultades; esto significa que, siempre que sea preciso, debe enseñar a los grupos de interés especiales de que manera han de atemperar sus deseos al interés común para el futuro bien de la Nación. En toda sociedad con grupos de presión, los miembros de un Congreso se encuentran situados en el foco de las presiones de grupos opuestos; cada uno de los grupos pretende hacer coincidir su propio interés con el bienestar general y pide apoyo legislativo para proteger y mejorar su posición en la sociedad. "No se puede sentir menos que compasión por los apuros del legislador consciente, cuando es presionado de uno y otro lado en los debates legislativos"²⁹.

El lector -ahora sí- quizá, podrá apreciar los dilemas con que se han de enfrentar aquellos que se sientan en los escaños de las cámaras, y se ven forzados a tomar decisiones sobre asuntos complejos y trascendentales bajo una lluvia de presiones contrarias; los legisladores se enfrentan a menudo en conflictos de intereses locales, fraccionarios y

²⁹George B. Galloway, *El papel de los representantes en Revista de Estudios Políticos No. 120 Noviembre-Diciembre Instituto de Estudios Políticos, Madrid España 1961. p. 116*

nacionales. La labor del miembro de un Congreso, consiste en estudiar las opiniones contrapuestas que se le exponen y tratar de decidir la política que resulte más aceptable para los electores; siempre quedarían -sin embargo- descontentos; es probable que sean muy pocos los que resulten totalmente satisfechos con lo que hacen; pero si lleva a cabo su tarea a conciencia servirá a los intereses de la mayoría de la gente que representa.

Un reciente análisis acerca del papel de los representantes, hace una distinción entre el foco de la representación y el estilo de la representación. Al realizar su labor legislativa el representante debe estar guiado por el punto de vista de que la legislación debe beneficiar a una unidad geográfica (distrito, Estado o Nación), o llevar a efecto las promesas hechas durante la campaña de su partido, o favorecer a algún grupo de interés particular, o a apoyar a alguna otra organización administrativa; cada uno de éstos factores constituye un posible foco de orientación al representante. En cuanto a su estilo de representación debe adoptar la postura de agente libre, que sigue sus propias convicciones, o el papel de delegado sujeto a las instrucciones de sus electores.

Existen tres tipos de papeles a desempeñar por el representante: el "*apoderado*", que es un agente libre que se atiene a sus propias convicciones, principios juicio o conciencia; el "*delegado*", que se inclina a consultar y seguir las instrucciones de sus electores y el "*político*" que incluye ambas tendencias, bien sea simultáneamente o alternativamente. Los autores modernos creen que en las actuales circunstancias, la legislatura se ha convertido en un medio para la

coordinación e integración de diversos intereses sociales, económicos y políticos, y que el representante ha ido dejando de ser, cada vez más un delegado, para irse progresivamente convirtiéndose en un apoderado, a medida que la labor del gobierno se ha ido haciendo más y más intrincada y técnica.

"Hablar de leyes y de democracia sin instituciones políticas de representación popular es hablar de la democracia en que impera la ley y no de la democracia en que imperan las resoluciones populares a las que se refería Aristóteles en su Política"³⁰.

Por otra parte, es ampliamente conocido por todo tratadista y estudioso de la sociología política, que el régimen representativo constituye la intermediación en el gobierno de la comunidad, en contraposición a otros tipos de regímenes en los que el pueblo carece de actuación, de participación en la administración y organización pública, o de aquellos en los que los ciudadanos se gobiernan por sí mismos, en el ejercicio de su propia soberanía, sin la necesidad de mandatarios y sin que exista requerimiento de instituir ningún régimen representativo.

La desaparición en la vida política moderna de los procedimientos de democracia directa -cuyos últimos vestigios se hallan en algunas formas políticas suizas- vinculan íntimamente la participación a los procedimientos representativos de base electoral; pero hay que tener presente que el mandato representativo

³⁰Octavio, Rodríguez Araujo. *Capitalismo y Representación política en Revista Mexicana de Ciencia Política No. 71 Año XXIX Enero-Marzo Nueva Época México 1973. p. 110*

-a diferencia del clásico mandato imperativo- quiebra toda necesidad de coincidencia entre el representante y el representado. "La elección es más un procedimiento selectivo que representativo, y el gobernante así nombrado pasa a ser no un mandatario de sus electores, sino un "depositario" de la soberanía nacional"³¹.

Es ya un lugar común, decir que ningún país moderno conoce el gobierno "por el pueblo", sólo se conoce el gobierno por delegación del pueblo, la cual puede otorgarse de muy diferentes maneras. La democracia -admiten sus grandes precursores- no es un autogobierno del pueblo, sino gobierno con consentimiento del pueblo reglamentado constitucionalmente y periódicamente renovable; pero subsiste el problema de fijar los modos de interpretar ese consentimiento del pueblo y darle valor oficial; para ello, tras de cada consulta se oyen siempre las voces de los oráculos definiendo lo que el pueblo ha querido verdaderamente decir, cuál ha sido el auténtico significado de la votación. Debido a su creencia en la importancia del ciudadano como base de los sistemas políticos, Platón y Aristóteles no se hubieran sorprendido del fracaso de la democracia, teniendo presente el alto grado de analfabetismo de la mayoría de las naciones, su superpoblación y los escasos niveles de subsistencia de sus ciudadanos, habrían considerado que "en estas naciones sólo existe la base para un gobierno autocrático o anárquico"³².

³¹Jorge. Xifras Horas. Participación ciudadana en la política local en *Revista de Estudios Políticos* No. 171-172 Mayo-Agosto Instituto de Estudios Políticos Madrid España 1970. p. 31

³²J. P. Greenstein. Democracia y Partidos políticos en Norteamérica. Nueva Colección Labor. Barcelona España. 1974 p. 19

El hecho es que los únicos que realmente ejercen el poder en todos los países son pequeñas minorías que saben, por unos procedimientos o por otros, hacer jugar a su favor el mito de la representación del pueblo. "El régimen de todos los países, desarrollados o no, es oligárquico, y la lucha política es sólo lucha entre las distintas oligarquías, alegando cada una para justificar sus aspiraciones al mando, que su título representativo es el de mejor calidad"³³.

Carl Schmitt por su parte, puntualiza que la democracia no es más que una democracia formal que oculta el predominio de unos intereses sobre otros; por ello mismo, propone distinguir entre la representación que surge de las elecciones y que no es más que una representación parcial de unos determinados intereses, y la representación espiritual, que surge de la identificación del pueblo con sus líderes. "Esta representación no surge por ningún procedimiento porque es existencial, se manifiesta através de la admiración y es directamente contraria a prácticas como el sufragio secreto en el cual quien se manifiesta no es el pueblo como tal, sino cada ciudadano en su interés particular"³⁴.

La teoría representativa, inició con la afirmación de que la democracia era el modo de liberar al hombre de la esclavitud a la que le tenía sometido el Estado; que era la salvaguardia de la libertad: pero pronto se

³³José Ignacio, Escobar. Partidos políticos y grupos de presión en *Revista de Estudios Políticos No. 156 Noviembre-Diciembre Instituto de Estudios Políticos. Madrid España 1972. p. 9*

³⁴*Véase Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica de Carl Schmitt. Madrid 1956.*

vió que para la inmensa mayoría de los seres humanos esa libertad era una prerrogativa estéril. Se creyó que era cuestión de organizar de mejor modo la representación y se acentuó la nota del parlamentarismo; si el poder ya no provenía de Dios, sino del pueblo, y sólo por el hecho de intervenir cada hombre en su formación quedaba automáticamente garantizada su libertad individual, bastaría con arrebatarse el poder al Estado, concebido como algo contrapuesto a la Nación, y adornar a ésta con todos los atributos de la soberanía. Resultó sin embargo, que la Nación en su conjunto no podía gobernar. Eran demasiado grandes las diferencias de educación, gustos, profesiones, intereses económicos, ideales etc. entre unos hombres y otros, todos iguales ante la ley, pero no en su comportamiento sobre la tierra. "Desde luego la gran diferencia era el tipo de ideología manifestada por cada grupo de individuos (conjunto de valores políticos, de situaciones deseadas por las que se lucha, y si es posible que se tratan de alcanzar y en algunos casos de mantener)"³⁵; se acudió como queda dicho, a la técnica de la representación; la Nación elegiría a sus representantes y éstos gobernarían en su nombre; pero esta ficción no bastó y hubo que acudir a otra, la de concebir a la Nación como un ente unitario, asiento de la voluntad general; cada representante no lo sería sólo del grupo que le había elegido, sino de la Nación en su conjunto; no con ello se solucionó la dificultad; se trasladó simplemente de un lugar a otro; si de ningún acto de gobierno podía decirse que emanara del pueblo en su conjunto, de esa supuesta voluntad general, tampoco cabría admitirla en su

³⁵Francisco. *Avira. Partidos políticos e ideologías en España. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid España 1978. p. 13*

delegación. Se había desplazado el centro del poder, pero no por ello quedó mejor garantizada la libertad del individuo. Al absolutismo del príncipe sucedió el absolutismo de las nuevas asambleas; y el fenómeno no se detuvo ahí; a medida que fue desarrollándose la sociedad industrial, y el sufragio en un principio censatario, fue convirtiéndose en universal, fue precisándose también el concepto pueblo como distinto del de Nación. Al ente abstracto, ideal, compuesto de individuos también convencionales, los ciudadanos; se contrapuso la entidad concreta, la masa de hombres reales cada uno con una distinta personalidad, con una diferente profesión, un diferente modo de vida, una diferente opinión. "No hay síntoma más formidable en nuestros tiempos ni más amenazador para el gobierno popular, que el aumento de grupos "irreconciliables" con la voluntad popular"³⁶. Los partidos acusaron el impacto. Al principio, partidos de minorías en los que poco importaba su sostén popular puesto que se trataba de entes convencionales, al convertirse en partidos de masas fueron adquiriendo un peso específico, y el poder, situado primero en el Parlamento, representante de la Nación como ente abstracto, fue pasando a los partidos como representantes del pueblo; "surgió el Estado de partidos, sucesor del Estado parlamentario"³⁷. Tampoco se detuvo ahí la evolución. Los partidos de masas no podían gobernarse a si mismos por la misma razón que no podía hacerlo el pueblo; necesitaron designar sus cuadros directivos y lo hicieron directamente, con lo que se dió lugar a la

³⁶ *Enrique. Summer Maine. El gobierno popular. Editorial de Manuel Castiño. Sevilla España 1988. p. 11.*

³⁷ *Ibidem. p. 10*

formación de una minoría no designada por el pueblo, pero convertida en la verdadera fuente de poder, y dispuesta a ejercerlo de modo omnímodo. El absolutismo no había desaparecido, sólo había recorrido una órbita; del príncipe había pasado al Parlamento; del Parlamento a los partidos; de los partidos a sus cuadros dirigentes. ¿La partitocracia tiene todavía algo en común con la democracia?, esta es la crisis del Estado moderno, al quedar inadecuadas a las exigencias de los tiempos unas instituciones elaboradas para otros, inspiradas en una sana idea democrática, pero con cuyo funcionamiento quedó suplantada tanto la voluntad de la Nación como del pueblo.

3.5. La Representación política, soporte de un gobierno democrático

Soluciones meramente técnicas no pueden por sí solas -como la experiencia lo ha demostrado- mejorar ni prevenir la crisis de la democracia como régimen político. Pese a ello, con demasiada frecuencia se insiste en buscar tal tipo de soluciones, sin llegar en cambio a los aspectos esenciales y a las soluciones verdaderas; tal no significa, por cierto, que las técnicas dejen de ser necesarias: muy por el contrario, pero siempre y cuando se den en conjunción con las sustanciales y no aparezcan por tanto formales y necesiten prontamente nuevos paliativos. "Cada sociedad, cada pueblo, ha tenido que inventar en cada instante las reglas de designación y de ejercicio de los poderes"³⁸. Se ha insistido bastante en dos aspectos: primero, que "la llamada crisis de la democracia lo es

³⁸Jacques. Attali. *Los Modelos Políticos*. Editorial Labor. Madrid España 1974. p. 29

sólo del parlamentarismo"³⁹; segundo, que "en consecuencia es imprescindible mejorar en nuestros días al Parlamento, mediante diversos recursos y procedimientos"⁴⁰. A nuestro entender, el problema técnico más importante es el de la representación. La democracia pura o directa es irrealizable en la práctica, y sólo posible, en teoría, para comunidades pequeñas y, dentro de éstas, para ciertos y determinados actos; la única forma posible modernamente, en consecuencia, es la de la democracia representativa, que aparece delineada con caracteres precisos en el Siglo XVIII, y concretamente en el período revolucionario francés, aunque en ese entonces se recogieron valiosas aportaciones existentes en la tradición de distintos países especialmente Inglaterra. Ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos pudieran participar en el gobierno fue necesario designar representantes, éstos reunidos en asamblea constituyeron la autoridad que reflejó la voluntad de la cual derivaban. La competencia de los representantes no resulta de un derecho propio sino de que son designados por una elección y por la ley, ya que el pueblo no ejerce directamente la soberanía; se diferencian entonces con más énfasis los gobernantes de los gobernados, distinción clave en la teoría de León Duguit, para quien la representación no es más "que la situación en que uno o varios individuos que ejercen las funciones del Estado en nombre de otros -uno o más- detentan de hecho la mayor fuerza, o sea la fuerza gubernamental; ésta se halla limitada principalmente

³⁹ Alfredo C. Rosseti. *Representación y Técnica democrática en Lecturas Jurídicas No. 21 Octubre-Diciembre. Universidad de Chihuahua 1964. P. 15.*

⁴⁰ *Ibidem.* p. 15.

por su objeto, que es la organización y el control de los servicios públicos"⁴¹; o sea, los representados se sitúan en la base de un cuerpo geométrico piramidal, y dan la energía del poder a los gobernantes que se encuentran en la cúspide de la pirámide, ejerciendo sus funciones en nombre de y para los gobernados, a quienes devuelven la energía de ellos recibida, transformada en servicios públicos.

En varios países, se han introducido instituciones de la llamada democracia semi-directa (referéndum, plebiscito e iniciativa popular) con el propósito de perfeccionar la representación, pero en ningún caso pueden (sobre todo el plebiscito y el referéndum) sustituir el medio de expresión normal de la voluntad popular en la democracia representativa, que es la elección, e inclusive han provocado alguna polémica, con elogios y críticas. Friedrich, al hacer referencia al contraste del cual se habla entre democracia representativa y la plebiscitaria, afirma que "dicha diferenciación es errónea por cuanto los procesos plebiscitarios y representativos son a su entender complementarios, y una de las características de todas las democracias actuales"⁴². Nosotros creémos que la manifestación de la voluntad popular no debe ser requerida constantemente, pues ello quita evidentemente cohesión a la comunidad, y energía y responsabilidad a la acción gubernamental; si se comienza a requerir el acuerdo para determinadas decisiones importantes, luego aquél se hace cada vez más frecuente y muchas cuestiones secundarias adquieren ficticia e inusitada relevancia; esta tésis de

⁴¹ Cfr. León Duquít. *Op. Cit.* p. 51 y ss.

⁴² Alfredo C. Rosseti. *Op. Cit.* p. 16. Citando a Carl Friedrich.

la democracia plebiscitaria coincide con la teoría de gobierno de todo el pueblo y confunde ejercicio con control de poder, todos estos supuestos medios democráticos, son salvaguardia contra la acción del gobierno, es decir, impiden gobernar y llevados a sus últimas consecuencias, el resultado es la anarquía.

De cualquier manera, el problema de la representación es técnicamente el más difícil de la ciencia política, y casi todos los demás problemas se vinculan a él. Leibholz -el autor que ha analizado en este siglo con mayor detenimiento el problema de la técnica representativa- para quien representar "equivale a hacer visible y actual un ser invisible (no debe olvidarse que por medio de la representación se hace efectivo el consentimiento del pueblo, que, de lo contrario, sería una realidad sin presencia)"⁴³.

La democracia liberal asentó la representación en dos pilares básicos: sufragio y partidos políticos. El electorado -lo más numeroso posible, o sea por el sufragio universal- es dentro del procedimiento democrático pieza principal; es aquí en donde se han pronunciado las críticas más despiadadas contra la democracia como sistema político. En verdad, se ha partido de un desplazamiento erróneo: lo que a la democracia es esencial, aquello en lo que un gobierno debe basarse, es el consentimiento del pueblo, no el sufragio; lo primero puede manifestarse a través de otros medios, si bien lo segundo es la forma racionalmente más completa de dicha manifestación. Las discusiones, sobre este punto son a veces propias

⁴³Gerhardt, Leibholz. *Conceptos Fundamentales de la Teoría Política y de la Teoría de la Constitución. Colección Civitas. Instituto de Estudios Políticos. Madrid España 1964. p. 55*

para la acción demagógica. Así en aquéllos países en donde no se permite el voto a analfabetos, se vierten cientos de palabras acerca de la necesidad imprescindible de extender a ellos el sufragio; cuánto más provechoso sería que tanto esfuerzo se dedicase al aspecto verdadero del problema, es decir, a la alfabetización. En vez de luchar por extender el sufragio a los analfabetos, debe, procurarse acabar con el analfabetismo.

Con objeto de facilitar la representación del mayor número de opiniones, la tendencia generalizada de algunos países es hoy hacia la representación proporcional que a muchos parece la manera más racional y justa de asegurar la mayor representación ciudadana; no deben exagerarse, sin embargo, sus ventajas; si ella se refiriése sólo a las minorías y a determinadas circunstancias, nada encontraríamos de objetable, pero aplicadas a la totalidad de los grupos electorales, y con carácter permanente, puede ser un procedimiento bastante anárquico, capaz de conducir a combinaciones sumamente artificiales e incluso a la disgregación y división progresiva de las agrupaciones, con el consiguiente problema de la gestión gubernamental. Este problema, esta vinculado a uno de los aspectos más dinámicos de la ciencia política, cual es el desplazamiento de la opinión popular, y, por tanto, no pueden formularse generalizaciones para todas las épocas y países; tanto el método de mayoría como el proporcional tienen ventajas y desventajas. La proporcionalidad puede ser necesaria en una democracia incipiente, o en otra desarrollada, pero no siempre; en cualquier caso el mínimo de representatividad ha de ser no inferior a un por ciento razonable, a fin de evitar un mosaico de pequeños

partidos. El aspecto más grave deriva también de que inicialmente, la democracia liberal clásica, a la par que distinguía al gobierno, consideraba a éste como poco necesario, y aún más, como que debía limitarse su acción a aquello que no podía ser hecho por los particulares. En la actualidad esta idea resulta equivocada, pues si siempre gobernar ha sido tarea difícil, nunca lo ha sido tanto como ahora.

Comienza así, un largo y peligroso período de transición, que todavía no ha acabado de escribirse, y que ha tenido como resultado, entre otras cosas, la tardanza en muchos países -sobre todo en nuestras naciones latinoamericanas- en disponer de una Constitución que permitiese gobernar según principios normativos sólidamente asentados y "poder comenzar consecuentemente con la construcción de un nuevo Estado democrático y social"⁴⁴.

El gobierno democrático debe ser fuerte, pues el dinamismo de la vida política así lo exige; es necesario, por cierto, mantener la separación y cooperación de los poderes y el control recíproco de éstos, particularmente el jurisdiccional. Nada se consigue, sin embargo, si hay divorcio entre los distintos poderes y sobre todo si el Ejecutivo ve trabada o sobre ejecutada su acción específica. (En tal sentido, se llega a afirmar que el régimen parlamentario ya lo es para las monarquías, mientras que la república exige un Ejecutivo prevalente: en cualquier caso, el imperativo de un gobierno fuerte

⁴⁴ Jorge de Esteban y Luis López Guevara. *De la Dictadura a la Democracia*. Universidad Complutense Facultad de Derecho. Sección Publicaciones. Madrid España 1985. p. 33.

conduce a la realidad de un Ejecutivo fuerte; que no arbitrario afirmo).

La manera más eficaz de mejorar la técnica de la representación, es mediante una auténtica selección de dirigentes, y volviendo a la más saludable tradición democrática de gobierno de excelencia y perfección, o sea de los mejores; con esto no significamos los más sabios o poderosos, sino los más buenos y aptos para la tarea, que muchas veces podrá consistir en consultar a los más humildes acerca de las aspiraciones de estos y su modo de realizarlas. Hace falta un intenso patriotismo. Se trata de una función directora, para lo cual es necesario poseer un conocimiento y sensibilidad especiales. El gobierno debe ser eficiente y la tarea del hombre común es su control. Para poder subsistir, la democracia tendrá que echar mano de toda la habilidad y pericia, además de la preparación y conocimiento de que se pueda disponer, un Estado democrático sólo es realizable, materializable, sabiendo combinar las anteriores cualidades de sus miembros. Nuestras ideas no implican, en modo alguno una apelación a un gobierno de "técnicos"; no creemos en ello pero sí en la necesidad de poseer condiciones mínimas de idoneidad y la posibilidad de aprender una técnica para gobernar, la cual está siempre vinculada a los mejores valores del espíritu y no a un simple y mero conocimiento práctico o procedimental; del mismo modo que negamos la limitación del sufragio, creemos en cambio que es imprescindible exigir dichas condiciones mínimas para los cargos gubernamentales; eso que es común en las democracias occidentales para el Poder Judicial, no lo es con demasiada frecuencia, para el Poder Ejecutivo y el Legislativo en

nuestro sistema político; de ahí la inercia e ineptitud en que se ve caer a tantos gobiernos, con menoscabo para la continuidad democrática.

CAPITULO IV

LA LEGITIMIDAD Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Sumario: 4.1.- La Legitimidad del Poder. 4.2.- El paso histórico del Mandato Imperativo al Representativo. 4.3.- Las Asambleas representativas y un Ejecutivo fuerte. 4.4.- La Representación y la Democracia ¿directa?. 4.5.- La Representación política como un principio constitutivo de un sistema democrático.

La legitimidad y la legalidad, son atributos del poder. El primer problema de una teoría de la legitimidad es la distinción entre los dos términos. En el lenguaje de los juristas se utilizan a menudo como sinónimos para indicar ambos lo que es conforme a las leyes establecidas.

4.1. La Legitimidad del Poder

Pero, "los juristas no ignoran que hay que tener siempre presentes dos condiciones para que se pueda decir, que una acción es conforme con las leyes establecidas:

1. El sujeto tiene el derecho de realizarla,
2. El sujeto que tiene el derecho de realizarla, y la realiza dentro de los límites preestablecidos. Lo que equivale a decir que hay siempre dos vías distintas a través de las cuales se puede discutir la conformidad de una acción con las leyes establecidas: o se demuestra que el sujeto ha actuado sin tener el derecho de actuar o bien que el sujeto tenía el derecho de actuar pero no ha respetado las reglas preescritas para esa acción"¹.

En el lenguaje común el término legitimidad viene predominantemente referido a la primera situación, y el término legalidad a la segunda, aunque, repito, el uso es promiscuo. En una redefinición de los dos términos y de su diferencia podría ser oportuno tener en cuenta la sugerencia proveniente del uso lingüístico. De tal modo que, considerando "legitimidad" y "legalidad" como términos que indican dos distintos requisitos del poder, de ahí derivaría que "legitimidad" es el requisito de la titularidad y "legalidad" es el requisito del ejercicio del poder, o en otras palabras, considerando los dos requisitos como dos modos distintos de justificar (o de no justificar) el poder, el primero vendría utilizado para justificar el título del poder y el segundo su ejercicio.

Cuando se exige que un poder sea legítimo se pide que quien lo detenta tenga un justo título, cuando se invoca la legalidad de un poder se pide que sea ejercido justamente, es decir, en base a las leyes

¹Horberto. Bobbio. *Contribución a la Teoría del Derecho*. Fondo de Cultura Económica. México 1966.
p. 309

establecidas. "El poder legítimo, es un poder cuyo título es justo; un poder legal es un poder en que es justo el ejercicio. La legitimidad es la perspectiva en la que se suele poner el titular del poder, la legalidad es la perspectiva en la que se suele poner el súbdito. Donde el poderoso invoca la legitimidad, el súbdito invoca la legalidad. Que el poder sea legítimo es interés del soberano; que sea legal es interés del súbdito. Respecto al soberano, la legitimidad es lo que funda su derecho y la legalidad lo que establece su deber; por el contrario, respecto al súbdito, la legitimidad del poder es el fundamento de su deber de obediencia y la legalidad del poder es la principal garantía de su derecho a no ser oprimido"², según Norberto Bobbio.

Por el contrario, Habermas analiza la legalidad y la legitimidad partiendo de lo que él llama el discurso racional, del nivel de comunicación intersubjetiva y del consenso que en éste se da sobre intereses generalizables; es en el discurso crítico, en la libre expresión propia del argumento y propia también del hombre como sujeto de habla y acción, donde es posible encontrar la fuente legitimadora del poder. En este marco y como residuo histórico del discurso racional, es posible señalar como indicadores los derechos humanos en la medida en que se les comprenda en su contenido ético-racional y no como proclamaciones formales o simplemente protocolarias; los derechos humanos si es que nos pueden servir de indicadores derivados de su fuente, deben tener una expresión pragmática, no se trata de una aceptación ideológica por el sistema sino de un fin esencial que

²*Ibidem.* p. 309

éste debe cumplir, como corresponde al estatuto epistemológico de tales derechos, o sea, su fundamento ético racional y como lo revela la estructura ontológica del poder. "Ciertamente que tales derechos con referencia particularmente a la categoría de la libertad, expresan también vinculadas a ésta una serie de aspiraciones humanas, económicas, sociales, culturales y políticas; pero todas ellas cuentan su fundamento en la idea de la libertad del ser humano, y ésta su fuente natural en la eticidad racional a que nos referimos; resulta de esto que es el discurso racional el que apoya y es la base de los derechos humanos, que así comprendidos pueden servir para graduar la legitimidad del poder político"³.

La participación, a través del discurso racional en las decisiones políticas y en el desarrollo de la decisión en la praxis debe ser una constante en el ser humano, y por tanto el fundamental derecho propio también de su humanidad; si tal participación existe y resuelve por esa vía su posición frente a la riqueza social y el sistema cumpliendo con su fin la reconoce y contribuye a su explicación, entonces puede decirse que hay indicadores para llamar a este poder, "poder legítimo". La riqueza social se entiende aquí tanto formada por bienes materiales, como formada por bienes culturales, los intereses generalizables del discurso racional pretenden contemplar tal riqueza como generada por el todo de una comunidad social, y no solamente por una parte; si esto es así, el mismo discurso pretende la participación equitativa de tal riqueza por el todo, debiéndose entender por equidad

³Raúl, Hernández Vega, *Problemas de Legalidad y Legitimación en el poder*. UNAM, México 1985, p. 396. Citando a Habermas.

no una igualdad meramente formal, sino participativa y pragmática plenamente accesible precisamente por el todo; “se excluye desde luego de tal panorama legitimador al sistema o al Estado que simplemente guarde las formas utilizándolas para apoyar su toma de decisiones, tal sistema o Estado quizá pueda ostentarse como poder formal, pero no como sistema o Estado ético-racional”⁴.

Me parece superfluo, advertir que la distinción entre legitimidad del Poder y la legalidad de su ejercicio “corresponde a la tradicional diferencia entre dos formas de tiranía: la tiranía a título y la de su ejercicio”⁵.

Pero una vez establecidas las dos posiciones, para la distinción de los dos ámbitos a que se refieren los conceptos de legitimidad y de legalidad, se pueden sacar distintas consecuencias en una teoría general del poder según consideramos a uno y otro requisito como necesarios pero no suficientes, como suficientes pero no como necesarios y, como necesarios y suficientes a la vez:

- 1. De la consideración de los dos requisitos como necesarios pero no como suficientes deriva la teoría de que un poder, debe ser a la vez legítimo respecto al título y legal respecto al ejercicio;**
- 2. De la consideración de los dos requisitos como suficientes pero no necesarios deriva la Teoría**

⁴*Ibidem.* p. 397.

⁵*Cfr. Norberto Bobbio, Op. Cit., p. 309*

de que un poder puede ser legítimo sin ser legal o legal sin ser legítimo;

3. De la consideración de los dos requisitos como suficiente y como necesarios a la vez derivan las llamadas teorías reduccionistas: "la teoría según la cual el poder, por el sólo hecho de ser legal, es también legítimo y la teoría según la cual el poder, por el sólo hecho de ser legítimo, es también legal"⁶.

Un claro ejemplo de la primera Teoría reduccionista, es la weberiana del poder racional: por poder racional entiende Weber un poder cuya legitimidad se funda en la legalidad de su ejercicio, en otras palabras, un poder que es legítimo por el sólo hecho de ser legal, y corresponde por tanto, también a la teoría del estado de derecho.

Si tomamos en cambio, a un típico representante de la teoría absolutista del Estado, como Tomás Hobbes, nos encontramos frente a la reducción opuesta: la legalidad del ejercicio del poder depende exclusivamente de la legitimidad del título del poder mismo, o, en otras palabras, un poder es en todo caso legal cuando es legítimo o, sin más, es legal - cualquiera que sea la extensión de su ejercicio- por el sólo hecho de ser legítimo. Sintéticamente el estado de derecho, es aquel Estado en el que no es necesario que el poder sea legítimo: basta que su ejercicio sea legal, es decir, conforme a las leyes; el Estado absoluto en el sentido hobbesiano es el Estado en el que no es necesario que el poder sea legal (y en efecto, respecto

⁶*Ibidem.* p. 310

al ejercicio del poder no tiene límites): basta que sea legítimo.

Por su parte, Karl W. Deutsch define tres clases de legitimidad: "por procedimiento, por representación y por resultado. La *legitimidad por procedimiento* que se aplica comúnmente a la forma en que llega un poder al gobierno, un gobernante o un funcionario. La posesión del cargo se dice a menudo legítima cuando se llega al mismo mediante un procedimiento "legítimo", es decir un procedimiento que los gobernados consideran compatible con la configuración de sus propios valores; según este punto de vista, su posesión del cargo es legítima por la forma en que la obtuvo y no en virtud de lo que haga en el mismo".

En cuanto a la *legitimidad por representación*, "en ocasiones se considera legítima una decisión política y en consecuencia obligatoria para una comunidad política, porque la toman los representantes de esa comunidad. En realidad "el concepto de un representante es más complejo de lo que parece. Tiene por lo menos cinco significaciones diferentes"⁸. Un representante "puede ser semejante a sus electores, de modo que éstos pueden ver en él una muestra de ellos mismos; o bien puede expresar los propios sentimientos vagos de los electores; o entregar el mensaje explícito y ejecutar la voluntad de ellos; o bien los electores pueden confiar en que el representante utilice su mayor competencia y sabiduría en beneficio de los intereses de ellos; o el

⁷Karl W. Deutsch. *Política y Gobierno*. Ediciones España del Fondo de Cultura Económica. Madrid España. 1976 p. 28

⁸*Ibidem*. p. 28

representante puede servir a los electores como intermediario; o bien puede combinar todas o algunas de estas funciones"⁹.

Lo que ahora importa destacar es que, por cualquiera de estas razones o por todas ellas, la gente puede aceptar la identificación con sus representantes, cuyas decisiones acepta como propias y por lo tanto como legítimas. La representación permite la discusión y el acuerdo entre gran número de personas, en mayor extensión y en mayor detalle que la democracia directa, con discusiones cara a cara en una asamblea de todos los miembros de una comunidad pequeña. "En la medida en que el pueblo acepte el principio del gobierno representativo y considere a la colectividad de representantes como representativa de sí mismos, estos hechos crearán legitimidad para la mayor parte o la totalidad de las decisiones, leyes, funcionarios e instituciones generadas por los representantes, aún cuando no se hayan observado todos los procedimientos establecidos"¹⁰.

Generalmente, la mayoría de los gobiernos son obedecidos la mayor parte del tiempo por los gobernados, y sólo por el acontecimiento de diversos hechos notorios, un gobierno puede perder su legitimidad a los ojos del pueblo. Lo que parece tener mayor peso político, es la influencia que pueda tener el accionar de los órganos de gobierno sobre la vida de la masa ciudadana. Si un gobierno o un partido político, llegase a violar las leyes y las reglas de

⁹*Ibidem.* p. 28

¹⁰*Ibidem.* p. 29

procedimiento establecidas en forma espectacular y reiterada, si sus líderes o funcionarios fuesen sorprendidos públicamente en actos declarados de ilegalidad y engaño, "podrían perder su legitimidad y credibilidad a los ojos de una gran parte de la población"¹¹.

En cuanto a la *legitimidad por resultado*, éste es un concepto amplio y sustantivo de legitimidad. Se ocupa de la sustancia de lo que existe o lo que se hace en la política, no sólo del procedimiento mediante el que se obtiene el poder político o de la representación mediante la que se ejercita. "Este uso más amplio de la legitimidad se aproxima a lo que muchos autores han llamado justicia, con lo que quieren decir la compatibilidad de una acción o práctica políticas con la configuración de valores prevalecientes en una comunidad particular"¹².

En virtud de que la legitimidad promete la compatibilidad de los objetivos y las prácticas públicas con los valores privados y las personalidades de los individuos; "cuando sucede así, y se opina que el gobierno y sus leyes son legítimos, los individuos no pueden violar la ley sin infligirse daño psicológico a ellos mismos, sentirán el dolor de su conciencia; cuando una ley, o el gobierno, o todo el sistema político aparecen como legítimos, los individuos los respetan sin remordimientos"¹³.

¹¹*Ibidem.* p. 29

¹²*Ibidem.* p. 29

¹³*Ibidem.* p. 29

4.2. *El paso histórico del Mandato Imperativo al Representativo*

El estudio del problema de la participación ciudadana en la vida pública a través del proceso representativo, nos posibilita distinguir con nitidez los conceptos de representación y democracia; la representación, viene a ser entonces, un importante fundamento para la democracia. Aún cuando en realidad, entre el representante y el representado no haya una identificación de voluntades y de intereses, puede existir una coherencia y semejanza. Representante y representado son una dualidad y, por consiguiente, puede haber entre ellos una tensión en cuanto el primero no haga valer satisfactoriamente la voluntad o el interés del segundo.

La concepción medieval de la representación trató de superar esta dualidad mediante el cuaderno de instrucciones y la revocabilidad del representante; modelo éste conocido con el nombre de *mandato imperativo*; pero la Revolución francesa, como antes había acontecido más calladamente en Inglaterra, barrenó este concepto prohibiendo tanto las instrucciones como la revocación y sustituyendo a los representados concretos del modelo anterior por la Nación, concepto sublimado en la idealidad de un todo que no se identifica con las partes y que incluye generaciones pasadas, presentes y futuras. Esta idea de la representación política, este modelo que nos ha llegado con la denominación de *mandato representativo*, al operar sobre dicho concepto mítico, emocional, de la Nación y su soberanía (que vino a llenar el hueco de la soberanía monárquica) acentuó la dualidad entre representante y representado. Que este modelo de representación, en el que el pueblo no tiene

posibilidad de gobernar, se aparta de la idea -al menos originaria- de la democracia, es evidente, pero las actuales dimensiones del Estado moderno, así lo requieren.

En realidad, a mi manera de ver, estamos ante uno de los movimientos históricos de avance-retroceso: lo que se gana hacia la democracia con el paso de la soberanía monárquica a la nacional, se evapora en parte con la radical separación entre gobernante y gobernado. Rousseau lo detectó con agudeza al criticar al sistema representativo inglés, que "esclaviza al ciudadano -decía-, creándole la ilusión de que es libre". Pero también hemos de reconocer en honor a la verdad, que ha sido este sistema político, curiosamente, el que ha evolucionado hasta permitir una mayor, aunque limitada, influencia popular en el poder. Es decir, que el sistema representativo ha ido transformándose en democracia representativa.

Este sistema de representación ha recibido tres aportaciones teóricas principalmente: la teoría inglesa del trust, la francesa del mandato representativo y la alemana del órgano.

La Teoría Inglesa del Trust

En Inglaterra, como se sabe, la teoría constitucional se fue ido desarrollando sobre los hechos. Sucedió que ni los mandantes podían preveer todos los giros de las negociaciones de sus representantes, ni podían estar reunidos continuamente para hacerles llegar sus instrucciones. Estas instrucciones, por consiguiente, comenzaron a

hacerse en términos generales, tanto que, como dice Jellinek, "un pueblo tan práctico como el inglés debió darse cuenta muy pronto de su inutilidad"¹⁴. De otro lado, el rey exigía en sus "Cartas de convocatoria" que los representantes llevaran amplios poderes. Esto es, para poder ultimar todos los asuntos y que no quedaran paralizados por falta de poderes de los representantes. "El *Agreement of the People de 1653*, daba ya por supuesto que los representantes tenían la suprema confianza (*trust*) en orden al cuidado del conjunto"¹⁵. La misma idea reprodujo Locke al argumentar que "los pactantes originarios de la sociedad instituyen un poder legislativo al que confían la defensa de los derechos". En este esquema, las elecciones no son tanto un modo de imponer al pueblo su voluntad cuanto un modo de frenar a los "*trustees*", a los fideicomisarios, a los depositarios del poder. Sin embargo, se argumentó que el representante tenía libertad absoluta y no podía quedar ligado por promesas obligatorias; "los diputados representan intereses generales y no están sometidos a mandato. Su relación con los representados es la confianza".

Teoría Francesa del Mandato Representativo

La doctrina francesa del mandato representativo, que es la que terminó dándole nombre al modelo, se fraguó en vísperas de la Revolución francesa. Ya Montesquieu, en su obra "El espíritu de las leyes", XI, 6; hablaba de la libertad de los representantes y de la pura generalidad de las instrucciones que el pueblo puede darles. Condorcet, que distingue entre el

¹⁴Antoni Torres del Moral. *Crisis del Mandato Representativo en el Sistema de Partidos en Revista de Derecho Político Num. 14 Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid España 1978. p. 9*

¹⁵*Ibidem. p. 9*

representante y el mero comisionado, recomienda también en 1789, que se den unas instrucciones muy generales a los representantes. En la Asamblea Constituyente de 1791 abordó de nuevo el problema expresándose así: "Es conservando la independencia de mis opiniones... como yo me esforzaré en responder a esta distinción tan honorable de la confianza de mis conciudadanos"; y en 1792 escribe en el siguiente tenor: "Mandatario del pueblo como soy, yo haré lo que crea conforme a sus verdaderos intereses; el pueblo me ha enviado no para sostener sus opiniones, sino para exponer las mías... y uno de mis deberes hacia él es la independencia de mis opiniones"; pero esta independencia -piensa Condorcet- "debe aplicarse no en constituir la voluntad nacional de un modo descomprometido, sino en declararla después de haberla conocido y comprobado"¹⁶.

Sieyès -por su parte- entendió ya la soberanía nacional no como un poder fraccionado individualmente o por distritos, sino como un poder indiviso de la Nación como un todo; de ahí derivó el abate la necesaria independencia de los representantes y su facultad de expresar la voluntad nacional, sin tantos escrúpulos como veíamos en Condorcet, argumentaba, "de cualquier manera que sean diputados, que se reúnan y que deliberen... su voluntad común valdrá por la de la Nación misma".

Y los textos revolucionarios franceses fueron aún más expresivos, siendo necesario recordar a este respecto la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789* y la Constitución Francesa de

1791; conforme a estos textos nuestro problema queda planteado y resuelto en los siguientes términos:

- 1. La Ley es la expresión de la voluntad general.**
- 2. La Nación sólo puede querer y actuar por medio de sus representantes, que la representan a ella en su conjunto y no a sus electores concretos.**
- 3. Quedan excluidas las instrucciones y la revocación de los diputados.**
- 4. La Constitución Francesa de 1791 fue eminentemente representativa.**

En la raíz de esta concepción está Hobbes, contra lo que pudiera parecer, pues en efecto, en Hobbes se confiere todo el poder al soberano, que no está sometido a ningún vínculo; en realidad se daba una identificación del monarca con el pueblo y con el Estado, los cuales no tenían, según Hobbes, “una voluntad distinta de la de aquél”. Pues bien, los revolucionarios franceses terminaron haciendo lo mismo, sólo que sustituyendo parcialmente al rey por el Parlamento, cuya voluntad -la ley- se identifica con la voluntad general; ésta no puede ser otra cosa que la voluntad manifestada por los representantes. Añadamos tan sólo que lo que en Hobbes se resolvía con bastante lógica, con la lógica monolítica de la coincidencia en un mismo sujeto de la titularidad de la soberanía y el ejercicio del poder, quiebra ahora esa lógica con el principio de la soberanía nacional, que introduce una dualidad de incómoda explicación.

La Teoría del Órgano

Los cultivadores de la Teoría General del Estado (Jellinek, Gierke, Laband etc.) elaboraron la doctrina del órgano, que, con variantes, hacen suya Carré de Malberg, Orlando y otros. Jellinek, niega que haya dualidad entre el representante y el representado argumentando que “hay una sola voluntad, pues la de uno vale por la de otro; el representante es el órgano del representado, del pueblo, que, a su vez, es órgano del Estado en su función de elegir (esto es: el pueblo, en las elecciones, no expresa su voluntad, sino la del Estado); y así como una persona jurídica de derecho privado no quiere ni se expresa por sí misma, sino sólo a través de su órgano correspondiente, igualmente el pueblo sólo puede querer y expresarse a través de sus representantes”.

Hauriou, se halla cercano de este planteamiento. Para él, “los electores son órgano representativo de primer grado de la Nación, siéndolo el Parlamento de segundo grado. El órgano de primer grado nombra al de segundo grado, pero nada más, su relación es funcional, pero no le transmite poder alguno”.

Por este camino, Carré de Malberg llega incluso a negar el carácter representativo del sistema parlamentario. “En la elección hay una designación, y sólo esto, decir que los diputados representan a la Nación significa que no representan a los electores individuales, ni a los colegios electorales, ni a los grupos particulares, sino a la totalidad global que los incluye; pero la Nación, así entendida, es el Estado; propiamente hablando, por tanto, el diputado es representante del Estado, órgano suyo. Así, pues, el

Estado representativo no es tanto un sistema de representación cuanto un sistema de organización de la voluntad nacional". Y, Orlando entiende que "el pueblo no transmite el poder al representante, sino que sólo lo selecciona, y éste recibe el poder de la Constitución; y si el pueblo no transfiere el poder, mal podrá dar instrucciones para su ejercicio"¹⁷.

Otra construcción interesante acerca de la representación política, que inspira parcialmente a Carré de Malberg pero que se opone abiertamente al modelo que estudiamos, es la que sustenta Carl Schmitt, y que siguen entre otros, Leibholz y Triepel. El pueblo para ellos, "no puede ser representado en su unidad natural, pero sí en su unidad política, como existencia espiritual superior, pero eso es precisamente el Estado: el pueblo entendido como unidad política superior, luego los representantes lo son propiamente del Estado".

En fin, no nos detenemos en esta construcción porque se separa en su finalidad del mismo Estado representativo y de su modelo de mandato, tendiendo a un Estado plebiscitario en el que el principio de la representación -aristocrático- deja paso al principio de identidad, que según explica, Schmitt, es el democrático. Max Weber, en *Economía y Sociedad*, dice, que "en esta concepción el representante pasa de ser servidor del pueblo a ser señor suyo, y que en el Estado plebiscitario llega a ser sólo servidor del jefe del partido".

¹⁷*Ibidem.* p. 11

Cada vez fue más generalmente aceptado por la doctrina, que el mandato representativo advino históricamente en unos supuestos sociológicos bastante precisos, muy distintos de los actuales. En efecto, la prohibición de instrucciones y revocación tenía su razón de ser en un sistema de sufragio restringido y de colegio uninominal, donde era inevitable el contacto personal entre un pequeño grupo de electores y el representante; y en los días de la Revolución francesa; la prohibición del mandato estaba pensada principalmente para independizar al representante de las exigencias de los notables locales (que eran, presumiblemente, de la nobleza y del alto clero, esto es, de los estamentos privilegiados) y para lograr así un parlamento fuerte frente a dichos estamentos y frente al rey. Una vez asentado el Estado constitucional y representativo, siguió teniendo sentido la prohibición de instrucciones durante la vigencia del sufragio censitario por casi las mismas razones: la existencia de un electorado muy reducido y muy poderoso en cada circunscripción. Veamos:

- a) La Teoría de la prohibición del mandato imperativo, asentada en el principio de la soberanía nacional una e indivisible no del todo es convincente, como se desprende de un doble orden de consideraciones; de una parte resulta claro que la unidad de poder no reclama necesariamente ni el monismo de su ejercicio ni la unidad del acto de selección de sus titulares. Si fuera necesario el monismo de su ejercicio, no habría sido lícita la división de poderes; y si fuera precisa la unidad en el acto de selección de los representantes (que al fin y al cabo es un acto de poder), no cabría más

forma electoral legítima que con un colegio nacional único; y si como ha sucedido y sucede, el ejercicio de la soberanía admite diversidad de actos y de actores, no se ve, por que va a rechazar las particulares visiones que éstos pudieran aportar al ejercicio del poder. Pero por otra parte, es claro que históricamente habían convivido la unidad de la soberanía y las instrucciones y revocación; y ello aconteció no sólo cuando el Parlamento únicamente presentaba peticiones al rey, sino incluso cuando aprobaba impuestos, cuando ejercía poder; nunca se consideró que ello menoscabara la unidad de la soberanía; no se ve la escondida razón de que antes una corporación o una ciudad no pueda hacerlo porque afecta a la soberanía de ese ente etéreo e intangible, indeterminado e indeterminable que es la Nación tal como se la concibió entonces; como tampoco la descentralización política o el Federalismo suponen una fragmentación de la soberanía nacional, a pesar de que tanto una región autónoma como un Estado federado hacen algo más que instruir a un diputado: deciden, legislan. La doctrina que comentamos es histórica y normalmente incontestable, desde un punto de vista rigurosamente teórico, sin embargo no puede sorprendernos en absoluto que en la práctica política haya estado vigente alguna vez.

La forma electoral legítima que con un colegio nacional único; y si como ha sucedido y sucede, el ejercicio de la soberanía admite diversidad de actos y de actores, no se ve, por que va a rechazar las particulares visiones que éstos pudieran aportar al ejercicio del poder. Pero por otra parte, es claro que históricamente habían convivido la unidad de la soberanía y las instrucciones y revocación; y ello aconteció no sólo cuando el Parlamento únicamente presentaba peticiones al rey, sino incluso cuando aprobaba impuestos, cuando ejercía poder; nunca se consideró que ello menoscabara la unidad de la soberanía; no se ve la escondida razón de que antes una corporación o una ciudad no pueda hacerlo porque afecta a la soberanía de ese ente etéreo e intangible, indeterminado e indeterminable que es la Nación tal como se la concibió entonces; como tampoco la descentralización política o el Federalismo suponen una fragmentación de la soberanía nacional, a pesar de que tanto una región autónoma como un Estado federado hacen algo más que instruir a un diputado: deciden, legislan. La doctrina que comentamos es histórica y normalmente incontestable, desde un punto de vista rigurosamente teórico, sin embargo no puede sorprendernos en absoluto que en la práctica política haya estado vigente alguna vez.

saber: que el electorado no transfiere el poder, sino que sólo selecciona a su titular; el poder lo confiere la Constitución; pero, en ese caso, deberá admitirse, exactamente por la misma razón jurídica, que el electorado puede retirar a un diputado de aquella selección, que puede revocarlo, y será la Constitución la que lo prive del poder; lo mismo que en el proceso de elección, pero a la inversa. Es decir, que, si no son aceptables las instrucciones, al menos la revocación sí encaja jurídicamente en el modelo de representación que estudiamos. Suponer que la elección es irreversible, irrevocable, es introducir un nuevo elemento institucional que no viene exigido ni por su lógica ni por las previsibles necesidades funcionales. Así por ejemplo, Condorcet adujo en diversas ocasiones que la Asamblea “sólo cumple una función legislativa que el pueblo le delega sin abdicarla y que puede revocarle mediante expresa declaración”.

Pero finalmente, se prohibieron tanto las instrucciones como la revocación, con lo que se consumó una total inversión de los principios políticos con los que emergió el nuevo régimen: el Estado constitucional y representativo. En este tipo de Estado el actual en una generalidad de naciones, se dan estas figuras:

1. No es que exista una voluntad general y la ley intente expresarla, sino que la ley la expresa diga lo que diga, porque la voluntad general no preexiste a la actuación de los representantes.

2. **No es que el cuerpo electoral cree una representación para el ejercicio del poder, sino que, en realidad, el cuerpo electoral, en cuanto que es un órgano estatal que cumple una función, es creación de la ley, es decir de los representantes.**

4.3. Las Asambleas representativas y un Ejecutivo fuerte

La representación parlamentaria así como las instituciones políticas de la democracia liberal, surgieron con el objeto de limitar el poder político de las monarquías europeas, y establecer diversas libertades para los individuos. Estas instituciones democráticas se derivaron del liberalismo político que, independientemente del desarrollo histórico que tuvo en cada país, sostuvo varios principios comunes como el de la representación popular basada en elecciones libres; la originalmente llamada división de poderes creada para permitir un control recíproco entre los diversos órganos de poder del Estado; la jerarquía de las normas jurídicas basadas en el principio de legalidad etc... En suma, se postularon principios que reconocieran tanto la libertad como la igualdad de los individuos frente al Estado.

En el ámbito del derecho público el Siglo XX se ha caracterizado por la ampliación de las funciones del órgano Ejecutivo, lo cual es un fenómeno que se ha presentado prácticamente en todo el mundo. Esto obedece a varias causas pero sin duda una de las más importantes en occidente es el intervencionismo surgido a raíz de la crisis del capitalismo clásico.

La participación directa del Ejecutivo en la problemática social y económica implica una nueva organización del Estado, ya que la existencia de un Ejecutivo dominante rompe el esquema jurídico de la división de poderes derivado del liberalismo. El Estado decimonónico con un órgano Legislativo fuerte y en ocasiones preponderante fue incapaz de resolver los problemas sociales y económicos planteados, entre otros aspectos porque el establecimiento de la libertad y de la igualdad jurídica no se realizó sobre una base de unidad económica. Sin embargo, desde que se presentó el intervencionismo estatal en materia económica, se ha suscitado la discusión de si dicha participación se ha efectuado para reforzar el capitalismo, y en particular a los poseedores de los medios de producción, o si significa una nueva forma de organización socio-económica distante tanto del capitalismo clásico, como del socialismo centralista. Otro de los factores que ha influido en el fortalecimiento del órgano ejecutivo, es la cada vez mayor complejidad de la administración pública; el progreso científico y tecnológico del Siglo XX, así como el surgimiento de los problemas característicos de las sociedades industriales modernas han provocado la tecnificación del gobierno. La utilización de sistemas tecnológicos complejos a cargo de especialistas es sin duda la mejor forma de resolver determinados problemas sociales; pero por el contrario esto plantea en las sociedades industriales modernas con instituciones democrático-representativas eficaces el distanciamiento entre el político y el técnico, lo cual es particularmente grave en virtud de que en dichas sociedades el político suele ser el depositario de la representación popular.

De esta forma, en los países con órganos legislativos eficaces y que tienen instituciones jurídicas democráticas como la base socio-cultural y económica para hacerlas funcionar, se ha presentado el problema de que muchas decisiones gubernamentales están bajo el control efectivo de los tecnócratas, y así surge el peligro, del establecimiento de la ideología tecnocrática. La tecnocracia encuentra su fundamento en el culto a la eficiencia, que es el resultado de la preocupación por conseguir el máximo de resultados con el mínimo de esfuerzos, e implica una gran confianza en el razonamiento experimental para la solución de los problemas sociales.

Uno de los correctivos a la situación descrita, consiste en reforzar los órganos legislativos, dotándolos de elementos técnicos que les permitan funcionar eficazmente en la discusión de problemas socio-políticos y económicos complejos, también es importante una adecuada representación de las minorías, que además de hacer más democrática la acción política estatal, le permite al Ejecutivo un mayor margen de negociación con los grupos de presión, argumentando oposición dentro del propio sistema político institucional. En los países en desarrollo, podría decirse que no ha existido una tradición de representación parlamentaria y aun cuando sus ordenamientos jurídicos establecen instituciones políticas democráticas, normalmente no existen las bases socio-económicas y culturales para hacerlas eficaces¹⁸.

¹⁸... En el caso de México, el Poder Legislativo ha sucumbido ante el Ejecutivo, por el exacerbado uso de éste, de sus facultades metaconstitucionales. Desde la perspectiva Legislativa hasta llegar al Poder

En virtud de la profunda problemática social y económica de estos países, es muy frecuente que se recurra a la creación de un Ejecutivo fuerte y autoritario que sea capaz de actuar como promotor del desarrollo a corto plazo. Esto ha provocado el rompimiento de los esquemas teóricos de la división de poderes o separación de funciones heredados de Europa y los Estados Unidos. En el caso de Iberoamérica se ha tratado de explicar el enorme grado de atraso económico por muy diversas causas como: la carencia de capital; la inexistencia de un marco institucional para el desarrollo; desfavorables condiciones físicas o culturales, crecimiento demográfico incontrolado; y muy particularmente como consecuencia, la explotación capitalista de Iberoamérica por parte de las empresas y de los gobiernos de los países altamente industrializados. Sin duda mucho de los factores referidos han entorpecido el progreso económico de América Latina, pero esto ha dado como consecuencia el papel determinante del Ejecutivo promotor del progreso social y económico. Desde un punto de vista socioeconómico uno de los peligros de la existencia de un órgano ejecutivo autocrático radica en que la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo se efectuen con criterios rígidos sin las necesarias variantes que la realidad exige y sin escuchar a los sectores directamente afectados, lo cual puede conducir al fracaso de dichos programas; muchas de las decisiones trascendentes del Estado suelen tomarse sin la participación popular en virtud de la ineficacia de la representación

político y predominio en las decisiones económicas, se advierte un Presidencialismo en ocasiones ilimitado.

democrática establecida por las Constituciones nacionales, además de los motivos anteriormente señalados. Esta situación a nivel de la administración pública provoca el rompimiento de la dominación legal, característica esencial del estado de derecho, para dar paso a una administración tecnócrata; por esto, una acción necesaria, urgente y práctica es reforzar los órganos legislativos para permitir en alguna medida la real participación popular.

En México, es claro que, la acción del órgano Ejecutivo Federal no se limita a las prescripciones constitucionales que le son encomendadas por la ley fundamental, sino que éste va mucho más allá. "El Ejecutivo detenta un alto grado de control político sobre el partido dominante y tiene una relación hegemónica en el Congreso Federal"¹⁹; además posee un cierto grado de influencia sobre los órganos judiciales y controla el sector paraestatal integrado por numerosos organismos descentralizados -ahora cada vez son menos- así como por empresas en las que participa el gobierno federal en menor grado con otras instituciones. De la misma manera la centralización política es enorme, en el sentido de que el Ejecutivo ya sea directamente o a través del partido domina a los gobiernos de las entidades federativas; a esto debe aunarse la centralización financiera en virtud de la cual la Federación dispone de la mayor parte de los recursos fiscales del país. En el ámbito político, el decaimiento de los órganos legislativos tiene también características propias en México. "Independientemente de las causas heredadas de la

¹⁹ Roger. Hansen. *La política del Desarrollo Mexicano. Siglo XXI Editores, México 1971 pp. 22 y*

época de la Colonia y del siglo XIX, el surgimiento del actual control político puede ubicarse en México entre 1928 y 1940 coincidiendo en la primera fecha las acciones que dieron origen al partido dominante"²⁰.

El proceso de institucionalización política en México se inició en virtud de la crisis provocada por el asesinato de uno de los caudillos preponderantes en el panorama político nacional, Alvaro Obregón; lo cual rompió el equilibrio dentro del grupo hegemónico en el poder surgido de la Revolución. Esta situación precipitó la creación del Partido Nacional Revolucionario para dirimir las controversias del grupo revolucionario por medios políticos y no a través de enfrentamientos bélicos. Desde el inicio de sus actividades, el Partido Nacional Revolucionario disipó las dudas acerca de su carácter democrático realizando una imposición interna al debatirse la designación de su primer candidato presidencial, y otra en el plano electoral nacional al colocar en la Presidencia de la República a su candidato pese a la oposición de buena parte del electorado activo. Surgió como un partido poco democrático, pero se rebeló como un eficaz medio de control político, y así desde su creación se inició un largo proceso de lucha que culminó con el control del órgano Legislativo federal, y de los gobiernos de las entidades federativas, por parte del Presidente de México.

Este proceso fue paulatino y se requirió un alto grado de imposición para lograrlo, "a partir del

²⁰Gerardo. Gil Valdivia. *La Representación Parlamentaria y el Liberalismo en Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria No. 104* Centro de Estudios sobre la Universidad. Coordinación de Humanidades UNAM. México 1978. p. 20

gobierno de Cárdenas, se concilió la posición de máxima autoridad de la maquinaria política del partido con la de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que desde entonces ha detentado quien ocupa la Presidencia de la República"²¹.

Conclusión: la democracia liberal y la representación parlamentaria en particular, están directamente vinculadas con las estructuras sociales y económicas del Estado, así como con su contexto cultural. El sistema legislativo democrático-representativo, surge en la época moderna derivado del liberalismo y al entrar en crisis el aspecto económico de éste, se debilita la influencia de los órganos legislativos. En las sociedades industriales de occidente, se ha presentado durante el Siglo XX un enorme fortalecimiento del Ejecutivo en virtud de la intervención de éste en la economía dentro de los parámetros del neocapitalismo, así como por las referidas tendencias tecnocráticas de la administración pública; de esta forma muchas decisiones políticas son en realidad tomadas dentro de la esfera técnica, sin la participación efectiva de los órganos de representación parlamentaria; por lo que posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, se postuló insistentemente la necesidad de reforzar a dichos órganos, ya que de lo contrario se estaría en peligro de caer en un Estado autoritario y tecnócrata, alejado de la realidad social del pueblo. En los países subdesarrollados, que generalmente carecen de una tradición democrática sólida, así como de las condiciones mínimas para hacerla efectiva, casi todas las ideologías coinciden en la necesidad de un órgano

²¹*Ibidem.* p. 21

Ejecutivo fuerte que promueva el desarrollo en forma acelerada; en estos países es fundamental y urgente, la participación directa del Ejecutivo en la solución de la problemática social y económica, pero es igualmente importante fundamentar la educación y la participación política en una competencia democrática entre partidos por el poder, ya que de lo contrario se corre el peligro de un Estado autoritario e ineficaz. A los motivos señalados que explican el debilitamiento de los órganos legislativos hay que agregar las referidas características del sistema político mexicano que hace necesario promover un grado mayor de participación ciudadana, por lo que resulta fundamental fortalecer el Congreso Federal. No basta con la representación parlamentaria de las minorías, sino que se debe dotar al órgano Legislativo de instrumentos técnicos para que pueda realizar las funciones que le ha prescrito la Constitución. Este sería un gran paso en el largo camino hacia la democratización del país.

4.4. *La Representación y la Democracia ¿directa?*

Las discusiones sobre el tema de la democracia giran en torno a un problema central de cuya solución dependerá la interpretación que le demos al conjunto de un sistema político: "¿Cuál es la relación entre el Estado y la sociedad?"²².

Hoy en día, virtualmente en todas partes se cree que democracia es sinónimo de un sistema representativo; de ahí la adición del término "directa" a lo que, hasta hace cientos de años -por decir algo- se

²²Roger. Bartra. *La democracia ausente. Colección Enlacc. Editorial Grijalbo México 1986. p. 38*

conocía simplemente como democracia. Actualmente, el término sin calificación ha sido apropiado para una forma de democracia que es, en el mejor de los casos, indirecta; como sabemos, originalmente los partidarios de la democracia plantearon la representación como un medio para adaptar el principio democrático a sociedades que eran demasiado grandes para permitir la participación personal de todos los ciudadanos; para ellos, era una forma expedita, casi temporal, que contenía peligros obvios; se pensaba que era deseable protegerlo con salvaguardas que impidieran que los representantes se arrogaran a sí mismos los poderes y la autoridad que pertenecían propiamente al pueblo. Pero ciertas asambleas representativas, como algunos Parlamentos, tenían una historia que se remontaba a muchos siglos antes del moderno renacimiento de la idea de democracia y estas asambleas traían consigo su propio y diferente concepto de representación. Un análisis clásico de este asunto lo realizó Edmundo Burke en su *Discurso a los electores de Bristol*, el 3 de noviembre de 1774. Burke rechazó inequívocamente cualquier idea de mandato o instrucción por parte de los electores sobre cualquier asunto sobre la función de los representantes como "algo totalmente ajeno a las leyes de esta tierra", lo cual reflejó una concepción errónea de "todo orden y tenor de la Constitución". Argumentó que "su representante les debe, no sólo su trabajo, sino su juicio; y los traiciona en lugar de servirlos, si sacrifica su juicio a la opinión de sus electores". Afirmó, que el Parlamento "no era un congreso de embajadores con intereses distintos y hostiles... sino... una asamblea deliberativa de una Nación, con un interés, el de todos, donde no deben guiarnos los propósitos ni los prejuicios locales, sino el bien general que resulta de

la razón general del todo"²³; afirmación que contiene más de un eco de Rousseau, irónicamente, dado que Rousseau era inflexible en cuanto a que la Nación no debiera ser representada de la manera que Burke cita.

Esta idea, de que el representante tiene el derecho y el deber de ejercer un juicio independiente y que esta independencia sea el punto por el que se distingue a un representante de un mero delegado, es una noción que ha sobrevivido largo tiempo desde que Burke la formulara. Cualesquiera, que sean los argumentos que se usen a favor de la independencia de los miembros de asambleas o parlamentos, tal y como comúnmente se la entiende, un representante ciertamente debe representar y hablar en lugar de un grupo de personas cuya opinión puede ser distinta de la propia. Un representante electo por el pueblo de un determinado distrito electoral supuestamente debe hablar por ese distrito; es cierto que, como se usa el término representante, en oposición a delegado, no tiene el mandato de hablar o votar de manera particular; pero siempre me han intrigado las formas en que puede decirse que una determinada persona representa o habla por quienes lo enviaron ahí.

Una correcta respuesta es que este individuo se considera un representante personal de quienes lo eligieron. Un representante actuará, en determinado momento, de manera similar a como lo harían sus representados en una situación semejante; esto es, la elección es sólo una parte de la representación, ésta se vuelve plena sólo si la persona elegida habla con los acentos auténticos de quienes lo eligieron...debe

²³Anthony. *Atlas*. Democracia. Editorial Nueva Imagen. México 1987. p. 126

compartir sus valores; debe estar en contacto con sus realidades. Podemos pensar que esto otorga sustancia a la noción de representación. El resultado es, que fuera del proceso electoral, el pueblo, los representados, tienen un control asombrosamente pequeño sobre lo que sus representantes hacen en su nombre. Es difícil resistir a la conclusión de que la distinción entre un representante y un delegado, aun cuando es suficientemente real, se plantea en términos equivocados. Un verdadero representante ciertamente, es alguien que está autorizado a hablar en nombre de aquéllos que representa y que ha sido autorizado para hacerlo por ellos. Un verdadero representante, en otras palabras, es un delegado que lleva un mandato, pero al cual se le permite su juicio particular para poder hacer realidad la congruencia de sus actos con los intereses de sus representados.

Un partido gobernante puede pretender, que tiene un mandato para cumplir su plataforma electoral o las promesas electorales a que se comprometió antes de ser triunfador en los comicios; lo más que esto puede significar es que las personas que votaron por ese partido conocían sus planes y, en consecuencia, consintieron con ellos, pero este supuesto es bastante débil, porque es probable que los electores de hecho ignoren esos planes y programas, ya que es posible, que muchas personas voten por un partido, pese a no estar de acuerdo con algunos de sus planes políticos específicos, las encuestas de opinión indican que la mayoría de quienes apoyan a un partido o gobierno lo hacen al tiempo que se oponen a una o varias políticas. Los votos se emiten a favor de candidatos y partidos, no hay modo de decir si son emitidos en apoyo de una política particular o no. Un partido no

tiene el encargo de ejecutar políticas particulares; de modo que, ya sea que consideremos la práctica corriente de representación en relación con los representantes individuales o en relación con los partidos y quienes votan por ellos, es claro que el control popular y la responsabilidad, en el mejor de los casos, están encarnados en esa práctica. Esto no es accidental, dado que, en el caso de la Gran Bretaña, la doctrina oficial sostiene que la soberanía reside en el Parlamento, no en el pueblo. Por ende, incluso cuando tiene lugar un referéndum, el Parlamento tiene cuidado de aclarar que sólo se trata de una "consulta"; el Parlamento no está obligado a seguir a la opinión pública, independientemente de que se exprese por sí. Incluso, si el ejercicio de la representación fuera más democrático de lo que efectivamente es y se tomaran todas las precauciones para eliminar lo que Walt Whitman calificó "la audacia sin límites de las personas electas"²⁴; seguirán presentándose problemas, desde una perspectiva estrictamente democrática, inherentes al principio mismo de la representación. Dados el carácter único de cada individuo y los diversos grados y matices de opinión entre quienes, incluso tienen un acuerdo amplio sobre una cuestión en particular, la representación de una persona por otra, por no hablar de una persona por un grupo, siempre será aproximada e imperfecta.

Este problema se acentúa en gran medida, si en la práctica sólo la mayoría, pero también la minoría mayor, es la única representada; se ha visto, que una toma de decisiones por la mayoría, incluso en el contexto de la democracia participativa directa,

²⁴*Ibidem.* p. 130 Citando a Walt Whitman.

plantea el problema de relegar la opinión de los que se oponen a la posición mayoritaria y votan en contra de ella, pero, sin embargo, están bajo su gobierno. Se sugirió entonces, que su participación en la toma de decisiones, junto con una adhesión escrupulosa a los principios de apertura y justicia, puedan persuadirlos para aceptar decisiones y políticas con las que no concuerdan; pero en un sistema representativo, donde el representante habla y vota sólo por la mayoría del grupo representado, la minoría no queda representada de modo alguno en el proceso de la toma de decisiones. Si se acepta que la democracia representativa o indirecta es, en el mejor de los casos, un sustituto imperfecto de la participación personal y que debe hacerse todo lo posible para asegurar que las opiniones y deseos del pueblo estén representados, tan adecuadamente como sea posible, ciertamente debe inferirse que la representación debe ser proporcional al peso de cada corriente de opinión. El principio general de la representación proporcional, indiscutiblemente es más democrático que cualquier sistema que tienda a sobrerrepresentar a las mayorías a costa de subrepresentar a las minorías, si tienen la suerte de estar representadas de algún modo, pero por otra parte uno de sus principales inconvenientes es el desconocimiento ciudadano de su representante, pues en este caso ni siquiera es electo directamente a través del voto popular.

Hay diversos mecanismos para representar con precisión razonable a la opinión popular según la teoría política que se utilice; una forma es que el representante no vote individualmente, sino que vote proporcionalmente al número de votos emitidos por aquellos que representa; otra es tener más de un

representante para cada grupo o distrito electoral y que los representantes tengan un mandato en proporción a la forma en que se distribuye la opinión entre sus representados. A nivel parlamentario, los distritos electorales con múltiples representantes están diseñados, en parte, para lograr estos propósitos; sin embargo este no es el lugar para entrar en una discusión detallada de los distintos sistemas electorales, aunque debe observarse que “quienes se oponen al principio general de la representación proporcional, usualmente no lo hacen en función de la democracia y los sistemas de representación, sino que más frecuente subrayan la necesidad de un gobierno fuerte y estable”.²⁵

Esto, bien puede considerarse un factor importante pero, como muchos otros argumentos para restringir el control o influencia popular en los sistemas políticos y asambleas de representantes, no es un argumento democrático, además de aquéllos para quienes la virtud de la democracia representativa es que restringe precisamente el poder popular y también, porque transfiere la soberanía en las instituciones representativas en lugar de en el pueblo mismo; “el argumento en el que fundamentan su defensa de la democracia representativa ha sido esencialmente pragmático, es la mejor idea en el contexto de las grandes sociedades donde los ciudadanos son demasiados y están excesivamente diseminados para ser reunidos en un solo lugar. Es tiempo de examinar la validez de este argumento”.²⁶

²⁵*Ibidem.* p. 132

²⁶*Ibidem.* p. 132

¿Qué tan impráctica es la democracia directa?, en primer lugar, debemos preguntarnos si es necesario para la participación popular que todos estén reunidos en un tiempo y en un lugar. ¿Hay alguna razón para que un debate no pueda conducirse simultáneamente en muchos lugares distintos?, los medios modernos de comunicación, sobre todo la televisión, fácilmente podrían superar, si se considera deseable, el aislamiento de cualquier asamblea local o particular. Desde luego, ver o medio ver un debate no es lo mismo que tomar parte de uno y bien podría argumentarse que el nivel y estilo de participación no sería atractivo suficiente para el ciudadano en lo individual. El argumento es simple: "la tecnología moderna ha convertido la participación directa del pueblo en el debate político y la toma de decisiones en una posibilidad perfectamente practicable"²⁷. El que se considere deseable o no, es una cuestión distinta.

El referéndum, la iniciativa popular y el plebiscito son dispositivos considerados con cierta desconfianza en algunos sectores, en gran medida porque frecuentemente se usan para ratificar decisiones ya tomadas o políticas ya emprendidas -como por ejemplo el ingreso de un país a determinada comunidad económica como aconteció en Europa- o bien porque se presentan de tal forma amañadas que obviamente buscan el resultado deseado por el gobierno que lo promueve. En otras palabras, han sido gestos en dirección a una consulta popular en lugar de algo más sustancial, donde los gobiernos a menudo declinan aceptar el resultado como algo obligatorio en cualquier caso; así, estos medios democráticos pueden llegar a

²⁷*Ibidem.* p. 133

devaluarse y puede abusarse de ellos. Pero no debemos concluir de ahí que son por tanto intrínsecamente objetables y que no funcionan; por el contrario, una vez más, es difícil ver la objeción democrática que puede haber al permitir, en principio, que el pueblo mismo decida sobre las cuestiones importantes. "Los dos plebiscitos realizados en Gran Bretaña en la década de los setenta, para unirse a la Comunidad Económica Europea y establecer un autogobierno limitado en Escocia y Gales, son buenos ejemplos de cómo estas consultas estimularon debates amplios y serios sobre lo que habría de decidirse, o al menos votarse"²⁸.

Si nos apartamos del nivel nacional para considerar a las comunidades locales más pequeñas o instituciones particulares como fábricas, oficinas, universidades y escuelas, es bastante claro que no existen problemas de tamaño o comunicación que no puedan manejarse de acuerdo con el principio de democracia participativa directa. Puede haber, siempre los habrá, otros argumentos para resistir la instrumentación de un principio democrático; se emplearía mucho tiempo, sería costoso, no funcionaría bien, etc.; pero no puede decirse que es impracticable. De hecho el número de personas involucradas en estos niveles de participación, normalmente estaría muy por debajo de la población ciudadana de Atenas del Siglo V. Por ejemplo, existen instituciones educativas o sindicatos, que en cierta medida, practican la democracia directa, grupos gobernados parcialmente por asambleas generales a las que tienen el derecho de asistir todos sus integrantes; no obstante, se ha

²⁸ *Ibidem.* p. 134

establecido el principio de que todos los miembros pueden participar en el proceso de toma de decisiones, y es un principio que no ha demostrado ser inoperante o que haya producido resultados absurdos, a no ser por otras cuestiones ajenas a este principio democrático. Si el pueblo, está seriamente interesado en extender la aplicación del principio democrático, ciertamente es un modelo que podría adaptarse y adoptarse sin serias dificultades ni contradicciones prácticas en muchas de nuestras instituciones representativas nacionales.

Con lo expuesto hasta aquí, se proponen dos puntos básicos:

El primero, es que aún si concluyéramos que una democracia representativa es lo mejor que puede lograrse en las actuales circunstancias, la idea y principio de la representación está lejos de ser plena o efectivamente materializada en los acuerdos políticos existentes.

El segundo, de hecho, la democracia semidirecta podría practicarse más ampliamente de lo que en realidad es y que el desarrollo tecnológico facilitaría su instrumentación e incluso para complementar de mejor manera el sistema representativo, pues la voluntad popular se cohesionaría de mejor manera en los órganos estatales.

Si, pese a ello, la democracia semidirecta en la mayoría de las sociedades contemporáneas no se ha implantado con plenitud, las razones han sido políticas y no prácticas o técnicas; quienes ocupan posiciones de poder y autoridad simplemente no lo desean y se resisten activamente a cualquier intento

de que llegue a practicarse; la oposición a la democracia no está tan moribunda como la retórica pública puede hacernos creer. Pero, al menos, podemos concluir que los propósitos para los cuales la gente común deseaba y desea -ahora con mayor fervor- la democracia política, no se han cumplido con plenitud. Aquí hemos argumentado que se debe ir más allá y reconocer que la democracia política misma no se cumple con sólo otorgar a cada ciudadano un voto en las elecciones generales y locales. El principio de igualdad de poder político, encarnado en el derecho de cada ciudadano de emitir un voto, está en agudo contraste con las evidentes desigualdades en la distribución del poder político en todo asunto de importancia. No se trata simplemente de ver la distribución de poder e influencia, en relación con los órganos oficiales para la toma de decisiones, tampoco del poder sobre la mente y sentimientos del pueblo mismo, aún cuando en ambos casos la distribución es manifiesta y grotescamente desigual; se trata también de entender el poder mismo, como se ejerce y en donde reside. El poder económico es también poder político y no tiene sentido implementar un principio de igualdad en relación con los votos, al tiempo que se deja toda otra forma de poder político para ser distribuida con las grandes desigualdades sociales y económicas. Estas son algunas anomalías, no democráticas más obvias de la mayoría de los sistemas políticos occidentales, sobre todo de algunos países latinoamericanos, incluido México.

Aún cuando la democracia no es cuestión de grados o niveles, algunos países hoy en día son más democráticos que otros; pero ninguno tal vez sea muy democrático de aplicarse una estricta definición de

democracia. La democracia masiva es un terreno difícil y hasta ahora en gran medida inexplorado. No debemos "cortarnos las venas" en defender una aparente democracia, debemos crearla.

4.5. El nacimiento de la Representación política como principio constitutivo de un Sistema democrático

La prohibición del mandato imperativo (en cuanto principio que forma parte integrante de la concepción de la democracia representativa derivada de los procesos revolucionarios burgueses) suele estar consagrada, expresa o tácitamente, en la mayoría de los textos constitucionales. Como excepciones a esta regla general cabría recordar solamente el "Recall" de algunos estados americanos (Oregón, California), el "Abberufungsrecht" de ciertos cantones suizos (Berna, Lucerna) y la revocación del mandato sancionada en el constitucionalismo socialista, donde se reproduce la idea de Lenin, expresada en el decreto del 2 de diciembre de 1917, y según la cual: "toda institución electiva, o asamblea representativa, sólo puede ser considerada realmente democrática y representante efectiva de la voluntad popular, si se reconoce y aplica el derecho de los electores a revocar a sus elegidos"²⁰.

La técnica de la representación en los parlamentos medievales, construida sobre las bases del derecho privado, estaba montada en un acto jurídico en el que quedaban perfectamente definidos, por una parte, los sujetos de la representación y, por otro lado, la extensión y contenido de la misma. Respecto a los

²⁰Dejón. De Feys. Suplemento Constitucional de la Representación Política en *Revista de Estudios Políticos* No. 2. *Conferencia de Estudios Constitucionales* Madrid España 1955. p. 25

sujetos, era claro que el representante operaba sólo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban, y no como mandatario de la *universitas* del pueblo. Para la teoría política medieval, esa "*universitas*" se entenderá únicamente representada por el señor, el monarca, que a través de figuras como la *traslatio* o la *concessio*, se convertiría, en virtud del *paktum* entre el monarca y el pueblo, en *maior populo* o *maior príncipe*"¹⁰. Con relación al contenido y extensión de la representación, era igualmente evidente que se trataba de una representación de restringidos contornos, pues el representante únicamente podía operar dentro de los límites que el mandato le confería, y que venían puntualmente establecidos en los "cuadernos de instrucciones", hasta el punto, de que el representante se obligaba personalmente con sus propios bienes a reparar los perjuicios causados si sobrepasaba los límites del mandato, además de producirse, en ese caso, la revocación del mismo.

Esta técnica de la representación, concebida en la forma de mandato imperativo y que tuvo vigencia, tanto en Inglaterra como en los parlamentos medievales de Europa durante varios siglos, sería sustituida, en los procesos revolucionarios burgueses, por la fórmula del llamado mandato representativo que conferirá un sentido jurídico y político radicalmente opuesto al fenómeno de la representación. A partir de él, ni la representación se construye sobre los esquemas jurídicos del derecho privado propios de los contratos de comisión o de mandato, ni el representante opera sólo en nombre de los grupos o

personas que lo eligen; ni el mandato se circunscribe a lo establecido en los "cuadernos de instrucciones", ni existe, por último, la figura de la revocación. El tránsito, sin embargo, de una forma de mandato a otra, no se produjo ni al mismo tiempo, ni por idénticas razones, en Inglaterra, ni en el continente europeo; como con acierto señala Fernández de Carvajal, mientras "al mandato representativo llegan los ingleses a la inglesa, esto es, por tanteos empíricos y sin rezogantes construcciones teóricas ...los continentales lo hacen por la vía revolucionaria de la teorización doctrinal de Sieyés y sus seguidores"³¹. La matización es importante porque, aunque la fórmula del mandato representativo sea a la postre idéntica en Inglaterra y en el continente europeo, su distinto planteamiento histórico permite distinguir los supuestos técnicos y las razones prácticas que determinaron su acogida en el ordenamiento inglés, de los motivos y objetivos políticos que fueron quienes condicionaron básicamente su defensa en el proceso revolucionario francés.

En la historia política y parlamentaria inglesa, se hicieron notar bien pronto las disfuncionalidades e inconvenientes de una representación montada bajo la forma de mandato imperativo. El hecho de que los parlamentarios sólo pudieran expresarse en los asuntos para los que previamente estaban autorizados, si no servía a los intereses de los monarcas, que encontraban en los "cuadernos de instrucciones" una limitación a cualquier tipo de presión sobre los diputados, no favorecía tampoco a los intereses del Parlamento, que veía cercenadas sus posibilidades

³¹ *Ibidem.*, p. 27. Citando a Rodrigo Fernández de Carvajal.

expansivas; nada tiene por tanto de particular, que en las cartas dirigidas por los reyes a los "sheriffs", en las convocatorias de la Cámara de los Comunes, les recomendaran que los representantes obtuviesen los poderes más amplios posibles; "de igual modo tampoco tiene por qué causar extrañeza, que fuera la propia Cámara de los Comunes quien alentó la idea de que sus diputados no tenían por que rendir cuentas a sus electores, después de cada sesión parlamentaria, de la conducción mantenida en la Cámara"³². En definitiva, en la tensión histórica entre la Cámara de los Lores y la de los Comunes, difícilmente hubiera esta última podido extender sus competencias y atribuciones sin eliminar previamente la institución del mandato imperativo, máxime cuando los representantes deliberaban y actuaban en nombre y derecho propio, y con libertad plena. Razones de efectividad parlamentaria, y a fin de evitar el obstruccionismo que el mandato imperativo llevaba consigo, obligaron a que en el momento en que las dos cámaras adquirieron plenamente en Inglaterra el Poder Legislativo por medio del Parlamento, el mandato representativo se convertiría también en una realidad indiscutible.

Blackstone constataba ya en su época, la plena independencia del diputado, y la explicaba en "función de la circunstancia de que los representantes no representaban sólo a los electores, sino a la totalidad del reino"³³; sería, sin embargo con Burke, en el ya citado célebre *Discurso a los electores de Bristol*, cuando en el plano teórico se estableciera en la tradición inglesa la consagración definitiva del

³²*Ibidem.* p. 27

³³*Ibidem.* Citando a W. Blackstone. *Commentaries of the laws of England.* Londres 1783.

mandato representativo; "mi estimado colega (se refiere a su opositor en la elección) dice Burke, "sostiene que su voluntad debería quedar sometida, si en eso consistiera todo, la cuestión resultaría sencilla, si el gobierno fuese una cuestión de voluntad por uno u otro bando, indudablemente la vuestra tendría que ser predominante; pero sucede que el gobierno y la legislación son cuestiones de juicio y de razón, no de inclinación", ¿y qué clase de razón es aquella en la que la determinación precede a la discusión, en donde un conjunto de hombres delibera y otro decide? -interrogaba Burke-, "presentar una opinión es un derecho de todos los hombres; la de los electores es una respetable y de peso... Pero unas instrucciones autoritarias, los mandatos (imperativos) que el diputado ha de obedecer ciega y explícitamente, aún juzgándolos contrarios a la más clara convicción de su juicio y conciencia, éstas son cosas totalmente desconocidas para las leyes de nuestra tierra..."³⁴.

Las razones y motivaciones prácticas que determinaron en Inglaterra la sustitución del mandato imperativo por el mandato representativo, se hicieron también notar en el proceso revolucionario francés. Sin embargo, mientras el mandato representativo aparece en Inglaterra como una consecuencia lógica del desarrollo de la democracia representativa y como resultado de las disfuncionalidades que para la misma tenía la forma de mandato imperativo, el mandato representativo no se presenta en Francia como el mero correlato técnico de una conquista política previamente lograda, sino que se involucra en las luchas y tensiones por el establecimiento de la

³⁴*Ibidem.* p. 28

democracia representativa frente a los esquemas políticos del antiguo régimen. Es verdad que por sus inconveniencias técnicas, en la Ordenanza del 24 de enero de 1789, era el propio rey quien condenaba el mandato imperativo. No obstante, no es menos cierto que las apelaciones al mandato representativo que en la Asamblea Nacional de Francia realizaron los grandes revolucionarios (Talleyrand-Perigord, Lally-Tollendal, Barrere, Sieyés, etc...), aparecen condicionadas en la mayoría de las ocasiones, más que por motivos técnicos, por la necesidad política de defender un principio que se conectaba directamente con la doctrina de la soberanía nacional; en la tradición francesa el régimen representativo -dice Carré de Malberg- "tiene su punto de partida en el sistema de la soberanía nacional, así como, recíprocamente, el concepto de Soberanía nacional conduce esencialmente al de régimen representativo"³⁵. No se trata ahora, de exponer la doctrina de la soberanía nacional tal y como y en contra de la tesis de la soberanía popular de Rousseau la formulara Sieyés. Lo que importa solamente es dejar constancia de que, conforme a ella, al no recaer la soberanía en los sujetos que componen la colectividad aisladamente considerados, sino en la Nación en su conjunto, nadie tiene el derecho a ejercitar individualmente ninguna función soberana. Ahora bien, como la Nación es un ente abstracto que no puede decidir por sí misma y actúa a través de representantes, los representantes, que no son soberanos -porque soberana es sólo la Nación- lo que sí pueden expresar, operando libremente, es la voluntad de la Nación³⁶. Consecuencia

³⁵ *Cfr. Carré de Malberg. Op. Cit. p. 914*

³⁶ *Ibidem. p. 916 y ss.*

inmediata de la manera en que la burguesía presentó y resolvió los conceptos de soberanía y representación nacional, se dieron dos principios: en primer término, que los diputados "dejan" de representar al grupo especial que los elige, para convertirse automáticamente en representantes de la Nación entera, y, en segundo término, que su mandato, por vincularse a la Nación y no a las personas o grupos que realizan la elección, no podrá en ningún caso ser revocado por éstos.

Se ha dicho y con razón, que si todo acto de representación supone la existencia de dos voluntades (la del representante y la del representado), sería necesario demostrar previamente la voluntad de la Nación para que la doctrina de la representación tuviera una mínima coherencia lógica; pero como esa voluntad no existe, sino que se crea y se presupone con la aparición de los representantes, la teoría de la representación ha sido refutada -como indicara Kelsen- en una tautología y en una ficción³⁷.

No perdamos tiempo, no se trata de discutir ahora la fundamentación jurídica de la representación. Lo que importa es tan sólo dejar constancia de su virtualidad y de sus implicaciones políticas; con ella, la burguesía encontró el definitivo argumento que le permitió situarse frente al Estado personificado en el Príncipe, y el Estado personificado en la Nación; y no tanto en cuanto a través del mecanismo de la representación se manifestó la voluntad y la soberanía nacional, sino en cuanto que por su mediación, el ente ficticio y abstracto de la Nación

³⁷ Cf. *Teoría de la Ley*, Cap. IV, p. 50. Citando a Kelsen.

adquirió una dimensión real y concreta en las asambleas. Como se advierte, la representación más que expresar la voluntad nacional, para lo que sirve efectivamente es para crearla; la ficción jurídica se convierte entonces en ficción ideológica y política, en la que la pregunta a resolver se presenta en los siguientes términos: ¿Cómo justificar la figura del mandato representativo, que libera al representante de todo compromiso con los electores, con las exigencias de la democracia?

Cuando en el proceso revolucionario francés, se planteó la cuestión de la naturaleza de la representación y del carácter del mandato, se tuvieron siempre presentes las consideraciones que al respecto había ya formulado Montesquieu: "El pueblo -escribía Montesquieu- es admirable para elegir a aquéllos a quienes debe confiar una parte de su autoridad... ¿Pero sabrá conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá"; y en otro lugar añadió: "La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir asuntos. El pueblo en modo alguno no lo es, lo que constituye uno de los graves inconvenientes de la democracia..." por eso "...el pueblo no debe entrar en el gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que está muy a su alcance", pero "la facultad legislativa será confiada al cuerpo que se elija para representar al pueblo".

Sobre las pautas marcadas por Montesquieu, establecería Sieyès la distinción entre democracia y gobierno representativo. "Los ciudadanos -decía

Sieyés- pueden dar su confianza a alguno de ellos; para la utilidad común designan representantes mucho más capaces que ellos mismos de conocer el interés general y de interpretar su voluntad a este respecto; la otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley es concurrir uno mismo inmediatamente para hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracteriza a la verdadera democracia pero ante la imposibilidad de éste se designa al gobierno representativo"³⁹.

El problema para los revolucionarios franceses era justamente el de optar por uno u otro. A lo que el propio Sieyés contestó: "la elección entre estos dos métodos de hacer la ley no puede ser dudosa entre nosotros". La razón es muy simple: " la gran pluralidad de nuestros conciudadanos no tiene bastante instrucción, ni bastantes momentos de ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que han de gobernar Francia; su parecer es pues, el de nombrarse representantes, y puesto que es el parecer del mayor número, los hombres esclarecidos, así como los demás deben someterse a él"⁴⁰.

Frente a la interpretación falaz que contempla al régimen representativo, como resultado de la imposibilidad material de llevar a la práctica la democracia directa en la organización estatal contemporánea, quedó muy claro que, para Sieyés, "el régimen representativo tiene un valor y un significado cualitativa y sustancialmente diferente al del gobierno y la democracia directos, más que manifestar la voluntad concreta del pueblo que puede ser

³⁹ Carré de Malberg. *Op. Cit.*, p. 963

⁴⁰ Carré de Malberg. *Op. Cit.*, p. 963

equivocada y errónea, lo que se pretende con él es expresar en abstracto la razón, la justicia y la virtud colectivas”.

En cambio para Stuart Mill, una Constitución representativa, “es un medio de sacar a la luz la inteligencia y la honestidad existentes en la comunidad, y al mismo tiempo de hacer valer más directamente sobre el gobierno el entendimiento y la virtud superior de los individuos mejor dotados”⁴¹.

Desde una orientación similar, escribiría Madison en *El Federalista*: “El efecto de la representación es que afina y amplía la opinión pública pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés del país”⁴².

Se forja de este modo un concepto de representación que nada tiene que ver con los habituales esquemas de derecho privado de los contratos de comisión y de mandato a los que, como mal menor, Rousseau pretendía circunscribir la representación política. Precisamente porque a los representantes corresponde expresar los intereses y valores colectivos de la razón y la justicia, la prohibición del mandato imperativo surge como la más urgente e imperiosa necesidad del sistema. Ni decir que, mientras la burguesía pudo mantener la creencia en unos valores sociales colectivos y en unos intereses comunes de la Nación, pudo también seguir sosteniendo una teoría de la representación que, si

⁴¹Stuart Mill. *Op. Cit.* P. 45

⁴²Cf. Hamilton, Madison y Jay. *Op. Cit.* p. 59

jurídicamente no ofrecía la más mínima consistencia, políticamente no dejaba de tener su grandeza, en cuanto expresión y ritualización de los valores e intereses en que se plasma la unidad política ideal de una Nación o de un pueblo.

Viniendo ya al funcionamiento del modelo representativo en nuestros días, es lógico que éste tuviera que adaptarse andando el tiempo, a la sociedad urbana e industrial, a la extensión del sufragio y a la creación de las grandes organizaciones políticas que encauzaron la democracia de masas, entre las que los partidos políticos son los que reclaman nuestra atención en este momento porque han terminado por imprimir una honda transformación en el modelo de representación que estamos analizando. En realidad, es discutible si en esa evolución han sido los partidos los que han modificado el sistema parlamentario o ha sido el sistema parlamentario el que ha transformado a los partidos; o si, en tercer lugar, y esto parece lo más probable, la transformación ha sido recíproca. Hoy, los partidos y las asambleas representativas forman la dual estructura política del pueblo en continua y mutua referencia, de manera que no es posible entender la una sin la otra. Nos encontramos, ante un proceso que se presenta con dos elementos: de una parte, la relación entre los electores y el partido; de otra, la existente entre los partidos y los representantes. El problema está en que la cooptación que el partido hace de los candidatos tiende a ser una elección real que mediatiza la que después hace el cuerpo electoral, máxime si tenemos en cuenta que los programas políticos se confeccionan de forma acusadamente centralizada. Ante la presencia de unos partidos rígida y poderosamente organizados, el

representante tiende a ser más el portavoz del partido que de cualquier otra instancia (incluyendo a sus propios electores); y sus vinculaciones partidistas tienden a ser más fuertes que cualesquiera otras (incluyendo las de su clase social). De manera que, de los dos mandatos que recibe el representante moderno, el del partido y el del electorado, el primero debiera prevalecer sobre el segundo.

Estos son los hechos, no tan negativos como se pintan, pero que se imponen a pesar de las declaraciones constitucionales en contra; por vía indirecta, aunque con vigor más enérgico, resucita en nuestro tiempo -debemos evitarlo- el mandato imperativo, haciendo que los parlamentarios representen no al distrito que los eligió ni a la Nación de que son órgano, sino al partido en que militan, que ejerce sobre ellos autoridad castrense severísima. La representación entonces, deberá ser la garantía por excelencia que contengan todas las Constituciones nacionales de nuestro tiempo, conjuntamente con el reconocimiento a los derechos fundamentales del hombre, la división de poderes, la auto-obligación jurídica del Estado, su forma de gobierno y la renovación republicana del poder público. El sistema representativo es pues, el procedimiento mediante el cual la soberanía que reside en el pueblo y no puede ser delegada, se manifiesta en un país.

CAPITULO V

LOS PRESUPUESTOS DE LA PARTICIPACION POLITICA

Sumario: 5.1.- La Militancia política. 5.2.- La Apatía política y la Participación. 5.3.- La Participación del ciudadano en las decisiones políticas fundamentales. 5.4.-El Consenso, la Libertad y el Debate.

En este capítulo, reflexionaremos acerca de la participación política, sus presupuestos. La participación del ciudadano en las cuestiones que conciernen a la vida del Estado, es una vía alterna importante para complementar el fin que persigue el régimen representativo, que la voluntad popular se permee en los órganos del poder público, cuya función en todo momento debe estar regida por la ley y controlada por la soberanía popular. Hasta el momento, ya estudiamos al hombre como ser social y político, al Estado como una sociedad organizada con instituciones y con un régimen jurídico que las regula; al poder y su legitimación; a los partidos políticos, su origen y funciones; al estado de derecho, y a la democracia como una forma de

gobierno que se practica actualmente a través del régimen representativo; ahora, analicemos la militancia política, el consenso, el debate, la libertad y la participación del ciudadano en las decisiones políticas fundamentales.

5.1. La Militancia política

La importancia de la militancia política, como tema de estudio del politólogo, se deriva del papel fundamental que representa no solamente en la vida de los partidos sino en la existencia misma de los sistemas políticos. La incuestionable identificación aristotélica del hombre como *zoon politikon*, nos permite determinar que todas las actividades humanas tienen consecuencias políticas, independientemente de la voluntad de sus autores. La militancia política *es una actividad humana que tiene como característica fundamental la obtención de fines políticos.*

La militancia política como actividad, aparece estudiada y analizada por los politólogos contemporáneos como participación activa de los individuos o de los grupos en los procesos de la consecución del poder. El campo de acción donde se desenvuelve con mayor posibilidad de éxito la militancia es el de los partidos, asociaciones compuestas de miembros participantes en los procesos políticos que unidos por una comunidad de ideologías e intereses, buscan una misma finalidad, el poder. Entendidos de esta manera, los partidos, son verdaderos instrumentos coordinadores de intereses que persiguen la conquista y el mantenimiento del poder.

No todos los ciudadanos en los asuntos políticos, participan de la misma manera, la intensidad será la que nos revele la existencia de cinco tipos esenciales de participación política, la que realizan:

1. Los votantes: son los ciudadanos que sin tener vínculos expresos con determinado partido, sufragan por él cuando se llevan a cabo los procesos electorales.
2. Los simpatizantes: son las personas, que teniendo o no la categoría de ciudadanos, se solidarizan con determinado partido político coadyuvando en sus actividades partidistas como son la difusión ideológica, la propaganda, la asistencia a reuniones, etc. Inclusive pueden realizar aportaciones económicas para el sostenimiento del partido, sólo que esas serán espontáneas y no tendrán características de obligatoriedad ni de periodicidad.
3. Los inscritos: son los individuos de los partidos que han cumplido con las formalidades de ingreso. Su vínculo de relación con el partido es claro, puesto que la inscripción es la declaración expresa o aceptación tácita de formar parte de la organización, con los derechos y las obligaciones que este acto implica.
4. Los militantes o miembros de los partidos: son aquellos cuya participación en todas las

actividades partidistas está revestida de mayor intensidad. “El militante de un partido es el activista que no solamente vota, asiste a las reuniones, paga las cuotas, sino que vive todas y cada una de las actividades de su partido. Inclusive manifiesta su activismo partidista en su trabajo y en las ocupaciones diversas que desempeña”.¹

5. Los electores: son los ciudadanos que han reunido los requisitos legales y constitucionales para poder ejercitar su derecho a votar, a designar a sus representantes políticos, mayoría de edad, goce pleno de sus derechos ciudadanos, cartilla de elector entre otros requisitos.

Esta clasificación está elaborada teniendo como centro de análisis los grados de la intensidad en la participación política por parte de los ciudadanos.

El militante político, es la persona inscrita a un partido; su actividad intensa lo identifica como el protagonista de la escena política; “es un profundo pensador de la acción y un decidido intérprete de la ideología de su partido en la práctica”. Los partidos se nutren y vigorizan de la fuerza, número y calidad de sus militantes. “En la conceptualización europea los términos *adherente*, *inscrito* y *militante* son diferenciados también en relación a la

¹Miguel Ángel González Barquero. *La militancia Política en España Pensamiento Político* Vol. 29 No. 42. Octubre. México 1942. p. 195

²Ibidem. p. 199.

intensidad de la participación; en la terminología italiana el término *adherente* es equiparado al de *inscrito*; en la jerga política francesa los términos *adherente* y *miembro* son empleados con frecuencia como sinónimos; en la terminología latinoamericana los conceptos *miembro*, *adherente* e *inscrito* son empleados indistintamente; el término *militante* se emplea como sinónimo de activista y será esta característica la que determine, al igual que en la conceptualización europea, su diferencia con las anteriores".³

El militante, lleva a cabo una acción continua, permanente, para conseguir las metas de su asociación; su actividad está regida por las directivas del partido; no le es permitido actuar fuera de los lineamientos fijados por la declaración de principios y programa de acción de la organización política en la cual milita. Los partidos políticos en general, están integrados por miembros. Aparentemente esta afirmación excede la obviedad, pero al estudioso de estos temas debe interesarle en manera particular precisarlo, puesto que no todos los miembros que integran los partidos políticos son individuos. En los partidos políticos modernos y en especial los partidos de masa, los miembros colectivos desempeñan funciones determinantes, inclusive en la vida misma de estas agrupaciones. La aparición de los partidos socialistas, que son esencialmente partidos de masas, en los albores del siglo que vivimos y su ingreso en la vida de los Estados, han aportado en los procesos políticos nuevas prácticas e instituciones; "una de ellas entre

³*Ibidem.* p. 199

las más importantes, es la de considerar a sindicatos y asociaciones como miembros del partido, asimismo, estos partidos de masas, al aumentar su importancia e influencia en el curso histórico de los acontecimientos políticos aceptan como miembros del mismo a individuos; actualmente esta clase de partidos acoge entre sus filas a individuos y a asociaciones".⁴ Hasta nuestros días, las teorías elaboradas sobre materia política son numerosísimas; ocupan primeros lugares aquéllas que tienen por objeto el poder y los partidos políticos. Una teoría política que tenga por objeto el estudio del militante es necesaria, puesto que la militancia es a la fecha analizada como actividad y se deja de lado al protagonista principal de las actividades políticas, es decir al militante. Los estudios y las investigaciones hasta hoy lo revelan siempre en función de una actuación o en relación a un partido.

Profundizando dentro de la estructura de los partidos, las funciones y la existencia misma de éstos, dependen de sus militantes. La calidad de ellos determinará e influenciará notablemente el papel que desempeñará un partido en los procesos políticos; si el militante es el actor y principal ejecutor de las directrices partidistas, obviamente los partidos buscarán un aumento en cuanto al número y la superación de los mismos; nutriéndose con nuevos militantes y vigorizando ideológicamente los ya existentes, los partidos estarán en posibilidad de preparar y madurar dentro de sus propios contextos a sus futuros dirigentes. La

⁴ *Ibidem.* p. 200

actividad del militante, como miembro de un partido, no es autónoma: tiene las mismas limitaciones del partido, pues busca la atención de fines comunes con estrategias predeterminadas; es oportuno subrayar la dependencia del militante respecto a las directivas de los partidos.

Un problema de profundo interés y gran actualidad, es el representado por "el enfrentamiento entre nuevos y viejos militantes".⁵ De hecho este problema se presenta con mayor frecuencia en los países que han reformado sus sistemas electorales -aunque también en otros países como México, en el cual el partido en el poder se debate fuertemente en su interior, para intentar volver a sus principios ideológicos fundacionales: nacionalismo revolucionario- con el fin de permitir, a nuevos grupos, el acceso en los procesos electivos y consolidar una mayor penetración en la voluntad del electorado. Con esas reformas los partidos políticos han buscado aumentar sus fuerzas, al pretender encuadrar dentro de sus contextos a los nuevos participantes; este ingreso de nuevos grupos a la vida política ha determinado que los partidos intensifiquen sus funciones de proselitismo, basándose en la actuación constante de sus militantes. A su vez, esta acción continua de proselitismo, desarrollada por los militantes, ha traído como consecuencia un aumento en las expectativas del derecho de los militantes para ocupar puestos directivos en la organización a la cual pertenecen. Esta situación de hecho tan particular que viven ciertos partidos, ha dado origen

a especulaciones teóricas sobre el conflicto generacional entre viejos y nuevos militantes. El empleo del método histórico en ciencia política, con sus controles también históricos, nos conduce a afirmar que en los Estados donde se ha presentado con anterioridad el mismo fenómeno, el problema ha sido resuelto evitando el choque de generaciones y propiciando la colaboración intergeneracional. "La solución puede encontrarse en los lineamientos fijados por los partidos políticos de Suecia, Holanda, Suiza, Canadá, Australia, etc., que han procurado el ingreso de las nuevas generaciones de militantes en los puestos directivos". "En México, aún sigue imperando la "ley de hierro de las oligarquías" -de la que habla Robert Michels- en los partidos políticos predominantes, sólo una cúpula dirigente decide candidatos, directrices, rotación de dirigencias y nunca otorga una posibilidad de ventilar con nuevas propuestas los rumbos de las organizaciones políticas; situación que se da con mucha frecuencia en las organizaciones políticas del sistema mexicano.

La colaboración intergeneracional, adquiere mayor influencia e importancia en los sistemas políticos de aquellos Estados donde el subsistema partidista funciona con un bipartidismo o un pluripartidismo moderado. Esta afirmación es válida puesto que los partidos son los que proporcionan las clases dirigentes del poder público, y son los campos en donde primeramente se experimentan soluciones que tendrán posteriormente aplicación a niveles más amplios como los estatales; si dentro de los

partidos se experimentan y solucionan los conflictos generacionales, el Estado en donde actúa el partido estará en posibilidad de resolver este problema que puede ocasionar graves crisis internas.

Al considerar al militante en los partidos políticos como el ejecutor de las directrices partidistas, el rol por él desempeñado aumenta en cuanto a la importancia puesto que al actuar, entra en contacto directo con los electores, de los cuales recoge sus pretensiones e inquietudes y posteriormente las transmite a los dirigentes cuando recibe nuevas instrucciones; este papel de transmisor-receptor desempeñado por el militante, va definiendo en él una personalidad con características propias; la personalidad del militante, objeto de estudio de la psicología política revela las características de la personalidad de la sociedad en la cual se desenvuelve. Una sociedad moderna, en la cual los partidos actúan intensamente, exige militantes dinámicos, conscientes de los cambios sociales estructurales; una sociedad moderna, empleando las palabras de Lerner: "...exige una personalidad móvil, capaz de adaptarse a un cambio rápido; el desarrollo de una sensibilidad móvil tan adaptable al cambio que una reorganización del propio sistema constituya su rasgo distintivo... La personalidad de una sociedad de masas implica la falta de todo valor personal sólido basado en la participación gratificatoria..."⁷

El dinamismo señalado por Lerner, que acontece en las sociedades modernas, exige del

⁷Ibidem. p. 203. Citando a Daniel Lerner.

militante un contacto directo y permanente con el pueblo, le obliga a ser conocedor de sus problemas, lo sensibiliza y motiva dentro de la naturaleza cambiante de su fenomenología; en cambio en las sociedades no modernas -siguiendo el criterio de Lerner- la personalidad de los militantes que en ella actúan será caracterizada por la apatía y el conformismo. La continua y permanente actividad del militante, determina una elevación en el índice de la cultura política; su labor responsable motiva a la población a interesarse en los problemas públicos, coadyuva definitivamente en la politización y en la concientización política. El militante responsable tiene la obligación de despertar el interés de sus conciudadanos a intervenir en los procesos políticos; critica la indiferencia y el conformismo que conducen de hecho a la adopción de actitudes hostiles, intransigentes e incomprensibles hacia los encargados de la gestión pública; trata de convencer a aquéllos que con su apatía cometen el error de dejar el gobierno en manos de unos pocos; busca con bríos la adhesión de los gobernados y los motiva a intervenir en los asuntos públicos. El militante es motivador de la politización, entendida ésta como participación consciente -no manipulada- en los procesos políticos; coadyuva a la tarea importantísima, consistente en que los ciudadanos posean un mínimo de conciencia política; es decir, concientiza, entendido este concepto como la comprensión de los problemas fundamentales que deben ser decididos por la vía del voto; considerado bajo estos aspectos, el militante buscará los medios idóneos para que su actuación sea positiva y pugne por mejorar el ambiente sobre el cual actuará; tenderá a atenuar los antagonismos existentes

procurando, dentro del respeto del pluralismo político, fomentar el apoyo de los electores para su partido. Tarea primordial del militante es la conquista del apoyo popular a su partido; el trabajo por él desempeñado es difícil y escabroso, puesto que debe respetar las reglas del juego político; su labor será la de obtener el consenso, pero respetando el disenso; debe buscar la cohesión, es decir, debe superar los antagonismos existentes sin dañar la pluralidad de los centros emanadores de decisiones. No está por demás, señalar que el militante debe actuar con libertad dentro de las directrices fijadas; al mencionar competitividad y pluralismo políticos estamos disertando en la esfera de los Estados democrático-liberales; dentro de este cuadro político el militante es propagandista, organizador de reuniones y mítines, mediador entre la base y los dirigentes del partido. Es portavoz del llamado a la intervención de las masas en los procedimientos de selección y elección de los líderes partidistas y de los futuros representantes; su actividad tiene por objeto la conquista del voto; consciente de su responsabilidad, está atento a que la contienda electoral se lleve a cabo dentro de los límites del orden jurídico para evitar la lucha política caracterizada por actos delictuosos. Siempre dispuesto a las confrontaciones ideológicas, su espíritu está nutrido de los principios de libertad e independencia.

Los mecanismos democráticos puestos en movimiento y a prueba cada vez que se realicen contiendas electorales, deberán reforzarse con la participación cada vez más numerosa de nuevos contingentes de población, al ampliarse el sufragio

que día con día deviene más amplio y más universal; con la actividad del militante, la participación política se transforma en más consciente y responsable, dejando atrás la espontaneidad y el conformismo que son campos propicios para la manipulación. El trabajo del militante es de suma importancia aún cuando algunas veces no es tan fácil limitar e identificar los campos de acción en los que va a desarrollar sus tareas. En la extensa gama de actividades que desarrolla el militante, debe pugnar por fortalecer sus iniciativas. El operar cotidiano del militante le permite convertirse en orientador de soluciones; pretende, transmitiendo sus convicciones, una elevación en la cultura política de los ciudadanos; mejora con su intervención responsable los mecanismos electorales, haciéndolos más ágiles y eficaces.

Concluimos que la militancia como actividad política, impulsa y vigoriza las instituciones y mecanismos de la democracia-liberal, que como sistema político debe ser entendido como el gobierno de las mayorías con el respeto a las minorías; para lograr esto, es necesaria la participación continua y permanente de la mayoría ciudadana en cualesquiera de los mecanismos democráticos; de los cuales el más importante es la elección de los representantes. El interés que la población fija en los mecanismos y procedimientos democráticos, debe ser no solamente respetado por los gobiernos, sino que éstos deben procurar todos los medios que tengan a su alcance, posibles y lícitos, para que los ciudadanos tengan acceso con facilidad a la participación. Un gobierno será más o menos democrático en la medida que respete y

fomente la participación; sin embargo, es conveniente señalar que estamos hablando de participación y no de manipulación, puesto que los gobiernos totalitarios y autocráticos buscan por todos los medios que la participación se lleve a cabo para ocultar sus fines y propiciar un mercado político controlado. La diferencia entre la manipulación y la participación está determinada por la libertad para los ciudadanos de escoger en última instancia con su voto, los candidatos que en un futuro próximo se transformarán en gobernantes.

Los sistemas políticos democráticos sólo de nombre, -ya que el término democracia es imán inigualable para atraer adeptos- con un subsistema partidista en el que funciona sólo un partido están en el polo opuesto a la posición de los sistemas democráticos en donde los subsistemas partidistas permiten un clima de competitividad. La defensa de los sistemas democráticos liberales se encuentra en la participación popular; debe ser tarea primordial del militante fomentar y vigorizar esta participación, aún cuando es problema común en estos sistemas el conformismo y la apatía populares hacia los asuntos de intereses público. Las abstenciones en los procedimientos electorales son frecuentes y en algunos casos revelan conformismo con el partido o con sus candidatos; es muy importante no sólo para el militante sino también para el politólogo saber interpretar el abstencionismo y lo que éste contiene en el fondo; la no participación en los asuntos públicos, por parte de la población, es síntoma de graves consecuencias para el sistema mismo. "Un pueblo que huye de la lucha política -afirma Jiménez de

Parga- pierde el derecho a la máxima identificación de gobernantes y gobernados, pierde el derecho a la democracia".⁸

5.2. La Apatía política y la Participación

La casi totalidad de la actual discusión que se desarrolla entre sociólogos y analistas de la política acerca de las "tensiones que dividen a la comunidad", "los conflictos entre clases e intereses", "las cuestiones en la lucha política", es de lo más superficial. La discusión gira alrededor de las diferencias entre demócratas y republicanos, entre liberales y conservadores, entre los del norte y los del sur, entre los agricultores y la gente de la ciudad, entre empresarios y trabajadores, etc.; estas divisiones, aunque reales, son superficiales, puesto que toda esa gente conoce "el juego de la política", de la competencia por el poder. Disienten en cuanto a quién deberá quedarse con cuánto, pero todos están de acuerdo en que vale la pena lograrlo; la división fundamental, aunque un tanto borrosa, es la que existe entre los "que están adentro" y los "que están afuera".⁹

Las cuestiones de la participación política del pueblo o de su apatía en la sociedad moderna, constituyen una honda preocupación, a veces un tormento, para los muchos estudiosos de la representación política, que se preguntan: ¿Qué es lo que impulsa a la gente a participar?, ¿Cuál es el grado de su participación en política?, ¿Cuáles son

⁸*Ibidem.* p. 207. Citando a Jiménez de Parga.

⁹Giuseppe Di Palma. *Apatía y Participación en* Revista Pensamiento Político Vol. VII No. 25 Mayo México 1975. p. 97

los efectos de esta participación en el funcionamiento de la república moderna?. Hay quienes ven en la apatía hacia la política un síntoma, tanto como una causa del mal funcionamiento de la sociedad, y alegan que el grado de participación en la sociedad moderna no llega a satisfacer los requisitos de las teorías democráticas de la responsabilidad cívica; otros han intentado reconsiderar las teorías liberales de la democracia para explicar la persistente apatía política, incluso en las democracias. En su opinión hasta cierto punto, la apatía no sólo es inevitable, sino además, conveniente, "ya que ayuda a mejorar la actuación de la república; una participación excesiva pudiera hacer que la política resultara ingobernable, así como estancar las decisiones del curso a seguir".¹⁰

No es cosa fácil decidir cuáles acciones constituyen una participación en política; hay personas que dedican a ella la totalidad de su tiempo y energía; otras prefieren mantenerse como espectadores, interesados pero pasivos; para algunos, la política es un asunto merecedor de una atención digna y responsable; para otros la actividad política es episódica o en la que hay que participar sólo en momentos de crisis. Así, los actos de participación van desde lo más pacífico y esporádico hasta lo más activo y uniforme. Personalmente, creo que nos deben interesar aquellos aspectos de la participación de la ciudadanía que implican actividades relativas simples, comunes y poco exigentes, tales como votar, hablar de política,

¹⁰*Ibidem.* p. 98

tratar de informarse, interesarse en la política y afiliarse a alguna organización política.

La participación, se da de acuerdo a la posición del individuo en sociedad y de sus actividades hacia la Nación. Esta explicación es, con mucho, la más ampliamente adoptada y documentada. Generalmente, el total de las sociedades democráticas, encontramos que la participación de los difentes tipos de individuos se da en los siguientes términos:

- 1. La participación es mayor entre las personas más educadas, aquéllas que gozan de mayores ingresos u ocupaciones de más categoría, casi generalmente los residentes de las ciudades. Una de las supuestas razones de su alto grado de actividad política es que esas personas tienen conocimientos, motivos y oportunidades, además de estar expuestas a presiones de grupo que los inducen o los ayudan a participar. En el caso de nuestro país, la participación política no espontánea -votar por ejemplo- se da entre núcleos campesinos, de obreros o burócratas a favor de determinado partido, como consecuencia de posibles acciones de hostigamiento, o coacción, entre otras causas.**
- 2. La participación también es mayor, entre las personas que se sienten unidas al sistema político y que ven esa relación como algo remunerativo y satisfactorio. El sentimiento de la capacidad política personal, el**

sentimiento de responsabilidad cívica, el sentimiento de confianza e identificación con la política y sus instituciones, favorecen la participación, en tanto que “el cinismo y la suspicacia, el sentimiento de que la política es algo remoto, amenazador, corrompido e ineficaz, llevan a la apatía política”.¹¹

En suma, si concentramos la atención, en el papel de la posición social y la orientación individual hacia la política, veremos la participación como la expresión y producto de la integración de la persona dentro del sistema de relaciones políticas y sociales. La participación no florece si el ciudadano, por razón de su privilegiada posición social, o de su confianza y relación efectiva con el gobierno, considera fácil y ventajoso trabajar dentro de la estructura política existente; Podemos decir entonces, que quienes participan en política están más capacitados o dispuestos para trabajar dentro de la estructura existente, a aceptar sus reglas básicas y a interesarse en sus resultados presentes, que quienes no participan.

Si comparamos los países y no los individuos, esta interpretación sugiere que la participación es mayor en los países en donde la condición social y las actitudes políticas que fomentan la participación son más comunes. En esta categoría podemos colocar a los países modernizados, es decir, a los países social y políticamente desarrollados, que se definen como aquéllos en donde la industrialización

¹¹ *Ibidem.* p. 99

causa o acompaña una serie de cambios sociales y políticos que favorecen la participación de la mayoría del pueblo. Los cambios sociales incluyen la urbanización, la difusión de la alfabetización, la movilidad social, y cambios en la estructural social; los cambios políticos incluyen la formación de un gobierno nacional y el incremento en las capacidades del sistema político, es decir, el sistema produce más en mayor número de áreas y más efectivamente que antes; sus decisiones resultán más satisfactorias para mayor número de personas, y se las arregla para acomodar con mayor eficiencia los intereses y exigencias en conflicto. También, de acuerdo con algunas definiciones, el desarrollo político implica que todos los ciudadanos gocen de iguales derechos legales y políticos, sin que importe su origen o posición social, incluyendo el derecho a participar en política y contribuir a las decisiones políticas. El ejercicio del derecho a participar es facilitado por diversos tipos de organizaciones políticas, a las que los ciudadanos pueden afiliarse; de ahí que los ciudadanos de un país moderno sean más competentes políticamente, tengan una mejor idea de las actividades de sus sistemas y le tengan más apego. Tenemos aquí, una convergencia teórica entre la literatura que trata de la participación en países altamente desarrollados -Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia-, y la que se ocupa del desarrollo político en las nuevas naciones, apenas emergentes democráticamente; ambas corrientes ven la participación como un fruto de la modernización, consideran el desarrollo de una cultura política de orientación nacional y la construcción de una moderna estructura social y ocupacional, esencial para el advenimiento de un

mayor interés por la designación de sus representantes, de las decisiones públicas y de su gobierno, por parte del pueblo.

En parte como respuesta a la industrialización y a la racionalización de la producción y la distribución, el Estado moderno exigió que sus ciudadanos adoptaran criterios estandarizados de actuación y movilaran sus recursos. Algunos de los pasos dados hacia la modernización impactaron directamente la participación de los individuos; por ejemplo, citaremos entre otros, la generalización de la educación mínima, la conscripción militar general, el traslado o migración a las ciudades de presuntos trabajadores para la industria y los servicios, la adopción de normas estandarizadas en relación con el desempeño y las condiciones de trabajo, la introducción de agricultores y artesanos en las economías de mercado y dinero, la concentración de trabajadores en grandes fábricas, y el desquiciamiento de la familia y sus grandes lazos. Otras medidas que afectaron los mecanismos participativos principalmente y al individuo sólo indirectamente, fueron el desarrollo de una burocracia profesional, la racionalización de los procedimientos legales y de decisión, y el incremento de las capacidades del sistema político.

La transición de la modernización a la participación de las masas no fue automática ni estuvo libre de conflictos. Al contrario: al movilizar los recursos humanos, el Estado moderno se puso a merced de contrademandas, de las cuales la principal era una mayor participación en el poder político, especialmente la extensión del voto.

Algunos países, han tenido más éxito que otros en la tarea de enfrentarse en la transición a la modernización, a la participación ciudadana; se trata de aquellos países que, al ocurrir la industrialización, ya habían logrado la unificación nacional, que ya habían desarrollado las instituciones básicas de la Nación-Estado, que ya habían resuelto algunos de los problemas constitucionales relativos a la unificación; puesto que sus instituciones eran comparativamente fuertes, esos países podían dedicar a satisfacer las demandas populares (bienestar individual, derecho al sufragio libre, progreso social compartido, justicia y salud, por ejemplo) más energía que los países menos estables, y con menos temor de que la satisfacción de tales demandas amenazara la estructura social. Si una sociedad había institucionalizado una serie de procedimientos para la toma de decisiones, lo más probable es que pudiera acomodar nuevas demandas, aunque afectaran el poder de los grupos privilegiados ya establecidos. Las soluciones podían elaborarse desde dentro de la ya ordenada estructura de las instituciones existentes. Por otra parte, si los procedimientos eran incongruentes y débiles las instituciones, no sólo resultaba imposible satisfacer las demandas, sino que éstas podían hacer todavía más incongruentes los procedimientos y más débiles las instituciones. Continuaron así, produciéndose conflictos acerca de la naturaleza misma de las reglas e instituciones que regían la política.

Una sociedad moderna por medio del aumento de su capacidad política y su eficacia, y del

correspondiente aumento de su capacidad para ajustar las demandas conflictivas y gratificar a un número cada vez mayor de ciudadanos, motiva a la gente a participar; pero si la política resulta altamente gratificante para algunos individuos, aquéllos que la encuentran poco gratificante, puede hacer su participación extremadamente difícil.

5.3. La Participación del ciudadano en las decisiones políticas fundamentales

Se ha cuestionado incesantemente la participación del individuo o ciudadano común en las decisiones políticas del quehacer público. Se menciona con insistente frecuencia que no existe ninguna, que aún en países altamente politizados, el poder se ha concentrado en grupos limitados, mayores o menores según el caso, siendo los únicos que mediante sistemas conocidos o a través de posiciones o impulsos perfectamente identificados van marcando la forma de conducirla, lo que les permite obtener óptimas posiciones y ventajas tanto económicas como sociales. Ello, como es natural, minimiza la acción de asociaciones o partidos con estricta determinación política, quienes por no participar en las hegemonías de Poder están impedidos o bloqueados para actuar, bien directa o indirectamente en las decisiones básicas del gobierno, a cuya membrecía, como parte importante de la colectividad, afecta. Lo anterior es consecuencia, quizá, de un fenómeno que pudiéramos llamar de despersonalización ciudadana, no despolitización, que se identifica en buena parte con el abstencionismo político, al que sea considerado peyorativamente como el partido más

importante, en tanto suma voluntariamente un sinnúmero de adeptos y que conviene analizar ciudadanosamente en atención a que no sólo en México sino en casi todos los países en los que acontece se fundamenta en una razón claramente identificable, la que obedece a una acción o reacción manipulada por la oposición que al carecer de elementos o argumentos sólidos con qué apoyar lo que podría ser "una confrontación ideológica, objetiva, real, auténtica y valedera sugiere esa clase de inhibiciones".¹²

Para determinar el grado de participación ciudadana, es necesario precisar qué sistema político estamos analizando; por sistema electoral entendemos que es *el conjunto de instituciones, normas, disposiciones o mandamientos que establecen la manera de participar de quienes deben elegir, confirmar o legitimar una selección realizada directamente o a través de un procedimiento semejante y ya concluido a otro nivel*. Ahora bien, al analizar el acontecer electoral, acontecer en tanto que no corresponde a un fenómeno ni problema, "caemos en el generalizado vicio de observar una situación electoral únicamente en función del individuo como persona aislada y no lo que puede valer su actuación, su posición o formación como miembro de una comunidad política o institución partidaria definida a la que pertenece como elector con capacidad jurídica y política para elegir a su representante, independientemente de que pueda

¹² *Discurso 2. Juicio: La Destitución del sufragante en las decisiones políticas fundamentales. Decisiones Políticas e Sistemas Electorales en Revista El Foro N.ºs. 3 y 4 Séptima Época, Julio-Diciembre, 7 de Mayo 1950 p. 19.*

darse el caso de ciudadanos que localizados como participantes de una membresía determinada, al realizarse los comicios en forma secreta se expresen por otro candidato.¹³ Para el efecto de diagnosticar dicha situación, observemos cuáles son los motivos o razones de una posición política individual, con ello, además, estaremos en condiciones de conocer a fondo la problemática electoral y llegar así a conclusiones objetivas.

Un ciudadano participa o no en los comicios, por diversos motivos.

Quando participa lo hace:

1. Porque simpatiza personal, o individualmente, con el candidato. Se siente atraído por él. Lo entusiasma su personalidad. Es una decisión que corresponde más que a un acto de voluntad política con sentido, a una expresión interna de manifestación espontánea.
2. Porque conocidos los antecedentes del candidato, lo considera un hombre capaz, preparado, inteligente y responsable, un hombre que "haría un buen papel" en el lugar en donde se le ubicare. Continúa contemplándose así una una posición estricta de apreciación personal.
3. Porque quien busca el voto, ha hecho una buena campaña y aun cuando no es

¹³ *Ibidem.* p. 20

conocido por el que sufraga, se ha enterado de la buena disposición de aquél, por medios indirectos.

4. Porque sin conocerlo personalmente, sin saber de su capacidad intelectual o pragmática, pertenece al grupo opuesto que considera al gobierno como un ente que sujeta o compulsa a un comportamiento limitado o injusto, afectando o atropellando sus propiedades o derechos, no obstante que las medidas en lo general sean positivas para la sociedad comunal en la que éste se desenvuelve.
5. Porque desea manifestarse simplemente en contra de quienes corresponden al partido oficial o al que se identifica con el gobierno. Esto es, su acción es un acto de expresión contraria a los mandamientos del régimen.
6. Porque simpatiza sin mayor profundidad con un partido opuesto al régimen y sin conocer a su candidato, va a votar por él.
7. Porque sin actuar en ningún partido se decide a votar por el partido mayoritario en atención a la seguridad del triunfo que éste expresa y que le permitirá a él no sentirse derrotado.
8. Porque sin conocer ninguna determinación o estructura del partido, simplemente por inercia en función de su empleo, trabajo o membresía sindical sufraga por él.

9. Quizás los menos, porque pertenecen a un partido con el que identifican su vocación perfectamente, porque corresponden al gobierno y aceptan los lineamientos políticos por él establecidos.¹⁴

Ahora bien, un ciudadano no vota:

1. Porque está de acuerdo con la política del régimen y de esa forma expresa su aquiescencia.
2. Porque no está de acuerdo con el gobierno y piensa que votar es hacerle el juego, aceptar la farsa política.
3. Porque considera que con su voto o sin su voto, el resultado será el mismo, las elecciones están preparadas y no permitirá que se burlen de él o no lo tomen en cuenta.
4. Simplemente por falta de interés.*

Lo anterior denuncia con claridad, que el elector en su gran mayoría no observa con interés la plataforma doctrinaria, o la declaración de principios de los partidos políticos, ya que en el mejor de los casos se deja llevar por su instinto

¹⁴Ibidem. p. 21

* ...La falta de credibilidad ciudadana en los procesos electorales para la renovación del poder público en el país trae consigo una apatía del pueblo por participar en su gobierno: los resultados poco claros, pero también las constantes objeciones que hace la oposición en los comicios y aún antes de realizarse éstos, dan al traste con la competencia democrática, justa y equitativa que debe imperar en la lucha por el poder político en México.

gregario y acepta participar simplemente como una manera de cubrir una responsabilidad o evitar un supuesto castigo al que sólo su ignorancia conduce. Ello, como es natural, provoca serias limitaciones en la evolución política del Estado, reduciendo las opciones en la consideración de las soluciones por quienes son los responsables de gobernar, pues sólo tienen comunicación con limitados grupos de opinión en los que generalmente no se observan planteamientos de niveles o estratos inferiores, en atención a que la penetración de aquéllos, no llega hasta los grupos de mayor marginación y que son fundamentalmente a quienes deben orientarse los satisfactores.

Una vez analizada la importancia que reviste la participación ciudadana en la elección del representante desde su contexto sociológico y la escasa participación del ciudadano en su gobierno, pasamos entonces a nuestro siguiente punto a tratar.

5.4.- El Consenso, la Libertad y el Debate

La democracia en ocasiones se equipara con un régimen mayoritario, en otras ha sido identificada con un gobierno por consenso. Hay buenas razones para no identificar a la democracia sólo con un sistema de gobierno; no obstante analicemos más de cerca la noción del consenso. "Una formulación alternativa puede ser que la marca distintiva de un gobierno democrático (que no es el todo de la democracia) es el gobierno por consenso, para contrastarlo con regímenes autoritarios o tiránicos en donde los deseos del pueblo son ignorados, no se

busca su aprobación y su apoyo se considera innecesario”¹⁵.

Existen dos problemas en esta línea de argumentación. El primero es que la convalidación ciudadana de las decisiones públicas por medio de los instrumentos de consulta popular debe ser constante, no importando siquiera como un requisito que pudiera evitarla, la determinación democrática del poder; la ficción de los órganos del Estado debe regirse inmutablemente por el consenso permanente de la mayoría del pueblo. Ahora bien, la segunda problemática consiste, “en la desconfianza hacia el referéndum o plebiscito que se fundamenta en parte, en el hecho de que es un dispositivo ocasionalmente utilizado por los dictadores y déspotas para dar a su régimen, al menos en apariencia, una base de consenso popular”. Pero cualquiera que haya sido el grado de manipulación empleado en algunas instancias específicas, en principio es posible que se otorgue consenso y apoyo popular activo a una dictadura, a un régimen autoritario o a medidas específicas cuya intención sea restringir, e incluso destruir la democracia atraído por una manipulación autoritaria. Es concebible que el pueblo consienta la abolición de la democracia. Si el consenso es la esencia de la democracia, tendríamos que aceptar que podría tratarse de un acto democrático.

Este es el *impasse*, al que puede conducirnos el tratar de igualar democracia con consenso, aún cuando no necesariamente sea verdad esto, pues

¹⁵ Cfr. Anthony Abbassi. Op. Cit. p. 137.

realmente el consenso al igual que la justicia, la libertad, la igualdad, el respeto a la ley y la observancia de los derechos fundamentales del hombre, son todos en conjunto los principios que le dan existencia al sistema democrático. Es inútil ignorar que una dictadura puede descansar en el apoyo popular y que, bajo ciertas circunstancias, la mayor parte del pueblo puede ser persuadido de apoyar o autorizar políticas no liberales y antidemocráticas. Sin embargo, si recordamos la definición alternativa de democracia como poder popular o soberanía popular, entonces queda claro que "no puede ser un acto democrático que el pueblo vote por desprenderse de su poder y sus derechos; como tampoco lo es seguir siendo libre después de renunciar a la libertad, a pesar de que la renuncia haya sido un acto libre".¹⁶

Para que exista la democracia el poder debe permanecer en el pueblo; si libremente renuncia a ese poder, a lo que consiente tener apoyo popular, no será una democracia. Este argumento es análogo, si bien no idéntico, a la afirmación de Rousseau de que la soberanía pertenece al pueblo y no puede ser transferida por él a ningún otro cuerpo o persona.

No obstante, Paine plantea más o menos el mismo punto que Rousseau en su obra *Los Derechos del Hombre*, al escribir que:

"Cada época y generación debe ser tan libre de actuar por sí misma, en todos los

¹⁶*Ibidem.* p. 138

casos, como las épocas y generaciones que las han precedido...El hombre no tiene propiedad sobre el hombre; tampoco una generación tiene derechos de propiedad sobre las generaciones que habrán de continuar".¹⁷

Si cada generación tiene el derecho a decidir por sí misma cómo debe ser gobernada, entonces no puede ser legítimo que una generación elimine ese derecho en nombre de sus sucesores. "Una generación puede deshacerse de la democracia o consentir la dictadura, pero la siguiente tiene el derecho absoluto a revocar esas decisiones. De modo, que en efecto, la soberanía popular debe ser inalienable".¹⁸

El otro problema con el concepto de consenso, es simplemente que es susceptible de interpretaciones débiles e incluso negativas. Los mismos regímenes autoritarios si han de perdurar, deben ser capaces de contar, en alguna medida del consenso aunque no necesariamente de la mayoría. La fuerza bruta, independientemente de que qué tan efectiva sea para aterrorizar a la población, no es suficiente por sí misma a largo plazo; el consenso en estas circunstancias no tiene que estar registrado formalmente; es suficiente para el régimen que cuente en la práctica con el apoyo y cooperación de los sectores claves de la población. Es tentador para cualquier régimen afirmar que su sobrevivencia

¹⁷*Ibidem.* p.p. 138-139. Citando a T. Paine. Traducción al español directa de *Rights of Man* p.p. 41-42.

¹⁸*Ibidem.* p. 139.

misma prueba que cuenta con el consentimiento y apoyo de la población; tal declaración puede basarse en la noción de "consentimiento tácito". El consentimiento tácito fue la táctica que Locke usó para expresar que ..."Se consideraba que el pueblo estaba de acuerdo con el sistema de gobierno bajo el cual nacía al alcanzar la mayoría de edad, por la simple razón de permanecer en sociedad. La falta de objeción positiva se interpretaba como consentimiento; a menos que uno se retirara de la sociedad, se consideraba que había contraído un contrato con ella".¹⁹

El silencio significa consentimiento -aunque no del todo-, la falta de capacidad para objetar, o para optar retirarse, puede significar una de muchas reacciones: miedo o prudencia frente al poder, indiferencia, parálisis de la voluntad, resignación, desesperanza o sumisión. Cualquiera, o todos, pueden yacer sumergidos bajo una superficie de silencio, aunque ciertamente no son idénticos al consenso. Pero aun cuando el consenso se da en un contexto positivo, y se requiere de un "sí" definitivo, en lugar de la mera ausencia del "no", sigue siendo un concepto indeleblemente pasivo. El consentimiento es esencialmente una respuesta a iniciativas tomadas por alguien más.

La iniciativa reside aún en los gobiernos, partidos y líderes políticos. Pero ¿por qué debe estar tan confinado el papel del pueblo?. A.D. Lindsay planteó esta importante pregunta hace casi sesenta años:

¹⁹*Ibidem.* p. 140. Citando a Locke.

“¿Es la democracia un medio para hacer que el pueblo consienta lo que el gobierno se propone hacer, o que el gobierno haga lo que el pueblo quiere? Las dos cosas son muy distintas y, sin embargo, si lo único que queremos lograr es el consenso, se puede obtener de las dos maneras”.²⁰

El consentimiento es entonces, una concepción demasiado pasiva y restringida como para proporcionar una explicación correcta del papel del pueblo dentro de una democracia. Pero ¿cómo ha de desempeñar un papel positivo? ¿Es realista esperar que provengan iniciativas del pueblo mismo? Para que esto sea posible son necesarias ciertas circunstancias.

Primero, debe existir un clima de libertad dentro del cual puedan expresarse libremente las opiniones y se lleve a cabo una discusión sin temor ni limitaciones. “Para esto es necesario concebir a la libertad como realidad y no como apariencia”²¹. La democracia requiere de libertad; pero, un régimen popular no implica necesariamente libertad personal, pues puede darse el caso de “la tiranía de la mayoría”. Definitivamente hay situaciones en donde la opinión de la mayoría, incluso de una minoría dominante, ejerce una presión inaceptable y

²⁰*Ibidem.* p. 141. Citando a A. D. Lindsay. Traducción al español directa de *The Essentials of Democracy*. Londres. Oxford University Press. 1929. p. 31

²¹Enrique Villanueva. Acerca de la Libertad Política y la distinción apariencia-realidad. en *Foro Internacional* Vol. XIX Julio-Septiembre. México 1978. p. 23

algunas veces intolerable sobre la minoría o individuo disidente.

El supuesto de que existe una relación necesaria entre democracia y libertad ciertamente es correcto, incluso si tomamos algunas de las definiciones más estrechas de democracia. Por ejemplo, si la esencia de la democracia se toma como el proceso de elegir entre las élites que compiten para gobernar, el asunto mismo de elegir difícilmente puede confinarse a presentarse en la casilla electoral; debe obligarse a los partidos publicar sus programas de acción o plataformas políticas, y al elector por otra parte; otorgarle la posibilidad de cuestionarlos, expresar sus dudas y apoyo. Una vez que se permite el debate público en el periodo de la elección, es difícil prohibirlo en otros momentos. La elección aún cuando esté limitada, implica un debate y un debate implica cierto grado de libertad, aún si se establecen límites a lo que puede debatirse.

Ahora bien, si adoptamos la concepción más amplia de democracia como poder popular, debe considerarse ésta como un proceso continuo de interacción entre gobierno y sociedad, con una participación máxima del pueblo en la toma de decisiones públicas a todos los niveles. Entonces una semidemocracia -si se me permite esta denominación- será una sociedad en donde quienes toman las decisiones montan un teatro como si consultaran a quienes son afectados por sus decisiones, cuando de hecho las decisiones cruciales ya han sido tomadas y las políticas decididas. En estas circunstancias podemos decir que el consenso

"ha sido fabricado"; porque si el consenso es auténtico, convencido y voluntario, entonces no puede evitarse la discusión libre y abierta, pues lo que necesita el pueblo para dar su consentimiento auténtico es sentirse libre para expresar sus ideas, sus dudas y su oposición, al menos para crear una situación en donde exista la posibilidad de superar dudas y oposición.

Si deseamos que el pueblo juegue un papel más positivo, expresando libremente sus demandas, esperanzas, deseos y demandas, así como que proporcione ideas e iniciativas políticas, ciertamente es claro que ésto sólo puede suceder en una atmósfera de mayor libertad y apertura posibles, de la cual debe estar ausente cualquier tinte de actitud intimidatoria y de aprensión en cuanto a las posibles consecuencias de expresarse. El que los individuos y hombres se sientan libres y no intimidados es una condición para la libre discusión, la libre toma de decisiones y el libre consentimiento; pero no es una condición suficiente. Por un lado, es posible que las personas se sientan libres e independientes incluso cuando de hecho están siendo manipuladas; lo que al individuo le parece una respuesta libre y espontánea puede verse desde el "exterior" como el producto de un condicionamiento social e ideológico, incluso en algunas circunstancias como una campaña concertada para moldear la opinión pública de manera tal que produzca exactamente la respuesta que cada individuo siente y cree como auténticamente suya.

Al respecto, observó Hans Magnus Enzerberger, en su notable ensayo sobre *La industrialización de la mente*:

"...A todos nosotros, no importa cuán indecisos seamos, nos gusta pensar que reinamos de manera suprema en nuestra conciencia, que somos amos de lo que nuestra mente acepta o rechaza...Ninguna ilusión se sostiene más firmemente que la soberanía de la mente".²²

El libre debate, la libre elección del representante, y el consenso, son, por tanto, un presupuesto más de la democracia representativa. Una democracia popular y además participativa, es un sistema donde se toman decisiones y se hace política como resultado de la discusión amplia, libre y abierta.

No sólo es obligación gubernamental consultar al pueblo sobre lo que se propone hacer. Es importante para la democracia que el gobierno no esté simplemente atento, sino obligado a escuchar lo que el pueblo -en toda su multiplicidad y pluralidad- tiene que decir. Esto significa que los representantes y el gobierno deben ser accesibles al pueblo, en lugar de esperar que el pueblo se "les acerque". Por ejemplo Salman Rusdhie, al visitar Nicaragua en 1986, observó al entonces presidente Daniel Ortega que:

²² *Cfr. Anthony Arblaster. Op. Cit. p. 145. Citando a Hans Magnus Enzerberger, de su libro The industrialization of Mind, en Raids and Reconstructions. Londres. Pluto Press. 1976. p. 7*

"...Hablar con la gente era una prioridad de su administración. Regularmente llevaba a todo su gabinete a encontrarse con el pueblo en foros populares, colocándose así en una situación en la que nunca se colocarían sus principales críticos occidentales. Intenté imaginar a Ronald Reagan o Margaret Thatcher aceptando someterse mensualmente a una asamblea popular, y no lo logré..."²³

Graham Greene, por su parte, observó también en Panamá -en los tiempos de Omar Torrijos- la consulta popular y sugirió que ese país "había desarrollado una forma muy distinta de democracia" de la Gran Bretaña, pero con su propia validez".²⁴

La democracia incluye debate y discusión, pero éstos no bastan si permanecen inconclusos y poco efectivos en la determinación de políticas. El resultado de estas discusiones deben ser decisiones populares y demandas populares; y dado que en una democracia el pueblo es el soberano, no el gobierno ni el Congreso o Parlamento, toca entonces al gobierno aceptar la voluntad popular.

²³*Ibidem.* p. 148. Citando a Salman Rushdie, de su libro *The Jaguar Smile*. Londres. Pan Books, 1987. p. 36.

²⁴*Ibidem.* p. 148. Citando a Graham Greene, de su libro *Getting to Know the General*. Harmondsworth. Penguin Books, 1985. pp. 34-55 y 56-58.

Segunda Parte
EL SISTEMA POLITICO MEXICANO
Análisis y Perspectivas.

*LA REPRESENTACION POLITICA
EN LA PRIMERA FASE
DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO*

*Sumario: 6.1.- Los avances legislativos en materia de representación política, 1812-1910.
6.2.- Los sistemas electorales, 1812-1910.*

El análisis de las diversas disposiciones legales que han normado los procesos de elección de los representantes políticos del pueblo mexicano, nos precisan la evolución histórica del sistema político, que otorga fundamento al ejercicio del poder y a las instituciones políticas, de México. Los deseos libertarios de los próceres de la independencia mexicana, fueron fruto de los pensamientos liberales de esa época, encuadrados constitucionalmente en el reconocimiento de los derechos políticos fundamentales de los mexicanos para participar en la designación de sus gobernantes, bajo el afianzamiento de dos principios fundamentales, nacionalismo y liberalismo.

Con este capítulo, iniciamos el estudio de la evolución de la representación política en el país dentro de la primera fase del constitucionalismo mexicano; el largo camino hacia una transición democrática, que aunque parezca contradictorio, se inicia con el nacimiento mismo de una Nación independiente que con atributos y deficiencias democráticas; con logros y obstáculos; pero que con entereza y sacrificio busca incansablemente no desfallecer en la inmutabilidad política, hasta alcanzar la evolución democrática deseada, por más de un siglo.

6.1 Los avances legislativos, en materia de representación política 1812-1910

Existe una estrecha relación entre instituciones políticas, instituciones electorales y procedimientos electorales; cada vez que cambian las primeras inevitablemente se modifican las segundas; por lo tanto, las leyes electorales y las modificaciones constitucionales en la materia, son señales o indicadores de la marcha democrática del país.

La Constitución de Cádiz de 1812, cuyas disposiciones en buena parte se ratificarían en las Bases para las elecciones del nuevo Congreso de 1823, así como en la Convocatoria para el Congreso extraordinario de 1846 que dan origen al establecimiento y restablecimiento respectivamente de la República Federal; establecía ciertos requisitos ciudadanos para ser representante popular, como ser ciudadano de veinticinco años de edad y originario o vecino por más de siete años del lugar en que se fuese electo; la Constitución de Cádiz, estructura la representación popular por medio de las Cortes,

formadas por diputados de elección indirecta en tres grados, nominados en base proporcional al número de habitantes, uno por cada 70 000 o fracción excedente de la mitad, para periodos de dos años.

Morelos, escribió en *Los Sentimientos de la Nación* que la "soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes", a partir de entonces podemos afirmar aparecen los primeros argumentos que dan sustento a la representación política, de la voluntad popular, en el Decreto Constitucional para la América Mexicana, como se intituló el primer documento constitucional en 1814, se integró un Supremo Congreso con diputados nominados por elección indirecta en tres grados, uno por cada provincia, y cuyos requisitos eran ser ciudadano con treinta años de edad, tener "buena reputación y ser patriota", omitiéndose los requisitos de origen y residencia por la situación de conflagración existente en esos momentos, pero con la idea de ir poco a poco aglutinando bajo el mandato constitucional a las provincias reconquistadas, éstos avances en la implementación de la doctrina de la representación política y de los principios democráticos, fueron impulsores importantes del desarrollo constitucional de México, pues en todas las Constituciones promulgadas en México el régimen representativo a sido el principio utilizado para ejercer la soberanía popular a través de los representantes políticos, variando de una a otra entre elección directa o indirecta, determinándose en definitiva en la Constitución de 1917, la elección directa para los cargos de elección popular.

En la Constitución de 1824, se estableció la base censal para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados uno por cada 80 000 habitantes, elegidos por los ciudadanos de los estados miembros, y cuyo requisito de edad mínima sería de veinticinco años, de acuerdo al establecimiento del sistema federal la Cámara de Senadores se integraría con dos miembros por cada entidad federativa electos para un período de cuatro años debiendo renovarse por la mitad cada dos, la edad requerida para sus integrantes era de 30 años; las restricciones para ambos representantes consistían en no ser alto funcionario del gobierno, de las fuerzas armadas o de las corporaciones eclesiásticas.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, de origen centralista y ante el abandono de las doctrinas federalistas, disponían la nominación de un diputado por cada 150 000 habitantes o fracción excedente de 80 000; se suprimieron los requisitos de residencia para senadores y diputados, se mantuvo la restricción para los funcionarios eclesiásticos, y aumentó el requisito de edad a 30 años para los diputados y de 35 para los senadores, señalándose además un requisito indispensable, para los diputados tener un capital propio con un producto anual de \$ 4,500.00, y en cuanto a los senadores \$ 1,500.00; instaurando con estas medidas un Poder Legislativo aristocrático, económicamente.

Las Bases Orgánicas de 1843, restablecieron para los diputados y senadores el requisito de residencia en tres años por lo menos, mantuvieron la restricción para los funcionarios eclesiásticos, se conservó el mismo requisito en la edad para los legisladores, y se incrementó el número de senadores de 24 a 63, dos

tercios elegidos por la Cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia; se redujo la renta anual a \$1,200.00 para los diputados y \$ 2,000.00 para los senadores, a excepción de los propietarios mineros, agricultores, comerciantes y fabricantes, quienes deberían contar además con una propiedad raíz de \$ 40,000.00 de valor, para poder aspirar a un escaño en el senado. Estas Bases Orgánicas, instituyeron un poder electoral que entre otras funciones, debería renovar cada seis años el censo de población de los departamentos y de acuerdo con su resultado determinar el número de representantes, además de renovar el padrón electoral y las circunscripciones territoriales. Las Bases Orgánicas de 1843, fueron modificadas en el Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente en 1847, pero exclusivamente en cuanto al censo básico fijado en 50 000 habitantes para la elección de un diputado al Congreso, y de la misma manera el requisito de edad a 25 años; en lo referente a la Cámara de Senadores se incorporó como requisito para sus miembros el haber sido Presidente o Vicepresidente de la República, o por más de seis meses secretario de despacho o gobernador, o por más de cinco años enviado diplomático o ministro de la Suprema Corte de Justicia, o por seis años juez, magistrado o jefe superior de hacienda o general efectivo.

En el Constituyente de 1856-57 se debatió la adecuación del artículo 55 del proyecto de Constitución, para fijar la base para la elección de un diputado por cada 40 000 habitantes o fracción que excediera de la mitad, y los estados o territorios con menor población elegirían un diputado; en lo que

respecta al artículo 60 del proyecto constitucional que se refería a la edad mínima para ser diputado, se mantuvo la de 25 años cumplidos al día de la elección; al promulgarse la Constitución de 1857 desaparece el sistema bicameral suprimiéndose el senado. En 1901 se reforma la Constitución, para elevar la cifra censal para la elección de diputados a 60 000, o fracción mayor de 20 000 y en el estado o territorio con menor población se elegiría un diputado.

Estas son las características que mediaron en la evolución de la representación política de la soberanía popular en la primera etapa constitucional del país, desde una representación estamental a una más popular, de una aristocrática hasta una sensiblemente más popular; de una representación política bicameral a una unicameral, después bicameral, y en un sistema federal a uno centralista, para volver al federal.

6.2 Los sistemas electorales 1812-1910

Los sistemas electorales que han regido la renovación republicana del poder político en México tienen su origen en la Constitución de Cádiz de 1812; determinando la elección de los diputados en forma indirecta a través de las juntas electorales de parroquia integradas por ciudadanos vecinados y residentes quienes designaban a los electores de partido, y posteriormente en juntas electorales, compuestas por los electores parroquiales en número triple a los diputados a elegir, se nominaban diputados a Cortes, formadas por los electores de todos los partidos; las Cortes se integraban con todos los diputados representantes de la Nación, elegidos por los ciudadanos en forma indirecta en tres grados.

La Constitución de Apatzingán de 1814, incorporó los principios establecidos en la Constitución Gaditana, y el Supremo Congreso se formó por diputados representantes uno por cada provincia, se elegían igualmente mediante juntas electorales de parroquia, de partido y provinciales.

La Constitución Federal de 1824, en cuyo proyecto influyó en manera determinante Miguel Ramos Arizpe; estableció que el Poder Legislativo de la Federación se depositaba en un Congreso General, compuesto por dos cámaras, de diputados y senadores, los diputados serían electos directamente por los ciudadanos de acuerdo al número de la población de los estados; y los senadores electos indirectamente, dos por cada estado elegidos a mayoría absoluta por las legislaturas de los estados.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se promulgaron instaurando el centralismo contrario a los cimientos democráticos establecidos por el sistema federal; se estableció un sistema bicameral para el Poder Legislativo con una Cámara de Diputados y Senadores, elegidos éstos a pluralidad de votos, entre la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros, y la Suprema Corte de Justicia, conjuntamente.

Las Bases Orgánicas de 1843, centralistas; establecieron un sistema electoral en el cual los miembros de la Cámara de Diputados eran electos por los departamentos mediante juntas primarias y secundarias, que constituían un colegio electoral para elegir a los representantes; y los senadores, las dos

terceras partes de ésta cámara, eran elegidos por las asambleas departamentales y el tercio restante por los diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. En el Congreso Constituyente de 1846, se inclina por volver a lo dispuesto por la Constitución de 1824; Mariano Otero propone el voto directo y el equilibrio en la representación de las minorías.

En la Constitución de 1857, al establecerse que el Poder Legislativo recaía en una Cámara de Representantes, se implementó el sistema unicameral, integrándose ésta con diputados elegidos por los ciudadanos mexicanos en forma indirecta, en primer grado, por escrutinio secreto. Mediante las reformas constitucionales de 1874, se reinstaló la Cámara de Senadores cuyos miembros se eligieron en forma indirecta en primer grado, instalándose además la elección directa para los diputados.

La diversidad de las involuciones mostradas a través del establecimiento de sistemas electorales por sufragio directo e indirecto, son indicadores de la conformación obstaculizada en ocasiones a causa de intervenciones, dictaduras y conflictos constantes, de un poder legítimo en su ejercicio, congruente con las necesidades soberanas de una Nación en vías de conformación.

CAPITULO VII
*LA REVOLUCION MEXICANA, UNA PAUTA
HISTORICA EN LA TRANSICION DEMOCRATICA*

Sumario: 7.1.- La etapa Posrevolucionaria.

7.2.- La aparición del moderno Estado mexicano.

El hacendismo, con su formación de latifundios en detrimento de los peones, la sobreexplotación de los campesinos, su pobreza y marginación; las tiendas de raya, el malestar agrario, el problema de la tenencia de la tierra, causado por acaparamiento indiscriminado e injusto en manos de la clase pudiente; la represión obrera en las ciudades, la falta de libertades políticas, el nulo reconocimiento constitucional a las garantías y derechos sociales de los mexicanos, la escasa representación de la voluntad popular en el gobierno del país y el abuso autoritario del Poder por el dictador Díaz, son condicionantes sociales más que suficientes para considerar al movimiento revolucionario de 1910, como la línea histórica que da nacimiento a la segunda fase del constitucionalismo mexicano, porque la Constitución Mexicana de 1917 legitimó, y reivindicó

los más elementales derechos individuales que leyes fundamentales del siglo pasado no reconocieron jamás, los derechos sociales, sobre la tenencia de la tierra propiedad originaria de la Nación, la libertad de trabajo, los derechos políticos, la institucionalización de los partidos políticos, el desprecio al caudillismo, la renovación republicana y periódica del ejercicio del poder, la no reelección y la elección directa de los representantes políticos, entre otros muchos avances democráticos.

Si en el México actual la democracia política es apenas incipiente imaginémoslo lo que acontecía en la etapa posrevolucionaria en el país, y lo obstaculizado que ha sido el proceso de transición nacional, un aspecto tal vez sustancial de la explicación se encuentra en las peculiaridades de la formación del poder político en el país. Ahora bien, iniciemos por analizar a manera de seguimiento histórico los acontecimientos políticos y electorales que forman parte de la transición democrática del país y de la evolución de sus instituciones representativas, a partir de la etapa posrevolucionaria que presentaba un escenario nacional que no acababa de cohesionar las diversas corrientes nacionalistas que motivaron el conflicto armado, ideologías y postulados políticos que urgían una convergencia a favor de la construcción de una estructura de gobierno legítima, capaz de dirigir al pueblo bajo la justicia, la igualdad, la libertad y el progreso para los sectores marginados. La Constitución de 1917 fue motivo y momento crucial para intentar aglutinar las tendencias ideológicas y sociales de un pueblo que iniciaba su largo camino hacia la democracia, y que hoy todavía no termina de

recorrer para converger en una Nación democrática, representativa y soberana.

7.1. La etapa posrevolucionaria

En 1908, un joven demócrata visionario, Francisco I. Madero conformó un grupo político libertario para derribar la dictadura de Porfirio Díaz, propuso el respeto a la Constitución de 1857, las prácticas democráticas y la libertad política y utilizando como bandera el "sufragio efectivo, no reelección" fundó el partido político Antirreleccionista; en 1910 Madero se lanzó a la contienda por la Presidencia de la República y ganó, aunque fraudulentamente Díaz mantuvo el poder y envió a su opositor a prisión, desde esta trinchera Madero exhortó al pueblo a unirse a la Revolución el 20 de noviembre de 1910, escapando de su encierro en octubre para organizar la lucha armada, en la que tomó el papel de caudillo.

La Revolución Mexicana, no fue una mera lucha entre élites sino que el pueblo participaba voluntariamente bajo los reclamos sociales de restitución de tierras, justicia y libertad y motivado por cambiar el orden político autoritario que había enraizado las desigualdades y se negaba a renovarse, cerrando el paso así al nuevo gobierno democrático que la razón nacional exigía; los integrantes del movimiento armado de influencia maderista, provenían de muy diversas tendencias, pero los unía un mismo objetivo: la instauración de un sistema democrático y coincidían en la necesidad de abolir al gobierno que sólo privilegiaba a unos cuantos; la

Revolución Mexicana más que haber sido ideológica fue filosófica, en aras de la libertad frente al poder arbitrario.

Con el apoyo de los caudillos del norte -Francisco Villa y Pascual Orozco- Madero, consiguió el triunfo de la Revolución; Porfirio Díaz renunció a la presidencia y abandonó el país, sin embargo ello no fue suficiente para apaciguar el ambiente político, el movimiento armado que destronó la dictadura porfiriana tenía que proponer un nuevo proyecto de gobierno, éste nuevo proyecto político debería partir de una nueva relación entre la sociedad y su gobierno; la gran divergencia de los numerosos grupos políticos existentes, todos ellos con aspiraciones que se dirimían y expresaban de diferente manera, hacía difícil la unificación a favor de una reorientación nacional; la lucha maderista había conseguido al menos, deshacerse del dictador, pero no alcanzaba a desmontar la estructura social, económica y política porfirista, era indispensable estatuir un gobierno fuerte, que impulsara el cambio; Madero, en medio de una violencia heredada del levantamiento introdujo sus postulados democráticos y el imperio del Estado de derecho, sobre la impunidad y la arbitrariedad.

Con el maderismo se inició en México un desarrollo en materia político-electoral; en su famoso libro "La Sucesión Presidencial", Madero refutaba que la ignorancia y la pobreza extrema del pueblo no eran obstáculos alguno para la viabilidad de la participación directa de los ciudadanos en su forma de gobierno, en la elección de sus representantes y en las decisiones de los órganos de Estado, la desigualdad social se

traducía también en desigualdad política, argumentaban los ideólogos de ese tiempo.

Es el 19 de diciembre de 1911, cuando cristalizó el pensamiento maderista con promulgación una ley, que institucionalizó por vez primera, los antecedentes legales del marco electoral del México actual; en ésta legislación electoral se hizo énfasis sobre la efectividad del sufragio libre y secreto, el censo electoral, los requisitos de validez y de formalidad para los partidos políticos, se estableció una división territorial de la República en distritos electorales, se instituyó la participación de los presidentes municipales en la elaboración del padrón electoral y por ptimera ocasión se determinó la responsabilidad de las autoridades encargadas de las casillas, la presencia en éstas de los representantes de los partidos contendientes y la autorización para dichos representantes de recibir una copia del acta de escrutinio; se crearon además, los colegios electorales en cada municipio como mecanismos de elección indirecta para Presidente de la República, vicepresidente, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia; Resulta evidente que inicialmente se establecían ya, las bases jurídicas para iniciar el camino a la democracia. La celebración de procesos electorales transparentes conjuntamente con una detentación del poder político de manera legítima, eran eslabones imprescindibles en este proceso de transición democrática; aún cuando el sufragio todavía no fuera universal y directo la vida política nacional se regeneraría en armonía, sólo si las insatisfacciones económicas y sociales se atendieran por añadidura, argumentaba Madero.

Pero las grandes limitaciones de la ley electoral maderista, se centraban en el carácter indirecto del sufragio para la elección de los puestos de mayor importancia en el país, no es sino hasta el 22 de Mayo de 1912 que por decreto del Ejecutivo se instituye la elección de diputados y senadores mediante el sufragio directo; pero quedaba en elección indirecta la del Presidente de la República, la del vice-presidente y los ministros de la Suprema Corte, éste tipo de elecciones se dejan sin cambios aún cuando la elección presidencial era una de las razones políticas que motivaron la lucha libertaria, sin lugar a duda, porque el poder presidencial era el más importante y su elección era vista como el verdadero inicio de la libertad del país; aunado a esto, el proceso democrático de Madero careció del atractivo social de la Revolución, pues no satisfizo los requerimientos sociales del pueblo, no se sumó a la oferta democrática la oferta social; éstas limitantes de la estrategia maderista, posteriormente fueron factores que se sumaron a otras causas e intereses tanto nacionales como extranjeros, para derrumbar el gobierno y asaltar el poder, asesinar a Madero y llevar a Victoriano Huerta al gobierno, tal vez el error mas grande de Madero, fue dejar intacto la estructura militar porfirista y los intereses económicos creados bajo ese régimen.

La Revolución, podría decirse estaba nuevamente en marcha, Venustiano Carranza aglutinó a las fuerzas revolucionarias para tratar de restaurar el orden y obligó a Huerta a abandonar el poder, su principal objetivo era consolidar un gobierno que permitiera la transformación del país, obstaculizada por el cruel asesinato de Madero, pero la estrategia de un gobierno

enérgico impuesto por Carranza, originó enfrentamientos y posiciones políticas radicales y contrapuestas, la antigua fraternidad de los caudillos de la Revolución quedó en el olvido. Con la promulgación de la ley electoral para la conformación del Congreso Constituyente de 1916-17, se hizo extensiva a la institución presidencial el sufragio universal y directo de los ciudadanos, éste avance democrático se plasmó en la Constitución Mexicana de 1917 promulgada por Carranza, la elección directa del Presidente fue una de las aportaciones más importantes en ese periodo pre-constitucional. El constitucionalismo triunfó, Carranza adecuó la Constitución de 1857 a las nuevas exigencias nacionales, la Carta Magna de 1917 convirtió en viable el proyecto de Nación sobre tres directrices fundamentales:

1. El bienestar económico y social de la colectividad, sería el eje del nuevo pensamiento político;
2. A la igualdad jurídica se le adicionaba la igualdad económica y social, y a las garantías individuales se le sumaron los derechos sociales, el desarrollo económico sería el factor fundamental para alcanzar la justicia social; y
3. En lo político, la Constitución de 1917 reafirmó el republicanismo, con la división de poderes, el imperio del estado de derecho, el sistema bicameral, se modificó la base censal para la integración de la Cámara de Diputados a 100 000 habitantes o fracción que exceda

de 30,000 para elegir un diputado y en aquellos estados o territorios con población menor se elegiría uno, en lo que respecta al senado continuó dos por cada estado; se estableció el voto directo para elegir a los representantes políticos, el federalismo, el municipio libre y la sujeción de las Iglesias al Estado.

En vías de la consolidación de un sistema político democrático y porque las pugnas por la sucesión presidencial habían sido históricamente las causas mayores para el fortalecimiento del autoritarismo, el debate acerca de la no reelección se tornó álgido, los antecedentes de las propuestas del Plan de San Luis de Madero de la no reelección para Presidente, vicepresidente, gobernadores y presidentes municipales, y las de Carranza en 1916 que prohibía expresamente la reelección presidencial y fijaba la duración del cargo por cuatro años, hicieron que los argumentos de la corriente antirreeleccionista mayoritaria en el Constituyente triunfara. El 6 de Febrero de 1917, se dió a conocer la ley electoral promulgada por Carranza, por medio de la cual se habilitó para ser candidato presidencial, en esta ley, se refrendó el carácter abierto no privado de las elecciones, puesto que el ciudadano se veía obligado a firmar las boletas, o en caso de no saber leer ni escribir, debía acompañarse de una persona que lo hiciera por él, desde luego, que no fue posible instaurar el voto secreto, lo que constituyó una afrenta ciudadana, en este cuerpo legal, se establecieron las condiciones para el empadronamiento y se otorgó a los municipios una mayor responsabilidad en el desarrollo de los comicios, iniciándose una incipiente

descentralización de las elecciones, se suprimió el cargo de vicepresidente y la no reelección en el cargo de Presidente, por ser un tiempo de alta militarización en el país, se consideró un avance la prohibición para los jefes de tropa de influir en la votación de sus subordinados.

La Constitución de 1917 encauzando los postulados revolucionarios, impuso al Estado como rector del fomento económico del país para optimizar su desarrollo y garantizar una equitativa distribución de la riqueza nacional, la revolución social avanzó, se impulsó una reforma política que permitiera una verdadera democracia sin olvidar las reivindicaciones sociales, sus precursores pusieron lo propio, el maderismo los principios democráticos, los magonistas la atención a los reclamos obreros y el zapatismo indicó la urgencia de modificar el régimen de la tenencia de la tierra, la revolución integró a la igualdad, la libertad de los individuos.

El 2 de Julio de 1918, Carranza presenta una nueva ley electoral¹, lo destacable de ésta legislación es la reiteración del voto directo para Presidente de la República, el carácter secreto, y directo del sufragio, la explicitación de los requisitos de elegibilidad para presidente, ser nacido en México y de padres mexicanos, se estableció la prohibición para ser candidato presidencial a los militares en activo y la inhabilitación para ese mismo cargo, para legislador o para presidente municipal a las personas pertenecientes al Clero; en este ordenamiento electoral, se dedicaba por primera vez, un apartado

¹Véase Legislación Electoral 1812-1988, recopilación de Antonio García Orozco, publicada por el Diario Oficial de la Federación, México 1989.

especial referente a los partidos políticos sobre los requisitos para constituirse y participar en los procesos electorales, entre los lineamientos más importantes se pueden mencionar los siguientes:

- 1. Los partidos debían constituirse en asamblea por lo menos con cien ciudadanos;**
- 2. Deberá existir una junta directiva que represente a todos sus integrantes;**
- 3. La organización deberá contar con un programa político de gobierno sancionado por la asamblea;**
- 4. Las denominaciones carecerán de sentido religioso;**
- 5. Se deberá publicar un medio informativo del partido, con anterioridad a la elección;**
- 6. El registro de candidatos deberá hacerse en los términos de ley, y solo será posible la sustitución de candidatos por causa grave, y**
- 7. Las organizaciones deberán nombrar representantes en los municipios, en los términos de ley.**

Este mismo ordenamiento electoral, estableció el derecho a votar para los mayores de 18 años cuando fuesen casados y para los de 21 años cuando fueran solteros. Con esta declaración respecto de la edad para votar, aumentó el número potencial de electores; a pesar de los avances legislativos en materia electoral, la transición era muy lenta, trabada por la complejidad

y por el choque de las fuerzas revolucionarias, las reformas sociales se hacían esperar mucho y las elecciones locales traían conflictos entre las diversas facciones; los partidos políticos utilizaban el protagonismo para incitar en ocasiones, a la violencia, hacia 1920 se vislumbraba ya el inicio de un nuevo período político; desprende el obregonismo con la rebelión de Agua Prieta, Alvaro Obregón, ocupó la Presidencia de la República por el apoyo de su facción revolucionaria y de los grupos de clase media, los que le abrieron la posibilidad de representar a la mayoría de los sectores de la población, la victoria obregonista se transformó en un verdadero triunfo social y político pues favoreció la aparición de un Estado auténticamente nacional y representativo, poderoso, su fuente legitimadora no era la militar esencialmente, sino la popular, en la medida que se satisfacían las demandas populares y las aspiraciones de los obreros y campesinos, éstos se identificaron con él y lo apoyaron plenamente; el siguiente paso era el corporativismo, para aglutinar esa fuerza social.

La reconstrucción nacional dio inicio al ponerse en marcha la reforma agraria, la pequeña propiedad, la restitución de tierras y la dotación ejidal constituyó la base de una economía más compleja y productiva y permitió la industrialización nacional, no fue ésta la etapa de democratización por excelencia, pero se impidió que desapareciera este proceso por completo, con la muerte de Obregón se consolidó el maximato y de éste derivaron los gobiernos de Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez.

En 1929 Plutarco Elías Calles propuso la creación del Partido Nacional Revolucionario, cuya función

sería permitir el cambio de los grupos en el poder desde su interior, a través de la competencia política legislada, y no por las armas, como había ocurrido desde los inicios del movimiento maderista, la creación de este partido, fue el primer esfuerzo exitoso de institucionalizar el poder, restando fuerza a los caudillos cuyo lenguaje era la rebelión y la violencia armada, el PNR nació con el objetivo de aglutinar a las fuerzas revolucionarias, cuya dispersión y juicios particulares ponían al poder en peligro, según el Presidente Calles era imperativo instituir reglas para el juego político y canales apropiados para los proyectos nacionales. Es en el año de 1931, cuando se establece la división distrital electoral para las entidades federativas, y en los municipios secciones por cada diez mil habitantes, los distritos electorales debían crearse en espacios territoriales con una población superior a los cien mil habitantes, dicha disposición permitió adquirir derechos de representación política a más mexicanos que hasta ese momento permanecían al margen; de igual manera, el establecimiento de secciones favoreció una mejor estructuración de los padrones electorales, en 1933 el Congreso de la Unión aprueba una iniciativa del PNR en la que se reiteraba la prohibición de reelegir al Presidente de la República; posteriormente el mismo partido presenta otra iniciativa de ley que establecía el principio anti-reelección, para los gobernadores de los estados. El PNR era la institución por excelencia que pretendía regir los destinos políticos del país, haciendo realidad las causas revolucionarias, sobretudo en lo que respecta a la libre elección de los gobernantes, en el fondo este partido no era sólo un instrumento de control social, sino toda una estructura que pretendía movilizar a las masas e

inducirlos a la acción participativa en todos los ángulos de la vida nacional.

La continuidad del poder emanado de la revolución, le había permitido al grupo gobernante compartir el dominio social e integrar una clase política fuerte, pero el maximato pretendía desviar esa tendencia, colocó al país en un período especialmente ambiguo entre la lealtad y el abandono de las tesis revolucionarias; la revolución social no se detuvo, pero con Calles disminuyó su paso.

7.2 La aparición del moderno Estado Mexicano

Podemos afirmar a juicio particular, que en la etapa etapa de la historia nacional denominada *cardenista*, se conforma una verdadera estructura de Estado, la institucionalización del poder presidencial, la reconfiguración de las organizaciones representativas populares, el avance político, la exclusión de las fuerzas opositoras, el imperio de la ley, la conservación del dominio soberano de la riqueza nacional, la atención a la problemática social, la instauración de proyectos de desarrollo sostenido para el país a largo plazo, y el nacimiento de grupos políticos de oposición en la lucha por el poder, fueron signos indiscutibles para tal afirmación.²

La base de la victoria de Lázaro Cárdenas en la elección presidencial para el período 1934-1940, fue el contacto permanente con los grupos populares, pues la agitación social era incontenible y Cárdenas se inclinó por los movimientos populares que habían rebasado ya a las organizaciones y a sus líderes; las concesiones a

²Véase Democracia Mexicana, editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1994.

las masas otorgaban soporte al gran poder político que emergía, se implementó en el gobierno cardenista la lucha contra el maximato, éste llegó a su fin y provocó el destierro de Calles. Con o sin pretenderlo, el cardenismo como fenómeno histórico impulsó los inicios de una sociedad moderna, sobre todo más urbana, el régimen cardenista imbuyó de nuevas energías al proyecto revolucionario, lo que permitió sustentar social y políticamente el futuro desarrollo, institucionalizó la figura presidencial por un periodo de seis años y acabó con el caudillismo; las luchas entre las facciones políticas llegaban a su fin y la sociedad se dirigió hacia una integración social, económica y cultural, motivando al fin de la efervescencia religiosa y su conversión a la política de algunos sectores, con el surgimiento del Partido Acción Nacional en 1939, como primer partido opositor.

En 1938 Cárdenas había concluido ya el proceso de unificación y organización de las masas trabajadoras, sólida fuerza del gobierno y de su partido, era el momento de renovar el Partido Nacional Revolucionario para consolidar su base legitimadora, el Partido de la Revolución Mexicana sustituiría la noción geográfica que determinaba hasta entonces las representaciones de los agremiados del partido por una representación más funcional de los sectores, auténticos representantes del pueblo organizado, y privilegió al sector popular, inmensa fuerza de la clase media, se abandonó el principio de un partido de masas para constituir un partido de corporaciones. Cárdenas fue un verdadero estadista, un hombre reformador que favoreció la transformación e institucionalización del poder político, su proyecto de

gobierno favoreció la atención popular, y bajo su sombra se crearon organizaciones sociales de fuerte contenido popular, tales como la Confederación de Trabajadores de México y la Confederación Nacional Campesina y las primeras agrupaciones patronales, el objeto era lograr el equilibrio entre los factores de la producción en una sociedad más armónica, la unidad de ese proceso político fue posible, gracias a que el grupo en el poder bajo el mando del general, pudo gobernar sin interrupciones ni oposiciones que fracturaran su solidez y ello resultó en una legitimidad alcanzada con la aplicación de la Reforma Agraria, del crecimiento de la producción en el campo, de la industrialización del país y del incremento de la riqueza nacional.

El 4 de Enero de 1943 ya en el periodo de gobierno del Presidente Manuel Avila Camacho, una nueva reforma electoral, reiteró que las demarcaciones de los distritos electorales debían ser publicitadas, así como la definición de las respectivas cabeceras de distrito, en el *artículo 16* de ese decreto, se estableció que "las listas de electores deberán ser permanentes y se revisarán cada tres años, para hacer los ajustes que correspondan"; en 1946 se realizaron nuevos cambios en la materia, Avila Camacho envía al Congreso una iniciativa de ley que implantó requisitos más rigurosos para la formación de partidos políticos:

Entre los avances más importantes podemos mencionar:

1. Contar con un mínimo de 30 mil afiliados en todo el país y no menos de mil por cada una

- de las entidades federativas, que representen por lo menos las dos terceras partes del país;
2. Celebrar ante notario público, una asamblea constitutiva en cada una de las entidades federativas. Se afirmaba, que ninguna de las asambleas podía tener menos de mil ciudadanos con sus respectivos derechos electorales vigentes;
 3. Las organizaciones políticas podían perder su registro por violaciones a la Constitución Federal, y
 4. La prohibición expresa de hacer alusiones durante la actividad política y en sus declaraciones de principios o programas de acción, de asuntos raciales o religiosos.

La nueva legislación, restringió de alguna manera los deseos de algunas organizaciones por convertirse en partidos políticos, pero sin embargo propuso avances, se crearon la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral que posibilitaba incipientemente la autonomía del proceso electoral de manos del Poder Ejecutivo, y también fueron creadas las Comisiones Estatales Electorales.

A partir de los cuarentas transitamos velozmente de una economía agrícola a una industrial, la clase política y los grupos económicos habían coincidido ya, en un mismo proyecto de desarrollo, se alcanzó un crecimiento en la producción del campo suficiente para hacer frente al crecimiento de la población y exportar; y los recursos obtenidos permitieron el

avance de la infraestructura agrícola e industrial que requería el país. El lapso de treinta y tantos años-entre la revolución y esa etapa de la historia de México, giró alrededor de cuatro ejes principales: *estabilidad política, desarrollo económico, nacionalismo y justicia social*; el primero, se basó en la institucionalización de la renovación republicana del poder -contribución de Cárdenas- en la no reelección y en la autonomía sexenal, los otros tres ejes buscaban alcanzar la legitimidad del Estado, el crecimiento alentaría la movilidad social y la justa distribución de la riqueza, principal reclamo popular.

El afianzamiento legítimo de la figura presidencial, fue esencial para alcanzar esos objetivos, pues de ésta parten todas las decisiones, apoyos, caminos y estrategias hacia las instituciones y a los actores políticos encargados de ejecutar las decisiones de Estado, el gobierno avilacamachista asumió una política de tolerancia religiosa que permitió una mayor estabilidad social, la Iglesia empezó a cobrar fuerza nuevamente formando incluso organizaciones profesionales seculares, pero su resurgimiento fue restringido a los límites de no participar en cuestiones políticas; fue en ese período cuando apareció en escena el Partido Acción Nacional, aún cuando su creación fue anterior, el partido reivindicó una plataforma conservadora, apoyada en la doctrina de la Iglesia.

En 1946 Miguel Alemán inició uno de los sexenios de mayor protagonismo político en la historia, reinterpretó la doctrina revolucionaria pero argumentando que *“antes de repartir o distribuir la riqueza era necesario crearla”*, motivo por el cual

favoreció a veces indiscriminadamente la acumulación de capital y la inversión extranjera, lo económico superó al poder político dando paso a un desarrollo estabilizador para el país. En este período, la organización obrera se fortaleció, pero los movimientos obreros fueron reprimidos con dureza, y sus líderes inmovilizados, al grado tal que sucumbió de la dirigencia de la Confederación de Trabajadores de México, Lombardo Toledano dando paso al liderazgo de Fidel Velázquez, por la represión contra la clase trabajadora la central obrera retiró su apoyo al partido oficial; la reforma agraria se frenó y los instrumentos legales que la sustentaban se desvirtuaron; en 1946 el Partido de la Revolución Mexicana se transformó en el Partido Revolucionario Institucional y redujo sus sectores a tres, obrero, popular y campesino, eliminando de su seno al militar; en 1948 surgió el Partido Popular que posteriormente utilizó el nombre de Socialista; en 1951 un 4 de diciembre se promulgó otra ley electoral, entre los avances que fueron propuestos se redujo la representatividad gubernamental en la estructura de la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral, y en ese mismo año se creó la Comisión Federal Electoral. Durante el gobierno alemán, el ejército perdió su lugar privilegiado en el poder, y se transformó en un instrumento más de gobierno, el Estado perdió en gran medida el apoyo popular y resintió el embate de los intereses económicos creados, incluso los del exterior.

En la conducción nacional, el turno fue para Adolfo Ruiz Cortines quien en 1952 comenzó un período presidencial que heredó la problemática social anterior y continuó la temática desarrollista, el 7 de

Enero de 1954 bajo el mandato de Adolfo Ruiz Cortines, se da otro avance en materia electoral, se exige ahora como requisito constitutivo para los partidos políticos, contar con un mínimo de 75 mil afiliados en todo el país, mismos que debían ser inscritos en un listado, con estas medidas se limitaba la posibilidad para la existencia de partidos regionales y se cerraba el paso a los grupos que emergían ante las nuevas condiciones políticas. El sexenio del Presidente Ruíz Cortines, fue de importantes reformas en materia política-electoral, se concede el voto a las mujeres mexicanas por medio de una reforma legal que eliminaba el denominativo "varones" para los electores, automáticamente el sufragio se convertía en universal, se hacía realidad la igualdad jurídica en materia política, para los hombres y mujeres mexicanas. ésta fue una propuesta nacional, que antecedió a la libertad política existente, incluso en algunos otros países del orbe.

En 1958 Adolfo López Mateos ocupa la primera magistratura nacional, arribó con el firme propósito de aminorar las desigualdades sociales derivadas de las políticas sociales impuestas por las administraciones anteriores, alentó el predominio del capital nacional en la economía, restringiendo en cierta forma el ingreso de capitales foráneos estimulando la producción nacional y las exportaciones. Al final de su gobierno, en 1963 López Mateos elaboró una iniciativa de reforma constitucional que envió al Congreso de la Unión, su contenido proponía una nueva modalidad de representación política en la asamblea legislativa, los diputados de partido, ésto permitiría a las organizaciones políticas minoritarias alcanzar una

representación en el Congreso, por primera vez la oposición oficialmente reconocida -Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana- obtenía escaños en el órgano representativo; se abrieron posibilidades reales para que voces diversas, disidentes y diferentes a las oficiales formaran parte del Poder Legislativo, esta innovación produjo una fuerza atractiva para la competencia política por la representación popular.

El 10. de Diciembre de 1964 Gustavo Díaz Ordaz rinde protesta como presidente constitucional, su gobierno mantuvo la política de bienestar social pero no con mucho éxito, la dismunición de las posibilidades de participación política hizo mella en el electorado y la relación entre el poder y las organizaciones políticas se deterioró; pero que ironía, es precisamente en este gobierno cuando en los días de mayor efervescencia del movimiento estudiantil de 1968, se anunció una reforma constitucional en materia política que concedió el derecho al sufragio para los ciudadanos mayores de 18 años, ya sin la restricción de sexo o estado civil, la agitación social prevaleciente, fue el incentivo decisivo para las transformaciones políticas. Iniciaba la época de los setentas, había serios problemas en el campo, se iniciaban los movimientos sindicalistas independientes que disminuían uno de los pilares gubernamentalistas de los últimos sexenios, la CTM; se observaban graves rezagos en los aspectos sociales, educación, salud, empleo, esto obligó a reorientar la política nacional hacia el apoyo externo, Estados Unidos parecía ser un gran apoyo económico para revitalizar el desarrollo del país, dependencia imposible de solventar hasta la actualidad, la aparente

estabilidad política constrataba fuertemente con las contradicciones de intereses de los diversos grupos políticos y clases sociales; antes y durante estos años, los partidos de oposición sin querer habían sido coparticipes de la hegemonía en el poder del partido oficial, por su participación débil en la lucha política, que redundó en un verdadero monopolio político del gobierno, la sociedad en general no participaba activamente, por el contrario los grupos económicos poderosos ganaron terreno oponiendo sus fuerzas a las acciones gubernamentales, las circunstancias que vivió México a raíz de la fractura social de 1968 y de tiempos atrás, evidenciaban la necesidad de cambios en materia social y económica, pero ante todo política.

Estos son, de una manera analítica los antecedentes más importantes de las adecuaciones políticas a partir del constitucionalismo social emanado de la ley fundamental de 1917 que influyeron en la evolución del principio representativo popular en el país hasta el inicio de la época de los setentas; la insatisfacción de no haberse podido evitar el alejamiento del camino de la democracia, ha podido ser superado por la inevitable convicción del pueblo mexicano de vivir para la democracia, el hecho de que a través de su historia haya derrotado en varias ocasiones los fallidos intentos dictatoriales de diversos personajes, es muestra palpable de la viabilidad política del proceso de transición democrática y social, que urge al país.

CAPITULO VIII

LA ETAPA DE LAS CRISIS

Sumario: 8.1.- Luis Echeverría Álvarez, del 1o. de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976. 8.2.- José López Portillo, del 1o. de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982. 8.3.- Miguel de la Madrid Hurtado, del 1o. de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988. 8.4.- Carlos Salinas de Gortari, del 1o. de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994. 8.5.- Ernesto Zedillo Ponce de León, a partir del 1o. de diciembre de 1994.

Las crisis sociales, políticas, y económicas son una constante histórica en el devenir mexicano, en los años posteriores a la Revolución Mexicana el colapso social y político se reflejó en la inestabilidad de los gobiernos emanados del movimiento liberalizador, el caudillismo fue un fuerte impulsor para el cambio violento, ajeno a las formas institucionales y legales para hacer operar la transformación democrática que urgía al país, los reclamos no satisfechos del conglomerado social por los nuevos gobiernos posteriores a 1910 concluyeron en constantes que incidían profundamente en la

legitimidad de las recientes estructuras de Estado, la crisis política de esa etapa de nuestra historia fue su signo distintivo; la época de los treinta a los sesenta nos presentó un matiz diferente, su característica fue la crisis social, si bien es cierto la estabilidad llegó -en cierta medida- al aparato de Estado, el fomento agro-industrial y la implementación de un proyecto de desarrollo integral para el país no contuvo de manera total las grandes carencias de los sectores de la población marginados, éstos crecieron de manera alarmante.

La crisis o las crisis significan la necesidad de cambios, de evolución, transformación, pero si conjuntamente se dan varios tipos de éstas -económicas, sociales y políticas- nos colocan en una transición inminente, inmediata, tajante; pero en este caso nos interesa analizar la crisis política de los setenta-noventa, profundicémos en ella y en los avances legislativos que inciden en la representación popular de ese tiempo.

8.1.- Luis Echeverría Alvarez, del 10. de diciembre de 1970

al 30 de noviembre de 1976

Cuando Luis Echeverría Alvarez asumió el poder en 1970 rompió con la política de su antecesor y se inclinó desde el principio a una ideología de apertura "muy cargada a la izquierda", según algunos. La ideología del desarrollo estabilizador -de la época de los cincuenta-, entró en crisis por sus propias contradicciones, por un lado el nacimiento de grandes capitales y por el otro la incapacidad estatal de incorporar al bienestar a la gran mayoría cuyas

demandas cada vez más se rezagaban, había no menos de 50 millones de habitantes en el país, y una gran concentración de la riqueza.

El país iniciaba una etapa difícil, la aparición de monopolios, la dependencia del exterior ubicada en un punto crucial, la gravedad de los desequilibrios financieros y la práctica desaparición del ritmo de crecimiento; en los terrenos de la política, las circunstancias no eran tampoco halagadoras, las políticas estabilizadoras habían tenido un alto costo para las clases populares, las cuales padecían grandes limitaciones, también por el gran crecimiento demográfico, y requerían con urgencia inversión para el progreso social y servicios básicos, la rigidez social exigió una mayor participación en el ejercicio del poder, la opinión pública, los sindicatos, y las diversas organizaciones políticas cuestionaron grandemente el proyecto de Estado.

El ambiente electoral era prácticamente desalentador dado que había una falta clara de credibilidad en la competencia por el poder, los canales institucionales para el cambio eran constantemente obstaculizados incluso con actos represivos, en un juego difícil de aparente democracia hicieron su aparición los partidos de izquierda, que sin embargo no constituían claramente opciones importantes en la continuación del proceso democrático del sistema político. El nuevo gobierno deseaba recuperar el apoyo de las masas, y el populismo como filosofía política era la alternativa, aunque tuvo un muy alto costo social, ya que la inversión nacional se orientó a las áreas de descontento popular, esto incrementó la intervención

estatal en la economía, la concentración de grandes capitales y la nula distribución de los apoyos estatales para el bienestar social creó grupos sociales marginados en extremo.

El clima político había cambiado, era indispensable un apoyo social del gobierno de manera inmediata, el alto costo de los graves problemas sociales era una afrenta de complicada solución, la política estatal encaminada hacia un populismo se enfrentó a los movimientos guerrilleros de izquierda que amenazaban la paz pública, señalando la imperatividad de una política acorde a una realidad nacional ignorada por décadas, cuyo costo a base de un crecimiento económico artificial se reflejó en una deuda externa que creció, de un sexenio a otro por lo menos en seis veces más.

Luis Echeverría reconoció la gravedad del sistema político mexicano, los errores del pasado fueron reconocidos y se propuso innovaciones en las relaciones entre el gobierno y las organizaciones políticas, el echeverrismo ensayó un neopopulismo, como alternativa para resolver la crisis social y política, pero no obtuvo ningún beneficio de la intervención del Estado en áreas de la economía que antes estaban en manos del sector privado, como medio para garantizar un proceso social en equilibrio; paralelamente la iniciativa privada fue perdiendo influencia política, lo que se tradujo también en una paralización de inversiones nacionales en el país, éstas decisiones, generaron en la población el deseo de participar en la toma de decisiones públicas, mediante la apertura de nuevos canales democráticos, frente a las expectativas de un mejor nivel de vida, en ese

tenor, la apertura a los partidos de oposición tenía como finalidad abrir espacios también a la sociedad civil y de paso frenar un creciente abstencionismo, que debilitaba la participación ciudadana en la elección democrática de los representantes populares.

Las innovaciones echeverristas en el juego político, se pueden mencionar a partir de reformas legales y constitucionales que entre otras cosas, refrendaron la concesión del voto a los mexicanos mayores de 18 años, como edad mínima para ser diputado federal se exigió de 21 y ya no 25 años, y para ser senador de la República ahora se exigió 30 en lugar de 35 años, el número de distritos electorales federales en el país aumentó a 196, cada distrito se integró con 250 mil habitantes; los votos requeridos para el otorgamiento de los cinco diputados de partido se redujo de 2.5 por ciento del total de la votación al 1.5 por ciento; el número máximo de diputaciones a que se podía ser acreedor un partido político pasó de 20 a 25, de igual forma el número de personas inscritas como requisito para la formación de un partido político, se redujo de 70 mil a 65 mil; los partidos con registro obtuvieron voz y voto en la Comisión Federal Electoral, en las comisiones electorales locales, en los comités distritales electorales y en las mesas de casilla en los distritos para los cuales postularan candidatos; todos los partidos políticos con registro obtuvieron acceso a tiempo en la radio y televisión para sus actividades de propaganda.

Durante el gobierno echeverrista se fundaron nuevas organizaciones políticas como el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Mexicano de los

Trabajadores y el Partido Socialista de los Trabajadores, hacia el exterior el gobierno mexicano replanteó su política de dependencia con Estados Unidos, en esta nueva modalidad se buscó una mejor relación con los países llamados del Tercer Mundo, las relaciones con Cuba mejoraron considerablemente igual con la República Popular de China y se sostuvo una política de solidaridad con Chile.

Las reformas políticas en el sexenio de Luis Echeverría no influyeron gran cosa para la transparencia y credibilidad de los procesos electorales en el país, el ataque constante a la detentación del poder, fueron actitudes controladas por los actos represivos contra cualquier movimiento opositor, había cambios, continuaba así a paso lento el proceso de reorientación nacional hacia una democracia, que a ratos parece inalcanzable.

8.2.- José López Portillo, del 1o. de diciembre de 1976

al 30 de noviembre de 1982

El 1o. de diciembre de 1976, José López Portillo rindió protesta ante el Congreso de la Unión como Presidente de México, desde cualquier punto de vista que se intentara un resumen de las circunstancias que enmarcaban la sucesión presidencial el panorama distaba mucho de ser halagador, la grave situación económica impactaba la relativa legitimidad del régimen de la Revolución Mexicana y el gobierno cargaba la despreciable culpabilidad, se dieron momentos difíciles alrededor de la sucesión; el gobierno del presidente López Portillo inició una tregua con los diferentes sectores políticos, se trataba

de establecer las condiciones mínimas necesarias para una estabilidad que diera pauta a materializar posibles cambios en lo económico y en lo político; en un intento por resarcir el daño al sistema político por intentos populistas injustificados, López Portillo se dió a la tarea de llevar a cabo una reforma política que permitiera una mayor participación dentro de los canales institucionales, por ello propuso una nueva legislación -la *Ley de Organizaciones políticas y Procesos Electorales*- para abrir a todos los partidos políticos, la posibilidad de obtener registro y contender en las elecciones, con lo que se pretendía garantizar el pluralismo político e intentar abatir el abstencionismo.

Este impasse permitió un respiro al sistema, era evidente que para ese gobierno se hacían necesarias las reformas políticas que garantizaran la institucionalidad y la estabilidad del gobierno a mediano y largo plazos, sobre todo porque la contienda electoral anterior por la presidencia había sido con un candidato único; el modelo económico impuesto acarreaba una problemática cada vez mayor y un descontento marcado de los grupos sociales más desprotegidos. El Partido Comunista Mexicano, que había surgido desde la década de los veinte, consiguió su registro, de la misma manera que otros partidos de izquierda: el Mexicano de los Trabajadores, el Revolucionario de los Trabajadores y el Socialista de los Trabajadores; la reforma política por venir, trataba de fortalecer la legitimidad del gobierno e impedir el debilitamiento del proyecto revolucionario del partido oficial.

La reforma política de 1977, fue ampliamente ventilada entre las diversas fuerzas políticas nacionales, la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley de Organizaciones políticas y Procesos Electorales un 30 de diciembre del mismo año, propuso diversos avances, tales como:

1. La Cámara de diputados quedará integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, se habla por primera vez de representación proporcional y ya no de diputaciones de partido;
2. Se conceptualizó en la ley a los partidos políticos, como las organizaciones sociales que contribuyen a integrar la voluntad popular y son mecanismos básicos para mantener la representatividad de las diversas fuerzas nacionales. Se denominó a los partidos, como entidades de interés público;
3. Se otorgaban dos formas de registro para los partidos, la condicionada y la definitiva;
4. Se reglamentó el uso de los medios de comunicación masiva por los partidos políticos con registro;
5. Se autorizaron las coaliciones y se otorgó la personalidad jurídica a los partidos políticos, y
6. La Comisión Federal Electoral adquirió facultades de vigilancia del proceso electoral, de registro a las organizaciones y de apoyo o subsidio gubernamental a las mismas.

La Constitución Federal, sufrió también modificaciones para hacer congruentes las reformas legales con las disposiciones constitucionales, los artículos modificados fueron:

1. *Artículo 41...* los partidos políticos tienen como fin principal el de promover la participación política de los ciudadanos, en consecuencia, deberán contar con todos los elementos necesarios para realizar sus actividades.
2. *Artículo 52...* se amplía el número de diputados federales a 400, de los cuales 300 serán por elección mayoritaria y 100 por representación proporcional. Esos diputados plurinominales, por representación proporcional sustituían a los diputados de partido que hasta entonces constituían la minoría en el Congreso de la Unión.
3. *Artículo 54...* se definen las nuevas bases para las candidaturas en las elecciones federales, y se definió el sistema proporcional.
4. *Artículo 55...* se determinó la obligatoriedad de ser originario de la circunscripción correspondiente, para los candidatos plurinominales o por representación proporcional.
5. *Artículo 60...* Se otorgó la facultad de autocalificación de las elecciones a la Cámara

de diputados, la Cámara se convierte en Colegio Electoral.

6. *Artículo 73...* los ordenamientos legales y reglamentarios referentes al Distrito Federal, serían sometidos a un proceso de consulta por referéndum.
7. *Artículo 115...* Se introduce en los municipios con una población mayor a los 3 mil habitantes, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. En el mismo orden, se hace lo propio con el sistema proporcional para las diputaciones locales, en las entidades federativas.

El intento lópezportillista por organizar la participación política de la sociedad, situó a los partidos político como las instancias protagonistas del quehacer público, aunque sus efectos no hayan sido tan inmediatos, en buena medida se evitó la clandestinidad como forma operativa de hacer política, el debate se abrió, el objetivo era cohesionar un régimen de partidos plural, como vía para lograr una mayor representatividad de la sociedad. En la administración de José López Portillo ascendió muy marcadamente la deuda externa, por arriba casi de los noventa mil millones de dólares, debido entre otras causas a la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, el gobierno había equivocado el rumbo de la economía nacional, sacrificando todo a la explotación y exportación de los recursos petroleros, México no pudo cumplir sus compromisos con los acreedores ni tampoco cumplir con las

expectativas pactadas de crecimiento interno, y no hubo mas que solicitar un nuevo endeudamiento externo.

Cabe destacar que durante el sexenio del presidente López Portillo, hubo un reconocimiento a los partidos políticos como fuerzas reales para el cambio en el poder, los partidos cobraron vigencia como opciones válidas y seguras para la transición democrática, las armas, la desconfianza en las elecciones o la simple apatía política cedieron paso a una competencia partidista por el poder, era tiempo de dar fin a una práctica política cerrada, autocomplaciente, monopolizada, la flexibilidad para la organización partidista traería como resultado el fortalecimiento de un sistema, nacido con la Revolución.

8.3.- Miguel de la Madrid Hurtado, del 1o. de diciembre de 1982

al 30 de noviembre de 1988

El 1o. de diciembre de 1982 Miguel de la Madrid Hurtado tomó posesión como Presidente de la República, el Estado mexicano había incrementado su intervención en la vida económica y era sometido a una de las campañas más violentas de deslegitimación, en los meses recientes a la nueva conducción nacional se dió una fuga de casi 40 mil millones de dólares hacia bancos norteamericanos y europeos, se iniciaba un nuevo sexenio con una grave crisis económica. Las diversas organizaciones políticas y la sociedad civil en general concebían el aparato estatal como un enemigo de la racionalidad administrativa y de la eficiencia gubernamental; la

figura presidencial fue sometida a un desgaste sistemático como nunca motivado por una corrupción a todas luces evidente, la credibilidad del sistema estaba en entredicho; la pérdida de la capacidad adquisitiva de los salarios entre 1981 y 1982 dejó al sector obrero desprotegido y en franca defensiva, el dominio o control de la clase trabajadora se vio afectado y el movimiento obrero se limitó a buscar una tregua que le permitiese mejorar sus condiciones salariales, había un movimiento obrero leal a las instituciones pero abandonado en la solución a sus demandas de mejoramiento de las condiciones de trabajo; en donde sí había unidad era en el sector empresarial, todos estaban dispuestos a exigirle cambios sustanciales al nuevo gobierno, había un consenso en cuanto a una reorientación económica y social que beneficiara tanto al sector obrero como al patronal; con este panorama, y con una condición más asfixiante aún, la deuda externa pública, que hacía casi imposible enfrentar las carencias de tipo social y afectaba muy directamente la soberanía nacional por la dependencia externa en lo económico la crisis nacional, aumentó.

En esta realidad, el Presidente Miguel de la Madrid impuso una política pública de adelgazamiento estatal que ayudara a frenar la caída económica nacional, abatiera los grandes costos de la burocracia, eficientara el uso y manejo de los recursos públicos y permitiera un mayor margen de manejo estatal para la solución de la problemática social; tal estrategia fue apoyada por un Pacto de solidaridad entre todos los sectores productivos, que permitió muy gradualmente frenar la inflación, frente a la posibilidad de un nuevo modelo económico, acorde con la nueva realidad, la

globalización de la economía a nivel mundial. En estas condiciones las estrategias políticas desde el gobierno, no podían dejarse a un lado, era necesaria una nueva forma de convivencia política entre las diferentes fuerzas, por eso la dirección fue legitimar las vías del proceso electoral, no sólo era importante mejorar las condiciones del sufragio, sino a todas luces más imprescindible era recuperar la credibilidad en los comicios, se planteó la refuncionalización de los componentes del sistema político mexicano.

Con lentitud pero sin retroceso se fue olvidando la idea de que la legitimidad del sistema radicaba en la funcionalidad del corporativismo que permitía mediatizar las demandas populares, el proceso de apertura de nuestras fronteras no sólo tuvo efectos en la industria nacional sino que también nos insertó de golpe en la corriente de la transformación económica mundial, bajo el deseo de arribar a un nivel de bienestar social como el de los países del Primer Mundo, sin mucho éxito, habrá que reconocerlo.

Desde sus inicios como presidente, Miguel De la Madrid aplicó una política estatal de racionalidad económica que implicaba sacrificios para el gobierno, la corrupción fue combatida y el ejercicio indebido de la función pública ferozmente atacado, sin embargo no se pudieron aminorar las carencias en el mediano plazo para los sectores populares con mayores necesidades. En eso consistió la *renovación moral de la sociedad*; el Estado se desligó de su condición de única fuerza rectora en el proceso económico nacional, el sector público y privado tendrían campos de acción más delimitados y diferenciados, el aparato estatal se encargaría fundamentalmente de atender

las tareas económicas y productivas estratégicas, dejando a un lado las áreas secundarias de la economía en el país, podría decirse que se trataba de mejorar la calidad y el uso del gasto público, la economía subsidiante decrecía; al sector público se le dejaba la función de industrializar y de atender los renglones comerciales de mayor volumen, la iniciativa privada tendría acceso a las empresas paraestatales desincorporadas del sector público incluso a renglones tales como la banca, casas de bolsa y compañías de seguros; el Estado se retiraba de muchas áreas de la economía como un proceso de mejoramiento de las finanzas públicas y para incorporar a los demás sectores de la sociedad a la reorientación económica nacional, el "*nuevo liberalismo*" comenzaba a reflejarse en el entorno nacional.

El proyecto para una apertura democrática nacional del presidente de la Madrid, motivó modificaciones constitucionales al *artículo 115 de la Constitución Federal de la República*, que se traducían en la descentralización y fortalecimiento de los municipios, se buscaba una autonomía económica pero también política hacia las municipalidades, con una mayor autosuficiencia municipal se hacía más viable el proyecto democrático para el país, ésta reforma aprobada en 1982, restituía al municipio atribuciones básicas para su gobierno, se le facultaba para regular su desarrollo, se le otorgaban nuevas fuentes de ingresos, se estableció la participación de regidores por representación proporcional en los cabildos y se definieron los mecanismos para la suspensión de los poderes en el municipio; el municipio recobró en cierta medida su carácter de

piedra angular de la vida política, económica y administrativa de la Nación mexicana.

La sociedad civil se dió a la tarea de organizarse, para lograr un frente de resistencia civil que permitiese una mayor participación popular en la conducción de los destinos del país, aparecieron nuevas organizaciones sociales de ecologistas, a favor de la democracia, pro defensa de los derechos humanos, asociaciones humanitarias en general que buscan los espacios para hacerse sentir y lograr soluciones a sus demandas, algunos de estos intentos de participación no tuvieron la respuesta necesaria, pero sí había ya un reconocimiento social y estatal hacia esas nuevas formas de expresión; en junio de 1986, el presidente de la Madrid convocó a una consulta popular a favor de una reforma política para el sistema, la renovación política nacional para la democracia se ponía en marcha, las líneas de trabajo versaban sobre cinco ejes importantes: partidos políticos, órganos y procesos electorales, padrón electoral, contencioso electoral y nueva composición de las cámaras en el Congreso de la Unión.

Como resultado de la consulta nacional, el Presidente de la República en noviembre de 1986 envió una iniciativa de reforma a la *Constitución Federal en sus artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 70*, los rubros más importantes de estas modificaciones constitucionales se centraron en lo siguiente:

1. La representación política en la Cámara de diputados debía ser más plural, por lo tanto su integración se modificaba, pasando de 100 diputaciones federales por el principio de

representación proporcional a 200, y el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa se quedaba en 300;

- 2. Se establecieron cinco circunscripciones en el país, para la elección por representación plurinominal a favor de los candidatos contendientes por los partidos políticos legalmente registrados;**
- 3. Se limitó a la mayoría en la Cámara de diputados a no tener más de 350 diputaciones, lo que representaba el 70 por ciento de la composición general;**
- 4. Se otorgó a cada una de las cámaras que componen el Poder Legislativo Federal, la facultad de decidir en última instancia sobre la validez o no de los procesos electorales. Se aplicaba el criterio de la auto-calificación;**
- 5. Se decretó la renovación de la mitad de los integrantes del Senado de la República, cada tres años;**
- 6. En lo concerniente a posibilitar las vías democráticas en la vida política en el Distrito Federal, se creó un órgano plural, con carácter político, representativo y normativo denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que se integraría con 66 representantes populares, 40 electos por el principio de mayoría relativa y 26 de representación proporcional; y**

7. Se determinó la creación del Tribunal Contencioso Electoral, cuyas facultades serían de resolución sobre todas las impugnaciones o inconformidades presentadas con las formalidades de ley por los partidos políticos contendientes en los procesos electorales, para elegir Presidente de la República; pero no se le otorgaba la facultad plena última sobre la resolución de las controversias electorales, pues sus resoluciones podían ser modificadas por los Colegios electorales de cada cámara. Ese intento innovador redujo al Tribunal a un simple vigilante electoral.

Estas reformas constitucionales fueron publicadas para su debida observancia, en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Agosto de 1987.

Conjuntamente con la presentación ante el Congreso de la Unión de la iniciativa de reformas constitucionales, el titular del Poder Ejecutivo presentó una iniciativa de *Código Federal Electoral*, la cual apuntaba hacia las siguientes modificaciones:

1. Se concedió la participación y responsabilidad de todos los partidos políticos registrados, para la organización y desarrollo de los procesos electorales, desde la elaboración de los padrones electorales hasta la aprobación de los comicios en la cámara correspondiente y la participación con voz y voto en la Comisión Federal Electoral;

2. Se buscó la actualización del Padrón Electoral con la intervención de todos los partidos políticos con registro;
3. Se eliminó el registro condicionado para los partidos políticos y se mantuvo la obligación de contar con un mínimo de 65 mil afiliados distribuidos en por lo menos la mitad de las entidades federativas del país;
4. Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que permitiría un seguimiento jurídico de todas las etapas del proceso electoral, persistía el sistema de la autocalificación, dicho Tribunal estaría compuesto de siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados a propuesta de los propios partidos;
5. Se reguló el financiamiento público para los partidos políticos, de acuerdo a los votos alcanzados en elecciones anteriores y en base a los costos de las correspondientes campañas políticas, y
6. Se incluyó también, la posibilidad para los partidos políticos de participar políticamente en coaliciones, sin necesidad de fusiones de ninguna clase, pero también se abre el camino legal para fusiones definitivas entre partidos nacionales o regionales, y para las candidaturas comunes.

Con estas reformas, se logró aglutinar la fuerza política de la mayoría con las minorías en un frente

por la democracia nacional que fomentara mayormente, la participación política de la ciudadanía en la conducción del país.

1988, fue un año de coyuntura democrática, difícil para la estabilidad e institucionalidad del país, las elecciones que se acercaban hacían vislumbrar una competencia política cerrada por la Presidencia de la República, el Partido Revolucionario Institucional festejaba a su candidato de unidad Carlos Salinas de Gortari y los principales partidos de izquierda, aglutinaban fuerzas alrededor de un Frente Democrático Nacional, bajo la conducción de Cuahutémoc Cárdenas Solórzano.

8.4.- Carlos Salinas de Gortari, del 1o. de diciembre de 1988

al 30 de noviembre de 1994

Por medio de una elección muy cuestionada, Carlos Salinas de Gortari toma posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos un 1o. de diciembre de 1988, la nueva administración continuó con la estrategia de un Estado mínimo, sólo propietario de las empresas en áreas estratégicas, para lo cual la desincorporación de gran cantidad de paraestales se dió a paso acelerado, incluso la reprivatización de la banca, el gobierno de la República implementó tres acuerdos nacionales: para la ampliación de la vida democrática, para la recuperación económica con estabilidad de precios y para el mejoramiento productivo del nivel de vida; se buscaba alcanzar la integración económica, social y política con una perspectiva democrática; la renegociación de la deuda y el programa de austeridad

fueron las primeras acciones salinistas además del ataque frontal a las estructuras sindicales, el obscuro arresto de Joaquín Hernández Galicia fue un golpe letal contra la dirigencia sindical del país.

La deuda externa crecía cada día, aumentó la inconformidad y el encono social, en aras de un crecimiento económico se otorgó gran número de posibilidades todas ventajosas para el arribo de capitales extranjeros, que sin embargo así como llegaron se fueron más tarde para dejar un gran vacío en los espacios económicos de un país que les brindó oportunidades inmejorables para hacer crecer esos capitales, sólo fueron capitales especulativos no productivos que consiguieron fabricar bajo el amparo estatal una economía de crecimiento artificial. El combate a la pobreza se convierte en un esfuerzo centralizado; se busca la participación de la comunidad para la realización de la obra pública y la satisfacción de las necesidades de los más desprotegidos, se estructuró un programa sexenal de fomento social con la denominación de *Programa Nacional de Solidaridad*, que buscó la coparticipación gobierno-sociedad en el desarrollo social del país, era necesario organizar esa voluntad popular, por lo que se fomentó la organización y participación de la sociedad desde el nivel municipal, estatal y federal, bajo los liniamientos marcados por la naciente Secretaría de Desarrollo Social, poderoso ente económico y político a favor del control social del Estado pero contrario a un federalismo social que exige la autonomía presupuestaria de las entidades de la República para manejar los recursos públicos para la realización de la obra pública de su competencia, el Programa Nacional de Solidaridad logró llevar

beneficios a las comunidades con más pobreza en el país, es cierto, pero también fue utilizado como un botín o caja chica, para inclinar las preferencias electorales hacia el partido oficial, la corrupción afloró inevitablemente.

Hacia el exterior hubo "avances" importantes en una renegociación de la deuda mexicana, que pareció leonina, pues se redujó de una forma nada conveniente la deuda del país por una disminución aparente del monto total, a cambio de expedir certificados de tesorería de la federación que cubrían las cantidades negociadas, esa medida como se vió al final del sexenio se agravó severamente la situación económica nacional, la desventajosa apertura económica y la implantación de un neoliberalismo que no acaba de rendir frutos, pues aumenta la desproporción entre los pocos ricos y los muchos pobres nacionales, fue la premisa constante del proyecto salinista.

En el aspecto político de su proyecto de gobierno, Salinas de Gortari convocó a una consulta ciudadana para una reforma política incluyente de todas las propuestas de los diferentes grupos de la sociedad, civiles, académicos y de los partidos políticos nacionales, de esta manera, en 1989 el presidente presentó al Congreso de la Unión, un proyecto de reformas a la *Constitución Federal de la República en sus artículos 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73*. Dichas modificaciones se resumen en lo siguiente:

1. Se estableció que la organización de las elecciones federales es una función gubernamental, que se ejerce por los poderes

Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, y que las tareas electorales serían realizadas por un organismo profesional y especializado, el Instituto Federal Electoral que contaría con personalidad y patrimonio propios;

2. Ese órgano de dirección se compondría por consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como por representantes de los partidos políticos, y contaría con personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral;
3. Se determinó la responsabilidad del Estado y los ciudadanos en la organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos, pero mientras no se estableciera éste, los ciudadanos deberían inscribirse en los padrones electorales correspondientes;
4. Se creó el Tribunal Federal Electoral, como órgano jurisdiccional en la materia, los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal;
5. Se establecieron nuevas reglas para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional, evitando con esto una sobrerrepresentatividad, se buscó que

la composición de la cámara fuera congruente con el apoyo real del electorado;

6. Se otorgaron posibilidades de acceso a los diputados según el principio de representación proporcional, a los partidos que acreditaran su participación con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos el 1.5 por ciento de la votación emitida en las listas regionales;
7. Se determinó que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría por 100 presuntos diputados propietarios, nombrados por los partidos políticos en la proporción correspondiente, respecto al total de las constancias otorgadas; y,
8. Se definieron las formas de elección para los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 40 según el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional.

A la par de las anteriores reformas a la Constitución Federal, se promulgó el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, el *COFIPE*; con el cual se propusieron las siguientes innovaciones en la materia:

1. Se creó el Instituto Federal Electoral como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio;

2. Se reglamentó el acceso equitativo a los medios masivos de comunicación, para los partidos políticos;
3. Se determinó que el financiamiento público para los partidos sería acorde a la votación obtenida en los comicios anteriores, habría financiamiento también por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos;
4. Se concedió mayor representatividad a los partidos y ciudadanos en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que sería el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales electorales;
5. Los consejeros magistrados del Consejo General serían electos por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, posibilitando la representación en su seno de las minorías representadas en el Congreso. La designación del Director del Instituto Federal Electoral recaía en el Consejo General por medio del voto de las dos terceras partes del total de sus miembros;
6. Se integró un nuevo Padrón Electoral supervisado por los propios partidos;
7. Se determinó la expedición de una credencial de elector con fotografía como requisito infranqueable para poder sufragar;

8. Se incorporó el sistema de insaculación para seleccionar a los funcionarios de casilla, con la finalidad de ciudadanizar la dirección imparcial del proceso electoral;
9. Se crearon las comisiones de vigilancia electoral federales y estatales, como medida de transparencia electoral, y
10. Se instituyó la obligación para los Consejos Distritales Electorales de dar a conocer los resultados de las elecciones el miércoles próximo al día de la jornada electoral.

Bajo el amparo de estas modificaciones electorales, se realizaron los comicios federales de 1991, es indudable, que el proceso democrático recibió un fuerte impulso, las elecciones denotaron mayor transparencia y reconocimiento del avance, incluso por parte de la oposición -principalmente del Partido Acción Nacional-, cuya llegada a los nuevos escenarios del poder público hizo presencia en algunas entidades del país; no podríamos dejar de mencionar otras modificaciones constitucionales propuestas por el presidente Salinas que incidieron indiscutiblemente en la estructura del Estado mexicano, transformaciones que buscaban convertir a la sociedad en un protagonista de las decisiones estatales, asegurando de manera insustituible, el goce pleno de las garantías y derechos sociales que la propia ley fundamental le concedía. Analicemos brevemente las reformas constitucionales de 1992:

1. En el *artículo 40.*, se reconoció la composición pluriétnica y pluricultural de la Nación Mexicana.
2. En el *artículo 30.*, se federalizó la función educativa y se abre el camino en el esfuerzo educativo a la sociedad civil, y se instituyó la obligatoriedad de la instrucción secundaria.
3. En el *artículo 27*, se establecieron nuevos mecanismos para la tenencia de la tierra, con el objeto de abrir canales a la inversión privada con la finalidad de aumentar la producción y de integrar bases sólidas para la seguridad jurídica de la tierra, y
4. En el *artículo 130*, se determinó una nueva relación Iglesia-Estado, se daba ésta a partir de la condición laica del Estado mexicano y de la libertad de creencia de todo individuo.

En 1993 un nuevo intento democratizador es puesto en marcha por el presidente Carlos Salinas de Gortari, se tradujo en modificaciones a los *artículos 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Federal*. En resumen los cambios se centraron en lo siguiente:

1. Se ratificó la existencia de un órgano jurisdiccional denominado Tribunal Federal Electoral, estableciéndose la explicitación de los recursos de impugnación correspondientes, por violaciones a la ley durante el proceso electoral;

2. Se eliminó la llamada cláusula de gobernabilidad de tal manera que ningún partido podría contar con más de 315 diputados por ambos principios;
3. Se amplió el número de Senadores de la República a 4 por cada estado, tres serían electos según el principio de mayoría relativa y uno por el principio de primera minoría. El quorum legal para esta cámara sería entonces de 65 senadores;
4. Se determinó que el Instituto Federal Electoral declarararía la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos uninominales y en cada entidad federativa respectivamente, la validez de las constancias otorgadas se podrían impugnar ante la Sala competente del Tribunal y sólo modificadas ante la Sala de Segunda Instancia cuyas resoluciones serían definitivas, y
5. Se concedió la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para decidir y calificar la elección de Presidente de la República.

Paralelamente fue revisado y modificado por el Congreso de la Unión, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para proponer nuevas disposiciones para la competencia política, tales como:

1. La reglamentación de la observación electoral;

2. **La prohibición sobre la utilización de símbolos religiosos como proselitismo, para los partidos políticos;**
3. **La normatividad del acceso equitativo a los medios de comunicación, para los partidos políticos;**
4. **La prohibición para el Poder público en sus tres niveles federal, estatal y municipal; y para las sociedades mercantiles nacionales y extranjeras, de financiar a los partidos políticos nacionales; y**
5. **Se determinó obligar a los partidos políticos a publicar sus estados financieros, en la Gaceta del Instituto Federal Electoral.**

Largo y complicado fue el proceso de aprobación en las cámaras de estas reformas legales y constitucionales en materia política, llegando a ser necesario para su aprobación la alianza parlamentaria PRI-PAN, contraria a la abstención del Partido de la Revolución Democrática y de algunas de las demás minorías representadas en el Congreso, las reglas del juego político para la competencia por la Presidencia de la República en 1994 y la renovación de las cámaras federales, estaban sobre la mesa.

Ante un nuevo orden económico, México buscó una nueva alternativa de desarrollo, insertarnos a un bloque comercial que nos permitiera un crecimiento sostenido para no quedarnos marginados del primer nivel en la integración económica global, reactivar la economía y enfrentar la onerosa deuda contraída, eso significó la suscripción del Tratado de Libre Comercio

(TLC) por el Presidente Salinas a nombre de México, con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá cuya ratificación fue concedida en noviembre de 1993 por el Senado de la República y cuya vigencia inició en Enero de 1994; por fin los anhelos liberalistas de Salinas de Gortari se cristalizaban, ahora sólo era momento de esperar la reactivación económica, todavía esperamos.

Las fricciones al interior del gabinete salinista y de la dirigencia priísta eran evidentes, la selección del candidato para suceder en la presidencia a Carlos Salinas era tema obligado; los perfiles se dibujaban y se transformaban de un día para otro, la suerte o el infortunio recayó en Luis Donald Colosio Murrieta.

Con 1994 inició la culminación de esa fugaz y acelerada transición hacia un Primer Mundo al que nunca llegamos; todavía en el festejo del nuevo año nos sorprendió a todos, un estallido de insurgencia en el sur del país; Chiapas, fue el comienzo de la debacle de un gobierno que sacrificó en busca de una estabilización económica y un crecimiento acelerado, a los sectores más pobres del país; la mascarada se había derrumbado y la inestabilidad amenazaba a las instituciones de la Nación; los preparativos de las campañas políticas de los diversos partidos políticos por la presidencia de la República afinaban detalles, *Colosio* el demócrata, el amable, el popular, el carismático; *Cárdenas* el populista, el radical, el movilizador de las masas; *Fernández de Cevallos* el hábil, el gesticulador, el que sorprendentemente causaba más impacto de los tres principales candidatos, en el electorado; conforme transcurrían los meses, la inconformidad social iba en aumento, el detonante de

la represión económica era inminente pero el gobierno salinista apostaba su suerte a aguantar hasta lo último, “el poder se ejerce hasta el último momento”, eso se interpretaba de la acción gubernamental, una tenue brisa, presagiaba la tormenta de sangre que se avecinaba, Luis Donaldo Colosio Murrieta fue acribillado cobardemente en Tijuana, Baja California; Lomas Taurinas fue el escenario. Consternación nacional, el “gatillo de la impunidad” propinaba un impacto letal a la conciencia nacional, a México, al gobierno, a todos, ése día, creo, morimos poco a poco todos; la etapa violenta, bárbara, incivilizada que parecía habíamos ya pasado, nos presentaba muestras frescas, de esa realidad que queremos olvidar, Colosio Murrieta es remplazado por Ernesto Zedillo como candidato del Partido Revolucionario Institucional para contender por la presidencia; en agosto de 1994 se celebraron elecciones federales para elegir nuevo Presidente de la República, y ante los comicios con participación ciudadana más copiosa en la historia del país, resulta triunfador Ernesto Zedillo Ponce de León.

En septiembre otro atentado político, es asesinado José Francisco Ruiz Massieu, fue acribillado a mansalva. Ambos asesinatos no han sido resueltos aún, las responsabilidades, no han sido determinadas y los culpables continúan impunes bajo la clandestinidad; el asesinato del Cardenal Posadas es otra deuda que tiene el aparato de seguridad pública del Estado, con la sociedad mexicana, la sangre derramada, el caos político en Chiapas mezcla de fanatismo religioso, pobreza, marginación, protagonismo, impunidad y contradicciones entre lo que puede ser y el deber ser, la crisis social y política fueron los síntomas del final de un sexenio de

"solidaridad", la condena social contra Carlos Salinas de Gortari es general.

8.5.- Ernesto Zedillo Ponce de León, a partir del 1o. de diciembre de 1994

El 1o. de diciembre de 1994 Ernesto Zedillo Ponce de León rinde protesta como Presidente de la República, el panorama es desalentador, la crisis económica estalla, sobreviene una devaluación severa del peso frente al dolar, inicia un camino difícil hacia la reorientación del país; pero continúa con el proyecto económico de sacrificio, que se implementa a un alto costo social, la desorientación ciudadana se refleja en la grave situación de la población más desprotegida, la reforma política no es avalada por los partidos de oposición y es retrasada su estructuración, el consenso no se da. El Presidente Zedillo, integró un gabinete "salinista" con escasos hombres propios, uno de ellos, Jaime Serra Puche fue relevado antes de cumplir su primer mes como Secretario de Hacienda, Fausto Alzati corrió con la misma suerte, pero tal vez el más severo golpe para el equipo del Presidente, fue la destitución de Esteban Moctezuma Barragán como Secretario de Gobernación, de quien se pretendía fuera el jefe del gabinete y tal vez el fuerte candidato para el relevo presidencial para el año 2000; bien es sabido que los cambios de funcionarios que ocurren durante el primer año de gobierno, tienen como fin depurar el equipo del Ejecutivo, liberarse de yugos pasados, de hombres impuestos por el anterior Presidente; pero en este caso, el Presidente Zedillo eliminó a sus hombres de confianza, y hoy sólo trabaja con funcionarios

vinculados al ex-Presidente Salinas; éstos hechos han aumentado el desconcierto popular acerca de una posible intromisión del ex-Presidente en las decisiones del gobierno actual, argumentando una debilidad de la figura presidencial.

La impunidad creciente en todo el país, la incapacidad de las instituciones de procuración de justicia y seguridad pública por resolver los asesinatos políticos, la violencia criminal desatada en algunas entidades del país, la lentitud en las negociaciones para la paz en Chiapas, la falta de celeridad en la reanudación del diálogo entre los partidos políticos y el gobierno para la reforma del Estado, la afectación de la seguridad nacional por las ramificaciones del narcotráfico y la degradación de la capacidad económica de millones de mexicanos, son algunos de los problemas políticos y sociales más delicados, de cuya dilucidación depende, en gran parte, la viabilidad del propio régimen y por lo tanto del futuro del país. Así termina este análisis de la transición democrática que los diversos gobiernos del país emanados de la Revolución, han construido para edificar una Nación que busca ser más justa, más democrática, más equitativa socialmente para todos los mexicanos. Estudiemos en los capítulos posteriores las perspectivas del sistema político mexicano.

CAPITULO IX

LAS CONDICIONES PARA UNA REPRESENTACION POLITICA LEGITIMA

Sumario: 9.1.- Una Democracia sin límites. 9.2.- El ejercicio del Sufragio, el voto libre y secreto. 9.3.- Un Sistema electoral justo y equitativo. 9.4.- El respeto a la Voluntad popular. 9.5.- La identificación de intereses entre los Representantes políticos y los Electores.

Legamos a la etapa de las definiciones; existen dos grandes vertientes que definen a la representación política, por un lado como el mandato popular conferido a un individuo para obrar en nombre del pueblo y exclusivamente bajo sus indicaciones, o sea el *mandato imperativo*; y por la otra la postura con la cual coincidimos, la del *mandato representativo* que postula que el pueblo transfiere su voluntad a un individuo que resalta sobre la generalidad por su capacidad, que éste tiene en todo momento el libre albedrío para decidir de acuerdo a su criterio, las acciones a realizar que él considera convenientes para sus representados.

Es momento de hablar de realidades, tratar de explicar los escenarios políticos que vivimos, ¿Qué tan posible es hablar actualmente, de representación política en México?, ¿Qué condiciones requerimos?, ¿Qué agentes políticos influyen en su ejercicio? ¿Cuáles son las perspectivas y condicionantes del régimen representativo, dentro de la transición democrática del sistema político mexicano?. Estudiemos algunas de ellas.

9.1. Una Democracia sin límites

Un análisis de las diferentes definiciones de democracia permite establecer una constante en todas ellas y que sirve de base a cualquier tesis: *la democracia, sea considerada como un sistema de vida o un régimen político, es un fenómeno social en el que el pueblo es el que manda.* Si se parte de este presupuesto o se llega a esta conclusión, según sea el objeto y método de estudio, se puede decir que la democracia es "una doctrina que difiere según la diferente mentalidad de los pueblos".

Para que pueda establecerse y fundamentarse un régimen democrático, es necesario implantar y ejercitar la igualdad del ciudadano ante la ley, la igualdad de derechos de los ciudadanos para ejercer funciones de gobierno y cargos públicos y la libertad de expresión, que lleva implícita la idea de reunión y asociación; destacan, la libertad y la justicia, como las bases fundamentales de la democracia y cuanto más completa sea esta igualdad en los derechos políticos

entre los iguales, tanto más pura será la democracia, porque siendo el pueblo en este caso la parte más numerosa, su voluntad debe ser guía en el accionar público.

La libertad como presupuesto de la democracia, *se traduce en el libre goce del ejercicio de los derechos políticos en sus diferentes tipos, como el derecho a la libre manifestación y expresión de las ideas, el del ejercicio libre del sufragio para la elección de los representantes políticos, el de asociación política, el de los ciudadanos para ser electos a cargos de representación popular, y en general los derechos políticos o del ciudadano, son el conjunto de las garantías en materia política otorgadas por la Constitución, que el gobernado hace efectivas frente al poder del Estado, de sus órganos; los derechos políticos, son una conquista transformada en realidad por el Estado liberal y estructurada por la técnica constitucional. Los derechos políticos, deben estar siempre encuadrados en un marco de legalidad constitucional para que constituyan efectivamente uno de los presupuestos de la democracia, si esto se realiza se cumple con una de las inquietudes que más preocupaban a Juan Jacobo Rousseau: "colocar la ley por encima del hombre".*

La igualdad, otro elemento imprescindible en un régimen democrático, comprende la igualdad política, la igualdad social y la igualdad económica; *la igualdad política, se resume en la fórmula un hombre, un voto; todos los ciudadanos tienen derecho a votar, a ejercer su derecho al sufragio y entre ellos no debe haber*

diferencias de ninguna clase; *la igualdad social*, se logra cuando los individuos que integran la sociedad tienen las mismas oportunidades en las diferentes actividades sociales para realizarse como seres humanos; y *la igualdad económica*, la más difícil de establecer, se refiere a la posibilidad de fijar un nivel económico determinado con el fin de impedir desequilibrios que van, en sus diferentes niveles, desde la miseria hasta la riqueza.

El Estado mexicano concibió a través de sus próceres Morelos, Guerrero, Juárez, Lerdo de Tejada, José María Iglesias, Carranza, Mújica, Cabrera y muchos más, que fueron bañados por el pensamiento y la realidad liberal de Rousseau, Montesquieu, Locke, y entre otros, que la verdadera democracia era "aquella donde el pueblo elegía su propio destino, su forma de gobierno, su sistema de vida"³, porque la voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo, es superior a cualquier ley, siendo la primera fuente de toda ley... "la libre voluntad de la mayoría del pueblo es superior a toda Constitución"⁴, la democracia es hoy "una filosofía, un modo de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno"⁵.

Por eso afirmamos que México "vive una inconstante vida democrática"⁶; ya que la democracia implica un alto grado de participación popular en la

³*Ibidem.* p. 53

⁴José María Morelos. *Los Sentimientos de la Nación*, en *Textos por la Independencia*. Centro de Documentación Política México 1977 p. 46

⁵Daniel, Montero Zendejas, *Op. Cit.* p. 54 Citando a Manuel Jiménez de Parga.

⁶Enrique Krauze. *Por una democracia sin adjetivos*. Editorial Joaquín Mortiz Planeta. México 1987.

gestión de los negocios públicos y el orden jurídico es el resultado de la voluntad de aquéllos a quienes se les va a aplicar; la democracia es participación popular ejercitada a través de representantes designados por la propia comunidad. En una democracia, el pueblo es al mismo tiempo, sujeto y objeto del orden jurídico del Estado, porque de un lado él dicta este orden jurídico por medio de sus representantes reunidos en asambleas legislativas y, del otro, está obligado a observarlo; o sea que la ley está formada por los mismos que a ella están sometidos, "ésta doble calidad popular es una de las características fundamentales del sistema democrático puro".

Una democracia plena, de acuerdo al momento histórico que vivimos, será aquella forma de gobierno que descansa sobre cuatro principios fundamentales: *libertad, igualdad, justicia y progreso social compartido*. *Libertad*, para que todo individuo manifieste su opinión acerca de la forma de conducir la gestión pública, libertad para desarrollarse y realizarse según sus valores personales dentro de un marco de respeto a la ley y a sus semejantes; *igualdad*, para participar en forma equitativa del bienestar social, igualdad para acceder a las oportunidades laborales sin discriminación ni obstáculos; *justicia*, para que las leyes se apliquen a todos por igual, sin distinciones; y *progreso social compartido*, para que todos los individuos obtengan de sus autoridades, las condiciones mínimas necesarias que le permitan incidir en escenarios sociales más justos, eliminando en la medida de lo posible la pobreza y la marginación

⁷Rodrigo, Borja. *Derecho Político y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica México 1992 p. 85

social, pero ante todo la concentración de la riqueza, en unos cuantos.

La libertad, la igualdad, la justicia, y un progreso social, con respeto al orden jurídico, son las condiciones existenciales de la democracia, de una democracia plena en el sentido de la búsqueda de su perfeccionamiento; la democracia es un ideal, es un motor que moviliza a toda sociedad, que evita su anquilosamiento -ese que produce las formas no gratas del ejercicio del poder: la dictadura, el autoritarismo, y la tiranía, entre otras-, la democracia es un escenario de vida que todos buscamos, que todos deseamos.

México requiere hoy un cambio profundo, un cambio en su estructura política y jurídica, es necesario cambiar de actitud, cambiar para mejorar, para esto requerimos quitarnos ese miedo al cambio, a la evolución, la crisis del sistema político mexicano se manifiesta en varios terrenos, la falta de credibilidad por parte de la ciudadanía en los procesos electorales para la renovación del poder político, la pérdida del carácter imparcial y sólo arbitral del Estado, la gradual decadencia de los partidos políticos como medios institucionales para canalizar las demandas populares, la carencia de instrumentos jurídicos que permitan procesos homogéneos y justos, y el alarmante aumento de la impunidad y la violencia que detiene y afecta la armonía y la paz necesarias, para transitar civilizadamente en un reforma consensada del poder en México.

Existen en el país, tendencias sociales -como el abstencionismo, los movimientos de resistencia

ciudadana cada vez más frecuentes en contra del fraude electoral, de la corrupción, del despilfarro de los recursos públicos, contrarios a la marginación y la pobreza causadas por la inestabilidad económica del país-, que presionan hacia los cambios internos para generar un nuevo clima social que obligue al sistema a readaptarse y a hacerse más universal, plural; sólo reafirmando los valores republicanos y democráticos como sustento y fundamento de la competencia política para el ejercicio del poder público, podríamos definir la nueva dinámica de la sociedad; porque la historia no miente, si bien es cierto que los acuerdos cupulares entre los principales actores políticos y el gobierno de la República, son avances democráticos, éstos no han servido del todo para resolver o acaso concretar un verdadero pacto democrático, para que la transición sea realidad es necesario que en este entendimiento forme parte fundamental la voluntad popular a través del marco institucional.

La democracia, indica que el poder es del pueblo y de acuerdo a su voluntad se establecen las fuentes del poder y su legitimidad, en una democracia impera la voluntad popular como decisión de mayoría, los opositores tienen el derecho de manifestar su inconformidad pero dentro del marco de ley que rige la convivencia social, porque la libertad no debe ser picaporte para conseguir satisfactores al margen de un esfuerzo personal y ético.

El Estado, debe lograr un cambio político hacia una democracia no limitada por el abuso del poder, la democracia requiere del respeto de las libertades y de los derechos básicos del individuo: de pensamiento, de expresión, de asociación y de elección, sin tales ingredientes, la transición democrática será nula o

sólo una mera mistificación, porque además la desigualdad económica y/o cultural convierte a los derechos políticos en una caricatura, cuando no, en instrumentos de manipulación. Es indispensable, alcanzar una igualdad social mínima para acceder a un escenario político y social más democrático, que se traduzca en una situación social en la que todos los individuos puedan efectivamente ejercer sus derechos ciudadanos y en la que las diferencias de ingreso o de función no puedan traducirse en desigualdades o privilegios políticos, en eso consiste el liberalismo social, porque para el gran funcionamiento de la democracia en este país y en este momento, se hace imprescindible la reducción de las desigualdades políticas, culturales, sociales y económicas, que se eliminen las situaciones de pobreza extrema en el país, y aparezca la configuración de una cultura ciudadana propiamente igualitaria; porque un gobierno democrático, se caracteriza por su eficacia para atender la exigencia social que reclama empleo, vivienda, salud y educación; por su eficacia en la atención de la función pública para una mejor y más justa procuración de justicia, por su respeto a los derechos individuales del hombre, por su posición arbitral imparcial en la rotación del ejercicio del Poder, y porque crea reglas justas y además propicia condiciones para una convivencia armónica, para la evolución del propio sistema y de la sociedad.

Claro está ya, que la democracia no sólo es política, no sólo es urnas y procesos electorales transparentes, no sólo es respeto al voto, la democracia es además, un sistema social, *es una forma de vida*, es un principio político que posibilita la plenitud del individuo como parte integrante de una

sociedad determinada, así se infiere de lo dispuesto por el artículo 30. en su fracción II inciso "a", de la Constitución Federal de la República. Porque de hecho, todo parece indicar que un sistema democrático sólido requiere un piso común de satisfactores materiales, no sólo como condición para la propia reproducción del sistema democrático, sino como la base de la emergencia misma del ciudadano, ya que difícilmente puede hablarse de ciudadanos participativos políticamente ahí donde las comunidades viven en situaciones de pobreza que hacen imposible que las garantías de la acción individual tengan sentido.

Para que una democracia representativa sea tal, el pueblo debe estar gobernado por hombres elegidos por él y a los cuales ha confiado el derecho de mandar, y respecto de los cuales tiene una fiscalización regular por medio de las propias asambleas y en base a las leyes correspondientes; por lo tanto, los representantes políticos deben asumir su papel y crear instrumentos jurídicos más democráticos que regulen la conducta social pero que no repriman ni restrinjan derechos y libertades, que pugnen por el respeto a los derechos individuales pero que no propicien la impunidad en aras de defender un derecho; la ley es y deberá ser el instrumento ideal para alcanzar un México más democrático.

9.2. Ejercicio del sufragio, el voto libre y secreto

El derecho al sufragio, constituye para el ciudadano un derecho público subjetivo (*artículo 35 fracción I de la Constitución Federal y artículo 40. fracción I del Código Federal de Instituciones y*

Procedimientos Electorales), pero su eficacia está condicionada por el concurso de las manifestaciones de voluntad de los componentes del cuerpo electoral, quienes votamos elegimos, aún cuando las abstenciones alcancen cifras impresionantes.

Las instituciones de democracia directa, quedaron en segundo plano comparadas con las de la democracia indirecta por medio de los órganos constitucionales representativos, a nivel del Poder Legislativo con asambleas electas a través de la intervención popular directa, como también a nivel del Poder Ejecutivo, cuando su vértice se elige de modo análogo (República Presidencial)⁸. Desde esta perspectiva, asume gran importancia la función electoral cumplida por el pueblo mediante el voto y la elección de sus representantes, como la de los partidos políticos, que son estructuras asociativas de mediación entre el cuerpo electoral y los órganos constitucionales; una función electoral arbitral e imparcial, desarrollada por el Estado con apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad es determinante en la conformación de un sistema representativo más democrático para el país. (*artículos 41 párrafo noveno de la Constitución Federal de la República, y 69 fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*).

Todos los ciudadanos son electores, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la ley (*artículos 34 de la Constitución Federal de la*

⁸ *Giuseppe de Vergotini, Derecho Constitucional Comparado. Editorial Espasa-Calpe Madrid España 1981 p.p. 236 y 237.*

República y 6o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales); en las sociedades modernas, la participación de sus integrantes en los procesos de formación y ejercicio del poder público constituyen un elemento fundamental de su desarrollo democrático; dependiendo de las tradiciones culturales, de su historia y de los factores económicos y sociales el grado de participación del pueblo en los quehaceres públicos varía, incluso de región a región en una misma sociedad este nivel de participación es irregular; suele afirmarse que la forma más común de participación política en México, y para la gran mayoría de las personas la única, es la participación electoral que se expresa a través de la emisión del sufragio en comicios celebrados periódicamente (*artículo 41 de la Constitución Federal de la República*); "el sufragio concreta la participación del pueblo como titular de la soberanía para integrar los órganos del Estado -poderes públicos- que tienen en la elección su origen y fundamento". En nuestro país, sólo los Poderes Legislativo y Ejecutivo, son los que se integran por medio del sufragio que se traduce en votos, o sea, es la voluntad popular la que determina en última instancia su conformación (*Constitución Federal de la República, artículos 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 80 y 81, respectivamente*); en cambio el Poder Judicial se integra con la ingerencia de los otros dos Poderes (*artículos 94, 95, 96, 97, 98 y 99*).

Después de definir al sufragio como un derecho del que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas, de éstas la más trascendente es

la que tiene que ver con la elección de sus gobernantes, caso en el cual estamos hablando de la función electoral del sufragio, "en muchos países también se convoca a la ciudadanía para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo, e incluso para intervenir en reformas constitucionales, mediante las instituciones de la democracia semidirecta -en la cual se propicia la participación directa del pueblo para decidir sobre los asuntos públicos trascendentes-, tales como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, a través de las cuales se concreta la función normativa del sufragio"¹⁰.

Aun cuando en el lenguaje coloquial sufragio y voto se empleen como conceptos políticos equivalentes, no necesariamente son lo mismo, *el voto, es la concretización o materialización del ejercicio del derecho al sufragio*, de tal suerte que sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que reúnen los requisitos constitucionales, *ciudadanía*; y legales, *inscripción en el Registro Federal de Electores y credencial para votar*; mientras que el voto como tal, es utilizado en infinidad de comunidades sociales, agrupaciones, y grupos civiles, entre otros, como un mecanismo de toma de decisiones democráticas. Actualmente, existe una corriente de opinión que considera al sufragio simultáneamente como derecho y obligación, dada la importancia que tiene para el régimen político de la democracia representativa; en México, el voto es concebido como prerrogativa y como obligación del ciudadano (*artículos 36 y 37 de la Constitución Federal*), como *prerrogativa* representa uno de los derechos políticos fundamentales de los

¹⁰*Ibidem.* p. 22

mexicanos, a través del cual se decide la conformación del gobierno y las políticas que se deben seguir; como *obligación*, el voto constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte; la falta de cumplimiento de la obligación de votar, es sancionada por la Constitución Federal con la suspensión de los derechos de la ciudadanía (*artículo 38*), independientemente de que otras penas se deberían establecer en la ley, la cual determinaría la manera de rehabilitar esos derechos suspendidos, lo cual hasta el momento, no esta reglamentado.

Las características del sufragio son: universal, libre, secreto y directo (*artículo 41 constitucional*). Estas calidades actuales del sufragio son consecuencia de un proceso histórico difícil y azaroso, iniciando desde el sufragio restringido o calificado el cual se otorgaba a ciertos ciudadanos a condición de que cumplieran ciertas condiciones económicas o intelectuales, como era acreditar determinados niveles de ingreso, riqueza o educación -por ejemplo saber leer y escribir-, entre otros requisitos que se establecieron en el pasado; en el Estado liberal, en su fase oligárquica, el voto fue restringido, limitado por motivos censatarios, culturales y hasta raciales, progresivamente las limitaciones fueron eliminándose hasta asegurarse el derecho de voto universal (generalizado), primero masculino y luego femenino, sin embargo, el *status* de elector se subordinó hasta la actualidad, por lo general a la nacionalidad y al requisito de edad; el ejercicio del derecho de sufragio está actualmente en México sólo subordinado además de la edad y a la nacionalidad, a la inscripción en las listas del Registro Federal de Electores, que se

renuevan periódicamente, de tal manera que, puede afirmarse que el sufragio no siempre ha sido libre.

El sufragio universal, fue consagrado con carácter definitivo en México por la Constitución de 1857, aún cuando todavía tendría que pasar un largo tiempo para que abarcara el universo de habitantes que hoy tienen derecho a él; en cuanto al voto concedido a la mujer, hoy ya nadie lo discute dado el lugar que ocupa en la vida intelectual, económica y social, los partidos políticos lejos de alentar su exclusión de la actividad política propician tenazmente su participación en ella, existen sistemas políticos en los cuales el elector está obligado a ejercer el derecho al sufragio, previéndose diversas sanciones para quien no cumple, las cuales pueden ser desde multas hasta la privación temporal de los derechos políticos; "el carácter obligatorio del sufragio está sustentado en la concepción de su naturaleza jurídica como función"¹¹.

En lo que respecta al modo de votar, el carácter secreto del voto, se produce después de un proceso de autenticidad del voto público, desde la aclamación, por señalamiento personal, en voz alta y a mano alzada, estas formas permitían que todo el conglomerado se enterara del sentido del voto a emitir; como en todas las democracias modernas, en México el sufragio está definido en su *Constitución Federal en su artículo 41*, "como universal, libre, secreto y directo". *El carácter universal*, se refiere en virtud de que tienen derecho a él, todos los ciudadanos que cumplen los requisitos establecidos en

¹¹ *Ibidem*. p. 25

la ley, sin discriminación de grupos o individuos específicos.

Por medio del *carácter libre y secreto* del sufragio, el ciudadano elector se encuentra libre de cualquier intimidación, coacción o represalia según sea el sentido de su voluntad para emitirlo; éstas características otorgan al sufragio la garantía de la libre expresión de la voluntad popular sin temor a ninguna represalia y se impide a la vez que el ciudadano elector venda su voto según corresponda a su interés personal; ahora bien, el sufragio es *directo* porque el ciudadano elige por sí mismo, sin intermediación alguna, a sus representantes, estableciendo con ellos una relación inmediata que se concreta en una sola instancia, en México, el modo de ejercer el sufragio fue indirecto hasta el 26 de abril de 1912, cuando el presidente Francisco I. Madero motiva la reforma constitucional que estableció el sufragio directo en la elección de diputados, senadores y Presidente de la República. "Sin voto directo no hay sufragio efectivo"; la vigente ley reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le atribuye al sufragio "una quinta característica, le atribuye la de ser *personal e intrasferible*, lo que entraña que el propio elector debe concurrir a depositar su voto en la urna de la casilla que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él". En México no existe el voto a través de representantes personales.

Necesitamos ejercer puntualmente el derecho al sufragio; emitir en cada proceso electoral nuestra voluntad materializada en el voto, la única forma de transitar a un México más democrático es el camino del cambio político, de la cohesión, de la defensa de la voluntad popular y del respeto a las leyes que nos rigen; la transición democrática, implica un proceso de cambio cualitativo, de un sistema autoritario a un sistema democrático en donde las decisiones políticas fundamentales se tomen con el acuerdo del pueblo o en nombre de éste por medio de auténticos representantes de esa voluntad soberana, la popular, indudablemente que ese cambio requiere de legalidad y de institucionalidad con ausencia de violencia para que esa transición a la democracia se profundice con celeridad y las instituciones incidan positivamente en la vida política de la sociedad.

El proceso democrático es un movimiento evolutivo, cuyo ritmo es variable y admite involuciones, por lo tanto, debemos buscar lograr con mayor entendimiento, una *transición democrática*, que es, necesariamente un movimiento hacia adelante, a ritmo acelerado que logrará un cambio cualitativo de valores e instituciones, del régimen político. "En ambos conceptos la violencia, previa o concomitante, no es un elemento consustancial; más bien es un elemento extraño, pero puede desempeñarse como reactivo o catalizador"¹³, ejercitemos el derecho al sufragio como una aportación personal a la transición democrática, exijamos que sea respetado y hagamos a un lado la

¹³José Francisco Ruiz Massieu. *Transiciones. proceso democrático e ingeniería democrática en Las Transiciones a la Democracia* Editorial Miguel Ángel Porrúa México 1993. p. 271

apatía que nos impide formar parte de la solución política a los problemas que atañen a todos los mexicanos, si deseamos un país más democrático con justicia social y bienestar para todos, empecemos ya, redimensionando el valor de nuestra voluntad, no seamos cómplices pasivos del retroceso político, ni de la impunidad de algunas autoridades; debemos ser vigilantes de la elección transparente de los representantes políticos más capaces*.

El derecho al sufragio, su ejercicio libre, es sin duda, una condición de legitimidad intrínseca al régimen democrático representativo, el sufragio concretizado en el voto mayoritario a favor de un individuo debe ser el único aval de su desempeño como auténtico representante político.

9.3. Un Sistema electoral justo y equitativo

Por sistema electoral debemos entender, *el conjunto de procedimientos legalmente establecidos de acuerdo con los cuales los electores expresan su voluntad en votos y los votos a su vez son traducidos en escaños*; es usual en un sistema democrático, que se centre la atención popular en las reglas mediante las cuales se determina la representación popular, otorgado en los comicios de acuerdo a los resultados electorales. El concepto de sistema electoral, hace referencia a la existencia del conjunto ordenado y coherente de elementos que, relacionados e

* ...Debemos evitar el fraude. Ese intento obscuro de predominio del aparato estatal por encima de la decisión ciudadana, fincado en el control electoral, que deslegitima los comicios e introduce tensiones sociales innecesarias; y que atenta contra la representación política pues no se sabe a bien quienes son los representantes "de a devoras", rompiendo además, con el vínculo democrático que de la elección debe emerger, entre el votante y el representante.

interdependientes entre sí, contribuyen al propósito de lograr la cabal expresión de la voluntad popular a través de la emisión del sufragio, dicha interdependencia pesa de tal manera, que la modificación de un elemento puede influir en otro o en las funciones que cumple todo el sistema.

En su concepto amplio, se define a un sistema electoral, como *el conjunto de instituciones, normas, actos y procedimientos, que tienen que ver con el proceso que se inicia en la etapa de preparación de las elecciones y termina con la calificación de éstas por el organismo electoral correspondiente y la integración de los órganos representativos del Estado, de acuerdo a los resultados electorales*; conforme a esta definición, se consideran como elementos del sistema electoral, "las autoridades responsables de organizar los comicios y de garantizar su apego a la legalidad, las normas sobre el sufragio y todo lo relacionado con la emisión del voto, así como los procedimientos establecidos para dirimir controversias y calificar en definitiva la elección"¹⁴, en México, las autoridades electorales son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral y el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados en el caso de la elección de Presidente de la República (*artículos 68, 69, 70, 71; 264, 265, 266 y 267 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 74 fracción I de la Constitución Federal de la República*).

Existen, tres tipos de sistemas electorales: el mayoritario/pluralista, el proporcional y el mixto, que suelen ser definidos afirmando que, "*el mayoritario es*

¹⁴ Cfr. Arturo Núñez Jiménez. Op. Cit. p. 34

aqueil en el que gana el que tiene más votos, mientras *el proporcional* es el que pretende que todas las opiniones estén representadas en la asamblea, y *el mixto* toma de ambos sistemas sus principios para hacer un híbrido democrático"¹⁵. *El sistema mayoritario* pretende la eficacia gubernamental, y para ello busca asegurar al partido que va a gobernar una mayoría sólida en la asamblea, independientemente de la cantidad de votos que haya obtenido, los sistemas de mayoría contribuyen a impedir la fragmentación de los partidos, favoreciendo en contrapartida la formación de grandes organizaciones políticas, fomentan además una relación directa entre el elector y el candidato, lo cual deja en manos de los votantes la decisión sobre quiénes deben gobernar, sin embargo, las elecciones por el principio de mayoría tienen la desventaja de dejar sin representación, aunque se haya sufragado por ellas a importantes fuerzas políticas que no son tomadas en cuenta en la distribución de representantes, esto desalienta a la participación política democrática.

El sistema proporcional, en cambio, quiere una asamblea legislativa que refleje fielmente la opinión de la mayoría de los ciudadanos y de las fuerzas sociales y políticas, sin embargo, fomenta la desvinculación entre electores y candidatos al basarse en listas votadas en circunscripciones muy grandes, y propicia el predominio de las burocracias partidistas en la elección de los representantes pues deja al electorado en opción de votar por los ya escogidos por las cúpulas

¹⁵Carlos Barba, José Luis Santos y Javier Hurtado. *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*. Editorial M. A. Porrúa México 1991. p. 176

patidistas; el sistema proporcional busca que “la proporción de escaños que se asigna a un partido, sea similar a la proporción que representan sus votos en el total”¹⁶.

En los sistemas electorales denominados *mixtos*, se busca utilizar las ventajas de los dos principios de elección, de mayoría y de representación proporcional, a la vez que se minimizan sus desventajas, se busca evitar la exclusión de la lucha política de las fuerzas minoritarias; ésta variedad de sistemas electorales se explica según la variable histórica, cultural y política de cada sociedad, en México, nuestro sistema electoral es mixto, con dominante mayoritario (*Título III, Capítulo II, artículos 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 y ss. de la Constitución Federal de la República*).

Los efectos democráticos de los sistemas electorales, dependen de las estructuras sociales, condiciones institucionales, y de los comportamientos políticos de los agentes que luchan por acceder al poder; las comparaciones de los sistemas electorales deben hacerse con mucho cuidado, cada uno de ellos es el producto de muchas variables y tendencias históricas, culturales, políticas, religiosas, económicas, sociales, constitucionales, tradicionales, que dependen de la homogeneidad o heterogeneidad de la población. Existen innumerables opiniones, que afirman la conveniencia democrática de los sistemas electorales mixtos, o sea, los que establecen los principios de mayoría relativa y el de representación proporcional para la elección de los representantes

¹⁶*Ibidem*. p. 178

populares; por ejemplo Maurice Duverger dice: que el sistema de vuelta única de mayoría (pluralidad) tiende al dualismo partidista, y que el sistema de doble vuelta (mayoría) y el de representación proporcional, tienden al multipartidismo, sin embargo, en lo personal afirmámos que, no existe un sistema electoral perfecto por la implementación de tal o cual principio de elección, sólo existen de acuerdo a la idiosincracia particular de una sociedad, soluciones técnicas al momento, pero cuyo objetivo, eso sí, debe ser hacer de la competencia política un ejercicio más democrático y transparente.

En los distintos sistemas electorales que existen en los países democráticos, el derecho electoral desarrolla un papel democrático de vital importancia, en este sentido, *los sistemas electorales, son las estructuras políticas y jurídicas de un Estado, que establecen las reglas y los mecanismos para la competencia por el Poder, por los cuales se canaliza la libre voluntad popular a través del voto secreto de todos los ciudadanos; pero, para que los representantes electos del pueblo ejerzan con legitimidad su función debe existir entre éstos un organismo responsable que pueda ser el garante de las condiciones y los escenarios más favorables para que se produzca una elección democrática sin objeciones; al hablar de los tribunales electorales como canalizadores imparciales del ejercicio del sufragio, determinamos su enorme importancia en la elección de los representantes políticos. La organización de los procesos electorales es el conjunto de actos sucesivos que, en cumplimiento de un conjunto de reglas preestablecido en la ley, permite la realización de unas elecciones claras y limpias, para el fiel desarrollo de*

ese programa deben confluír diversos elementos sociales, jurídicos, políticos, éticos y técnicos; los elementos sociales como la costumbre, la cultura y la tradiciones en la forma de elegir las autoridades de un pueblo, nos permiten dar sustento para que los elementos jurídicos sean la base, y el marco de referencia o normativo de la política.

Los procesos electorales, son los actos ordenados por la Constitución y el Código electoral, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (artículos 173 y 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Las etapas del proceso electoral ordinario, comprenden:

- a) *Preparación de la elección:* Se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Federal Electoral celebre durante la primera semana del mes de noviembre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.
- b) *Jornada electoral:* Se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de la casilla.
- c) *Resultados y declaraciones de validez de las elecciones:* Se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los

Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Federal Electoral.

- d) *Calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: Se inicia al erigirse la Cámara de Diputados en Colegio Electoral y concluye cuando ésta declara la validez de la elección.*

Los principales cuestionamientos de que han sido objeto los procesos electorales en el país, son los concernientes a la equidad e igualdad de la participación de los partidos políticos en las contiendas por el poder, sobre todo en lo que se refiere al acceso a los medios de comunicación regulado en el *Capítulo primero, artículos 42, 43, 44, 45, 46, 47 y 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* y al financiamiento público, reglamentado en el *Capítulo Segundo, artículos 49, 49-A, 49-B, 49-C del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*); se debate con insistencia, que los apoyos por parte del Estado hacia los partidos no se realizan de una manera igualitaria; más sin embargo creo que el principio que debe imperar en mayor grado, es la equidad más que la igualdad, pues justo es que dichos recursos se deban otorgar en mayor medida a aquéllos partidos con mayor representatividad popular, pues sus gastos de operación política serán indudablemente mayores, éste principio aplicado por la legislación vigente, es el gran problema en cada elección; debe prevalecer la razón de que ante la ley electoral los partidos y sus candidatos participantes en los procesos electorales son iguales en derechos y obligaciones, pero los apoyos externos o públicos, las

prerrogativas propiamente, deben otorgarse de manera equitativa, pues de lo contrario la participación política disminuiría su desarrollo, en tanto que los partidos no se motivarían para lograr mayor representatividad, por lo mismo el sistema político no sería plural ni democrático con varias fuerzas equilibradamente representadas.

En cuanto a los resultados electorales, otro de los cuestionamientos que inciden en la credibilidad de los procesos, el *Título Cuarto, Capítulos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto, del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales*, establece la obligación para las autoridades electorales de presentar a la ciudadanía los resultados preliminares, para conocer la variante hacia la cual se inclina la voluntad ciudadana, éste mecanismo es objeto constantemente de críticas, lo más conveniente será utilizar el avance en la tecnología computacional, o simplificar y hacer menos burocrático el proceso electoral, para que los tribunales electorales adopten técnicas modernas para la captura y procesamiento de datos, para la presentación oportuna de resultados estadísticos, para lograr una función óptima que permita eficiencia, integridad, honestidad y seguridad en la solución de las controversias suscitadas durante los procesos comiciales, o como consecuencia de los resultados de éstos, evitando suspicacias y desaciertos respecto del candidato ganador; por eso afirmamos que, la libre competencia por el Poder político en México, requiere un sistema electoral equitativo, en donde todas las fuerzas sociales puedan competir con los mismos derechos y obligaciones, y bajo las condiciones que

establece la ley de acuerdo a su peso específico de representatividad.

La búsqueda de la democracia es motivo suficiente para depurar a los organismos organizadores de las elecciones, pero también para afianzar la autonomía e imparcialidad del Tribunal Electoral Federal, encargado de solucionar todas las controversias suscitadas en los procesos electorales o con motivo de éstos, a través de los recursos o medios de impugnación que el Código electoral establece a favor de los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas, según lo dispone el artículo 264 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Título Segundo, Capítulo Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo y Décimoprimer.

Los recursos procesales que conforman el sistema de medios de impugnación electoral, vigente en el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son:

I.- Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos federales ordinarios, los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas contarán con los siguientes medios de impugnación (artículo 294):

a) *El recurso de revisión que los partidos políticos podrán interponer, en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto Federal Electoral;*

- b) El recurso de apelación que los ciudadanos podrán interponer, en contra de los actos o resoluciones del Registro Federal de Electores una vez que se haya agotado la instancia administrativa;*
- c) El recurso de apelación que los partidos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones que recaigan a los recursos de revisión y en contra de los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral; y*
- d) El recurso de apelación que las organizaciones o agrupaciones políticas, podrán interponer únicamente cuando se les haya negado el registro como partidos políticos.*

II.- Durante el proceso electoral, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, se establecen los siguientes medios de impugnación (*artículo 295*):

- a) El recurso de revisión, que los partidos político pueden interponer en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto Federal Electoral;*
- b) El recurso de apelación, durante la etapa de preparación de la elección, que se podrá interponer:*

- 1.- Por los ciudadanos contra los actos del Registro Federal de Electores una vez agotada la instancia administrativa, y*
 - 2.- Por los partidos políticos, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, y contra los actos del Consejo General del Instituto Federal Electoral.*
- c) El recurso de inconformidad, que los partidos políticos podrán interponer para impugnar:*
- 1.- Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial;*
 - 2.- Por nulidad, la declaración de validez de la elección de diputados por mayoría relativa y por consecuencia el otorgamiento de la constancia respectiva;*
 - 3.- Por nulidad, la declaración de validez de la elección de senadores y el otorgamiento de las constancias de mayoría o la constancia de asignación de primera minoría; y*
 - 4.- Por error aritmético, los cómputos distritales de la elección presidencial y de diputados de mayoría relativa, los cómputos de la entidad federativa de la elección de senadores y los cómputos de la circunscripción plurinominal.*
- d) El recurso de reconsideración, para impugnar:*

1.- Las resoluciones de fondo de las Salas recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgriman agravios en virtud de los cuales se pueda dictar una resolución por la cual se pueda modificar el resultado de la elección; y

2.- La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

e) El escrito de protesta, por los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo de la casilla, es un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones el día de la jornada electoral y requisito de procedibilidad del recurso de inconformidad (artículo 296).

Existe una terrible paradoja, en el contexto de las actuales discusiones respecto a la naturaleza del momento político que el país atraviesa: la existencia de condiciones para un momento fundacional de una nueva democracia para la Nación y el ensanchamiento de una distancia cada vez mayor, respecto a posibles acuerdos para lograrla por parte de las principales fuerzas políticas, porque, desde luego que las condiciones que vivimos constituyen un escenario de crisis política, pero sobre estas críticas condiciones habremos de edificar la democracia, que tanto sacrificio nos ha costado.

Para avanzar en la consolidación de la transición democrática, a modo particular pensamos que es necesario llevar a cabo una reforma legal a fondo, de

una vez y para un buen rato con el consenso de todos los partidos políticos y de la ciudadanía, para revestir a los comicios de mayor democracia, transparencia y credibilidad ante el electorado, se deben insertar nuevas propuestas, algunas como:

- 1. Se debe evitar una sobrerregulación electoral, expidiendo una ley más sencilla y comprensible;**
- 2. El principio rector de toda actividad electoral debe ser la equidad entre las partes involucradas;**
- 3. La autoridad electoral, debe avanzar en su ciudadanización, con plena autonomía e independencia;**
- 4. Debe desligarse del Poder Ejecutivo, la facultad de nombramiento del director general del órgano Electoral, para ser nombrado por el Poder Legislativo, en terna propuesta por el propio Consejo General del IFE;**
- 5. Las autoridades electorales, deberán permanente promover la cultura democrática entre el pueblo;**
- 6. El órgano electoral (IFE), debe gozar de autonomía financiera, pudiendo elaborar su propio presupuesto sometido a la aprobación directa del Congreso de la Unión;**
- 7. Debe declararse el fin de los Colegios Electorales, para que el cómputo, la**

declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de mayoría sean realizadas por los Consejos Distritales en el caso de los diputados electos por el principio de mayoría relativa; por los Consejos Locales en el caso de los senadores; y por el Consejo General del IFE en el caso de la elección de Presidente de la República y diputados electos por el principio de representación proporcional;

- 8. Los recursos de impugnación, deberán presentarse ante el Tribunal Electoral, y sus decisiones tendrán carácter definitivo;**
- 9. El Tribunal Electoral, deberá conformarse de magistrados propuestos por los grupos parlamentarios y nombrados por mayoría calificada de la Cámara de diputados;**
- 10. Establecer una fiscalía especial y permanente, dentro de la estructura interna de la Procuraduría General de la República, para conocer y sancionar si es el caso, la realización de conductas delictivas en la materia, antes, en la preparación, en el desarrollo y en la etapa posterior a la jornada electoral;**
- 11. Establecer en la legislación, de manera definitiva y detallada el Servicio Profesional Electoral;**
- 12. Llevar a cabo una nueva reedistribución política del país;**

13. **Se debe legislar de manera equitativa, justa e imparcial, el acceso para los partidos políticos a los medios de comunicación, regulándose además, la réplica y la reparación de daños y perjuicios, por calumnias o falsedad en contra de candidatos o partidos políticos;**
14. **Deberá establecerse una Contraloría General de Financiamiento, dentro de la estructura del IFE, supervisada si es el caso por la Contaduría Mayor de Hacienda, que será encargada de vigilar, auditar y sancionar los ingresos públicos, egresos y límites en gastos de campaña, de los partidos políticos, y**
15. **Deberán mantenerse las figuras del registro definitivo y condicionado para los partidos políticos, no obstante, el partido que no obtenga el mínimo legal necesario en una sola votación federal perderá su registro y todas sus prerrogativas y no podrá participar en una elección subsecuente.**

A la democracia mexicana le son urgentes nuevos comportamientos políticos, actitudes diferentes, leyes adecuadas a los tiempos que vivimos, fuerzas políticas reales, auténticas, no satélites partidistas al servicio de las fuerzas mayoritarias; a México le es urgente también, instituciones y organismos electorales autónomos e imparciales, pero, sobre todo, una nueva conciencia democrática de los ciudadanos, es imperativo votar por la igualdad, por la justicia y por la democracia, no por la comodidad aparente, ni por el bienestar revolucionario, ni por la democracia ausente.

9.4. El respeto a la Voluntad popular

La voluntad popular, se manifiesta en una de sus formas democráticas, en la participación ciudadana en la toma de decisiones fundamentales de carácter social y político; en el ámbito social, los programas de gobierno en la mayoría de los casos se llevan a cabo sin recurrir a la participación directa de los ciudadanos, depositando toda la confianza en los representantes electos, para garantizar así que los puntos de vista y las necesidades públicas se reflejen en los planes y programas que desarrollen los cuerpos legislativos, los planificadores estatales y los burócratas; la participación activa y amplia de los ciudadanos es esencial para el mejor funcionamiento del aparato estatal y de los órganos públicos encargados de las tareas sociales, todos los ciudadanos deben tener iguales oportunidades de participar, en lo que respecta a la disponibilidad de la información necesaria y a la oportunidad de expresar sus puntos de vista; mucho puede alegarse a favor de la participación ciudadana, de manera activa y significativa, aduciendo que los programas de gobierno afectan directamente las vidas de los ciudadanos, y que las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los ciudadanos perciben como importantes y urgentes; otro beneficio potencial de la participación ciudadana se deriva de las aportaciones valiosas que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planificación y ejecución, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones y necesidades actuales.

Desde el punto de vista gubernamental, el hecho de que los ciudadanos puedan compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad de la toma de decisiones tiene la ventaja de facilitar la ejecución de los planes y programas, en la medida en que los ciudadanos estarán más deseosos de aceptar y trabajar para la realización de los proyectos, pero además la participación de los ciudadanos tiene un valor democrático, pues les facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios electos o designados; en el análisis político, hemos señalado que una justificación general de la democracia presupone una descripción y aceptación estatal de la voluntad popular, de acuerdo con la cual el pueblo siempre, o por lo menos generalmente, tiene la razón, por lo que se supone es deseable que la legislación y las directrices políticas nacionales reflejen la voluntad de ese pueblo.

Para algunos autores, la cuestión central para la evaluación política de un Estado, es la premisa de si se ejerce de manera legítima la autoridad, o como se dice a veces, si tiene legitimidad; para quienes adoptamos éste criterio parece que, para que un gobierno sea bueno o justificable, es por lo menos necesario que sea legítimo, con lo que se quiere decir que a quienes están sometidos a la autoridad estatal *de iure*, se les exige también moralmente, que acepten dicha autoridad.

[^] ...Las elecciones en todo sistema político democrático deben determinar quien debe gobernar. Cuando esto no está claro, los ciudadanos se ven obligados a buscar vías alternas -a veces no las deseables, como la violencia-, para conseguir elecciones convincentes. Todo pueblo libre, reclama su soberanía y gobiernos que emanen de su voluntad. Exige respeto a su privilegio de decidir sobre su propio gobierno.

En la medida en que tenemos un argumento que fundamente la conclusión, de que la soberanía popular es indispensable en un gobierno democrático, también tenemos un argumento para demostrar que "no hay garantía de que ningún gobierno, ni siquiera el democrático asegure el respeto de la soberanía popular"¹⁷, podríamos decir, que el impedimento real y formal en el avance de las prácticas democráticas -no es solamente la cuestión estrictamente electoral-, lo es la estructura corporativa entre Estado y sociedad, la adscripción masiva al partido de Estado, la forma de la gestión estatal hacia diversos sectores social, asociaciones y grupos civiles teniendo como eje rector de estas relaciones la Presidencia de la República, como "poder avasallante frente a los otros dos de la Federación, así como en la relación con los poderes locales y municipales en los estados"¹⁸.

Por eso, no deja de ser sintomático, que la propuesta del Presidente Ernesto Zedillo en relación con la reforma del partido de Estado, contemple una línea de acción tendiente a desmontar de manera paulatina, y contra serias resistencias, el peso de los grupos y corporaciones priístas en las decisiones de gobierno, el divorcio del llamado partido oficial y el titular del Poder Ejecutivo, en lo político será un gran avance democrático que propiciará los cauces necesarios para el resurgimiento de nuevas corrientes y tendencias políticas de mayor vinculación con la ciudadanía; es evidente que los tiempos del cambio político ya inscritos como exigencia en el país en su

¹⁷William. H. Nelson. *La Justificación de la Democracia*. Editorial Ariel, Barcelona España 1986. p. 90

¹⁸Pedro. López Díaz. *La Nueva Reforma Política*. *El Nacional*, México 1991. p. 137.

conjunto, no se adecuaban a las posibilidades y voluntad de cambio del grupo gobernante, esto es, podría ser demasiado costoso el cambio del sistema político ante la precaria y difícil disponibilidad de los miembros y dirigentes del propio partido de Estado; sucede un extraño fenómeno: conforme crece el debate en torno a la transición democrática, las posibilidades de que ésta se materialice disminuyen, el riesgo de que el desencanto y la apatía se apoderen de la vida política es enorme y las consecuencias serían profundamente negativas para la convivencia civilizada entre los mexicanos, más aún, si no logramos que la consolidación de una cultura política democrática de respeto a la voluntad popular sea el sustento de la transición, la base de la convivencia social y del funcionamiento de las instituciones, ninguna transición será posible; cuando se promueve el diálogo o la llamada concertación, "no se hace pensando en la consecución de un gran pacto para la transición a la democracia, por el contrario se busca evitar que éste se dé"¹⁹.

El sistema político mexicano necesita para lograr su fundamentación democrática, que la voluntad popular, ésa que se deposita en las urnas por medio del voto, sea respetada, que la designación que hace el cuerpo electoral eligiendo a su representante no pueda jamás, sino por voluntad de éste, ser cambiada, el pueblo exige que su voluntad no sea negociada al margen de los resultados en las urnas y del imperio de la ley, que ningún arreglo entre dirigentes partidistas rechace la voluntad ciudadana; las decisiones

¹⁹ Roger. Batra. *Hacia una sociedad postmoderna en La Jornada Semanal Nueva época, núm. 25, 3 de diciembre 1989, p. 22*

unilaterales de un presidencialismo exacerbado y omnipotente iaceran acremente la voluntad popular y obstaculizan el libre tránsito hacia un país más democrático.

Es verdad que las instituciones y estructuras políticas descansan y se recrean sobre un cierto entramado cultural que no es fácil de modificar, pero dicho andamiaje cultural se edifica, a su vez, a partir de las instituciones y prácticas políticas existentes, "no podemos, entonces, pretender que cambien las imágenes, concepciones y orientaciones de la población acerca de la política sin que existan nuevas estructuras que generen novedosas experiencias políticas, esto es alimento indispensable de una cultura política liberal y moderna, en la que el ciudadano se asuma con la capacidad para relacionarse con el poder político, y de incidir sobre él"²⁰.

En esta etapa de su historia, requerimos continuar con paso firme hacia una transición democrática, para esto necesitamos que la voluntad popular reflejada en las urnas para la elección de los representantes políticos sea respetada, que ningún arreglo o concesión política vulnere los resultados electorales aceptados por las mayorías, ésta es una condición preeminente para la consolidación de un sistema representativo y democrático más justo para todos, la única forma de legitimarse que tienen los órganos del Estado, es a través del voto, y de su accionar con el cumplimiento de la ley y de las

²⁰Jacqueline. Poschard M. El debate actual de la cultura política en México en *La nueva reforma política*. El Nacional, México 1991 p. 177.

funciones que le fueron encomendadas al momento de resultar electos para dicho encargo; la legitimidad de la representación política se logra, primero, accediendo al poder cumpliendo con las reglas previstas con anterioridad, y, segundo, logrando que la función encomendada se realice con apego irrestricto a la ley y observando en todo momento por el bienestar de los electores y de todo el pueblo, la legitimidad se logra cuando el propio pueblo consienta y cumpla con las recomendaciones y acciones indicadas por su representante.

9.5. La identificación de intereses entre los Representantes políticos y los Electores

La representación política confiere facultad de gobernar, esto es, de trazar y ejecutar los lineamientos del poder colectivo; “el gobierno legitimamente constituido a través del sufragio popular representa la unidad del pueblo, su voluntad de acción y decisión; a diferencia del mandato privado que se otorga a un sujeto determinado para actos específicos, la representación del pueblo confiere autoridad para interpretar la voluntad general y determinar el sentido de las leyes comunes”²¹. El principio de la representación se enlaza históricamente con la teoría de la división de poderes constituyéndose ambos como esenciales -entre otros- para la existencia del Estado constitucional democrático, esto trae como consecuencia la creación de los mediadores del Poder, es decir, de los partidos políticos, coloquialmente, hablar de representación política es casi hablar de democracia.

²¹ Cfr. David, Montero Zendejas. *Op. Cit.* p. 66

La teoría de la representación tuvo una brillante madurez en Inglaterra; como se entendía en esa época, "el pueblo nunca perdió conciencia de sus derechos, y en el Parlamento se escuchaban voces que hablaban por todos"; sobrevino la Revolución y el Parlamento confirmó su carácter social de estar integrado por los representantes de los señores y de la gente común, ya que por su gran número y separación territorial no podían hablar todos; pero sí podían hacer hablar a quienes representaban su derecho, primero dándoles instrucciones concretas; y después, poco a poco, ante la imposibilidad de consultar a todos y para todo en los momentos de crisis, "el mandato fue haciéndose amplio y discrecional; pero nunca dejó de considerarse mandato, por ello, siempre el Parlamento representó al conjunto del pueblo"²².

Fue con Locke con quien la representación "se convirtió en teoría de la democracia y en principio mayoritario: el Poder Legislativo estaba integrado por representantes de quienes pactaron la sociedad y el gobierno, que establecían el principio legal y que, al salir del Parlamento, tenían que cumplirlo como cualquier otro ciudadano"²³. Rousseau por su parte, no admitía la representación porque tenía muy presente que había nacido del absolutismo: "la creación del representante era cesión de derechos, pues se renuncia a la voluntad general sustituida por la voluntad particular del gobernante; la soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable -afirmaba Rousseau-, los diputados del

²²*Ibidem*, p. 67

²³José López Portillo, *Génesis de la Teoría del Estado Moderno*. IEPES, México 1976, p. 379.

pueblo, pues, no son, ni pueden ser representantes, sino únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente, toda ley que el pueblo no ratifica es nula- refutaba firmemente-, el pueblo inglés piensa que es libre y se engaña; lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento, tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada... tan pronto como un pueblo se da un representante, deja de ser libre y deja de ser pueblo" -decía Rousseau-; en la repugnancia de la representación política de Rousseau, está realmente el posible vicio de todo gobierno representativo, la desvinculación del representante con el pueblo, la posibilidad de que el gobernante resuelva o no por sí y para sí; es el vicio que hay que eliminar. Recordemos como Sieyés refutaba al Tercer Estado como el representante de la Nación: en vista de que en los momentos críticos es imposible que el representante consulte a los electores para resolverlo todo, es indispensable que el mandato sea libre, que el representante resuelva sin consultar constantemente al representado, de otra suerte el mandato se hace inútil; se instituyó así el mandato libre del representante, toda la Teoría del Poder Constituyente del Estado demócrata moderno, descansa en los mismos supuestos que funcionaron en el pasado en las asambleas: los representantes lo son, en sí, de la soberanía del pueblo, no están limitados por la obligación de consultar o de esperar en algún caso instrucción de los electores, sino que deben tomar decisiones a su buen entender que procuren el bien de sus representados, si se coarta el libre albedrío de los representantes a favor de sus electores se correría el riesgo de vivir, en una oligarquía.

Hemos dicho que la democracia la hace el pueblo, que es obra de los ciudadanos, cuando al pueblo no le corresponde una posición activa en la vida del Estado, cabe hablar de autocracia, pero nunca de democracia, pues la forma y el modo de existencia política de un Estado, es cosa que el pueblo decide; los gobernantes en la democracia indirecta -única practicable en nuestros días- representan al pueblo, lo característico de la representación es que el representante actúa de acuerdo con la voluntad del representado (el pueblo) en su beneficio y para su bien, pero con independencia de instrucciones o encomiendas concretas dictadas por el mismo pueblo, no se trata de mandatarios que representen jurídicamente al pueblo, que actúen de acuerdo con los términos estrictos de un mandato, de manera tal que los actos del representante produzcan inmediatamente de un modo automático, efecto para la personalidad jurídica del representado, el pueblo tiene -en el mejor de los casos-, la racional convicción de que los gobernantes electos poseen méritos, capacidades suficientes para realizar libre y decorosamente la tarea de gobierno que se les ha encomendado, quienes seducidos por Rousseau, "identifican la democracia, toda democracia, con la democracia directa, no pueden entender la democracia representativa"²⁴.

Más allá de los distintos criterios y principios sobre el actuar de los representantes políticos, para que se pueda concretar la identificación de intereses

²⁴Agustín, Basave Fernández del Valle. *Teoría de la Democracia*. Editorial Jus México 1963. p. 161
Citando a Edmund Burke.

entre los representantes y sus representados la cual es el soporte de sus funciones políticas dentro de un sistema democrático, éstos deben tener un criterio básico respecto de los deseos, requerimientos y satisfactores para las necesidades de su cuerpo de electores, el desempeño de un representante político debe ser libre pero comprometido con sus representados, la representación de la Nación adquirida una vez electos, no los desobliga de la representación estamental o de grupos, por lo mismo ciertamente, la tendencia general y constante de las sociedades modernas apunta a la creación de sistemas democráticos representativos; dado que la resolución de esta problemática no tiene porque basarse en el dilema de todo o nada, es posible admitir la pertinencia de seguir luchando para que en la mayoría de los países democráticos se mejore la calidad de la representación democrática.

CAPITULO X

LA REFORMA DEL PODER POLITICO EN MEXICO

Sumario: 10.1.- Los Partidos Políticos. la Opinión pública y los Grupos de presión. 10.2.- La División de Poderes. 10.3.- México, requiere un cambio político. 10.4.- La Nueva Cultura Política. 10.5.- Nuevas formas de Participación política.

La reforma del poder político, de su detentación y ejercicio debe girar en torno a la voluntad de la soberanía popular, que es el fundamento legítimo más importante para la edificación de una Nación democrática; las instituciones del Estado, la administración del poder público y las formas de organización electoral requieren de una transformación sistemática, para evitar la inercia política que erosiona y retrasa el ejercicio respetuoso de las libertades y los derechos ciudadanos; sin democracia no hay poder legítimo y sin poder legítimo no hay representación política ni progreso social, ni libertad, ni igualdad, ni progreso social, porque los principios de la representación

política deben ser esencialmente congruentes con la voluntad popular, a éstos planteamientos, debe responder a manera de aceleración para el desarrollo político, un sistema mexicano que apunte hacia la renovación democrática, del poder.

10.1. Los Partidos Políticos, la Opinión pública y los Grupos de presión

Los partidos políticos son en las democracias, los más importantes medios institucionales de expresión de las inquietudes y los anhelos de la opinión popular, son por decir algo, los conductos naturales de comunicación entre gobernantes y gobernados; su actividad es vital para que pueda existir un régimen democrático, el cual exige que haya por lo menos más de uno, que no exista monopolio del poder y manejo de Estado, donde se ha prescindido de ellos totalmente, el régimen democrático desaparece para convertirse en un sistema totalitario, de ahí que la pluralidad partidista sea una condición básica de la democracia representativa.

De los partidos políticos pueden darse definiciones diversas, pero todas ellas han de coincidir en dos puntos esenciales: *que los partidos, son medios de expresión de la opinión pública y que buscan el poder para obtener, a través de él determinados objetivos.* Así, por ejemplo para *Edmund Burke* "un partido es un grupo de hombres unidos con el fin de promover mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional"; para *Lenin* "un partido político en general, y el partido de la vanguardia en particular, no tendría derecho a la existencia, no sería más que un pobre cero a la izquierda, si renunciara al poder teniendo

posibilidad de conseguirlo"; para *Burdeau* "un partidopolítico es toda agrupación de individuos que, pretendiendo los mismos objetivos, se esfuerzan por alcanzarlos, intentando a la vez conseguir la adhesión del mayor número posible de ciudadanos y conquistar el poder o por lo menos influir en sus decisiones; para *Giovanni Sartori* "los partidos políticos son conductos de expresión; son un instrumento para representar al pueblo al expresar sus exigencias. Los partidos no se desarrollaron para comunicar al pueblo los deseos de las autoridades, sino para comunicar a las autoridades los deseos del pueblo".

Hans Kelsen, ha sido uno de los teóricos que con mayor rigor y profundidad ha explicado la necesidad que existe de los partidos políticos en las democracias, al respecto dice: "es patente que el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y que, por consiguiente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones agrupadas con diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que estructuren en forma de partidos políticos las voluntades coincidentes de los individuos, sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos; la democracia, necesaria e inevitable, requiere un Estado de partidos".

Para entender el origen de los partidos políticos, como parte fundamental en todo sistema democrático, hay que aclarar que siempre a lo largo de la historia las sociedades han estado divididas en bandos o corrientes de pensamiento, en Grecia y en Roma hubo "partidos" aristocráticos o conservadores, y democráticos o populares, de la misma manera que en las repúblicas italianas del Renacimiento había clanes, y que a raíz de las luchas por la supremacía pontificia y la de los principes temporales hubo bandos como los güelfos y los gibelinos, aun cuando no eran partidos según el concepto moderno. Los partidos, empiezan a aproximarse a su concepción moderna, ya desde el siglo XVII en Inglaterra, durante el proceso de formación del parlamentarismo y con la aparición en las Cámaras de grupos de representantes que defendían las prerrogativas de la Corona y de otros que estaban en defensa de los fueros del Parlamento; más tarde en la etapa inicial de la Revolución Francesa en el seno de la Asamblea Constituyente de 1789 se destacan los girondinos -liberales partidarios de la monarquía limitada-, y los jacobinos y los cordeleros, radicales de extrema izquierda. En la época moderna, en los Estados Unidos los partidos surgen del proceso de Independencia, es decir nacen con la República, allí los partidos Republicano y Federalista se forman de rivalidades planteadas en la Convención de Filadelfia, entre T. Jefferson y Alexander Hamilton; los primeros abogaban por los derechos de los Estados miembros de la Federación, en tanto los segundos exaltaban el fortalecimiento de los Poderes de la Unión. Más tarde los federalistas se transformaron en el Partido Demócrata en 1828 apoyando la candidatura de Andrew Jackson a la Presidencia.

Los partidos políticos datan apenas de mediados del Siglo XIX, se sitúa su origen en el seno de los parlamentos y a propósito de las contiendas electorales derivadas de la aplicación del principio de la representación. Los primeros partidos, tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos y Francia que surgen entre finales del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX no eran partidos de masas sino de élites; de acuerdo a la evolución histórica sufrida por las organizaciones culturales, sociales, de pensamiento y después políticas, hasta llegar a lo que conceptualizamos ahora como partidos políticos, podemos decir que éstos son consubstanciales a la democracia, y más aún a la democracia representativa, constituyendo el enlace mediador entre el pueblo, el representante y el poder político. En estos momentos de transformación democrática, los partidos políticos juegan un papel trascendental en todo sistema político, en el caso de México las diversas fuerzas políticas deben entender que la confrontación ideológica significa una competencia justa por alcanzar el poder, una lucha partidista con una diversidad ideológica, pero con un denominador común: *la democratización de la Nación.*

La historia de México, nos enseña cómo fue perfilándose nuestra nacionalidad y la manera en que a partir de la Revolución Mexicana, las acciones políticas manifestadas ideológica y corporativamente culminaron con la aparición pública e institucional, de corrientes de pensamiento político que se debatieron para conducir al país hacia la construcción de su sistema de partidos; en base a la Ley electoral de 1918 expedida por Venustiano Carranza de acuerdo con las

disposiciones constitucionales de 1917, surgen las primeras agrupaciones partidistas, su reconocimiento legal sucedió en una etapa muy particular de la historia, en la que el instrumento para orientar y resolver los problemas nacionales no eran las formas institucionales y organizadas, sino la violencia y la fuerza de los caudillos que pretendían conservar vigente el movimiento revolucionario, de acuerdo a las diferentes y particulares concepciones que tenían; el primero en organizarse en función de la nueva ley, fue el Partido Liberal y Constitucionalista, que surgió a fines de 1916, y se constituyó en defensa de las revoluciones maderista y constitucionalista; sus funciones eran encabezadas por Pablo González, Alvaro Obregón y el propio Carranza; el Liberal Constitucionalista fue el apoyo fundamental para Alvaro Obregón; carente de un programa de acción y una plataforma ideológica bien definida, este partido sirvió fundamentalmente para defender una fracción del constitucionalismo; a la muerte de Carranza y el triunfo posterior de Obregón en las elecciones presidenciales para suceder a Adolfo de la Huerta, el Partido Liberal Constitucionalista logró su consolidación al ganar también la mayoría de las posiciones en las cámaras de senadores y diputados. En agosto de 1917, un grupo de jóvenes políticos decidieron crear el Partido Nacional Cooperativista, integrado como dirigentes por Jorge Prieto Laurenz, Rafael Pérez Taylor, Fernando Saldaña, Otilio González y Gabriel García Rojas, su presidente fue Jacinto B. Treviño y su programa de acción consistía en presentar a México el cooperativismo como solución a los grandes problemas económicos, su bandera era la democracia económica cooperativista.

Otro de los primeros partidos en formarse como resultado de la Ley electoral de 1918, fue el Laborista que se constituyó con el apoyo de la CROM, en diciembre de 1919 teniendo como líder a Luis N. Morones, cuyo objetivo era orientar a la clase obrera bajo el principio de una acción múltiple a favor de la clase laboral; cuando Carranza, pierde el apoyo de los obreros organizados impulsó la creación del Partido Comunista Mexicano obteniendo su registro el 24 de noviembre de 1919. El 13 de junio de 1920, Antonio Díaz Soto y Gama, apoyado por Rodrigo Gómez y Felipe Santibáñez, fundó el Partido Nacional Agrarista, gracias al impulso que le fue proporcionado por el General Obregón, pero que a la muerte de éste, opuesto al régimen de Calles, encontró su rápido final, su centro ideológico estaba en el problema agrario del país. En el interior de la República, surgieron también diversos grupos políticos como el Partido Socialista del Sureste encabezado por Felipe Carrillo Puerto; la Confederación de Partidos Guanajuatenses en 1923; el Partido Socialista Fronterizo en 1924 apoyado por Portes Gil y Práxedes Balboa; el Partido Socialista Agrario de Campeche en 1919 y el Partido Socialista Michoacano, en el mismo año; El Partido Laborista del Estado de México; el Laborista Colimense; El Socialista del Trabajo de Veracruz; el Laborista de Jalisco; del Trabajo de San Luis Potosí; del Trabajo de Puebla y otros de menor importancia y escasa participación pública. Del triunfo de la Revolución, en 1917, a 1934 -año en que Lázaro Cárdenas inicia su mandato presidencial-, la sociedad evolucionó grandemente y, por tanto, eran otras las expectativas y sus necesidades políticas; en 1939, el Partido Acción Nacional solicitó su registro para la participación política y designó a Manuel Gómez Morín, como su

primer presidente; como consecuencia de la evolución política de México a partir de 1910, en Marzo de 1929 se constituyó el Partido Nacional Revolucionario para ser el órgano de vigencia, expansión y mantenimiento del orden legal y de la paz social consolidada, en 1938 se reformaron los estatutos del PNR consolidando a la organización en cuatro sectores, obrero, campesino, popular y militar, posteriormente en 1940 se excluye del partido a los militares, en 1946 el PNR se transformó en Partido Revolucionario Institucional, durante el mandato presidencial de Miguel Alemán. El 5 de julio de 1957 los viejos militares participantes en la Revolución Mexicana, fundan el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, teniendo como presidente a Juan B. Treviño; El 2 de julio de 1948 se funda el Partido Popular Socialista, independiente del gobierno aunque no de oposición sistemática, que procuraba por el mejoramiento de las condiciones del pueblo, Vicente Lombardo Toledano fue su gran impulso; por otra parte, el Partido Democrático Mexicano obtuvo su registro el 3 de Mayo de 1978 no obstante que sus antecedentes políticos y de participación popular, provenían de la guerra cristera en los años 1926-1929; en 1978 también obtiene su registro el Partido Socialista Unificado de México como una fusión del Partido Comunista Mexicano, del Socialista Revolucionario, del Partido del Pueblo Mexicano y del Movimiento de Acción Popular, pero utilizó el registro definitivo del Partido Comunista Mexicano a partir de 1981; en las elecciones federales de 1988, diversas organizaciones políticas como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Popular Socialista y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, se unen en un Frente Democrático Nacional en torno a la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas

como candidato presidencial, pasadas las elecciones sólo el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Partido del Trabajo conservaron su registro, para perderlo en las elecciones federales de 1994; en el proceso electoral federal de 1991 aparecen el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Verde Ecologista de México.

El análisis anterior, sobre la evolución de los partidos políticos con mayor significación, nos indica la manera en que se han definido las diversas ideologías y pensamientos políticos del presente siglo en México, para constituir las tres principales corrientes del actual sistema político, la izquierda con el Partido de la Revolución Democrática, la derecha con el Partido Acción Nacional y la centro-derecha con el Partido Revolucionario Institucional, aunque actualmente existen variantes en sus programas políticos que no terminan de ubicarlos ideológicamente. El nacimiento y la evolución de las ideas políticas en México, nos muestra que la aparición de los partidos políticos en la competencia por el Poder ha caracterizado y diferenciado las distintas etapas del desarrollo nacional; del caudillismo a la lucha política institucionalizada, de las posiciones socialistas de izquierda, a las de centro-derecha, y del liberalismo al conservadurismo. La actual competencia por el poder, denota una grave crisis en la representatividad de los partidos con respecto al interés o adhesión ideológica del electorado, razón importante puede ser la ancianidad de los postulados sociales que ofrecen los dos principales partidos, pues cada uno suma más de cincuenta años de labor política; México es ya otro, la sociedad requiere de las organizaciones políticas una

evolución a la par del desarrollo nacional, en esto radica importantemente la crisis del sistema mexicano, de ahí la necesidad del nacimiento de partidos con proyectos ideológicos basados en nuevos programas políticos con un alto ingrediente social, para colocarse como opciones reales de alternancia en el poder.

Por lo tanto, se afirma que toda actuación política requiere para su éxito verdadero y no sólo aparente, del apoyo de la opinión pública, que se expresa en la prensa, en la radio, en la televisión, en las reuniones públicas, en los partidos políticos, en los acuerdos de las sociedades y asociaciones, y hasta en las conversaciones de café; a pesar de la variedad en los vehículos de expresión, la opinión pública como "opinión" -no voluntad, ni convicción, ni fe del público-, en su inmensa mayoría es algo sencillo, definido, expreso; algo que no puede ser creado artificialmente, ni sometido, ni anulado.

A los gobernantes, si son democratas por supuesto, les interesa saber cómo se conducirá el pueblo en caso de elecciones, por eso el constante auscultar en la opinión pública, hasta los mismos dictadores temen a la opinión pública, puesto que se dedican con verdadero ahínco a la exaltación de su persona; "de este modo la opinión pública se ha convertido en una fuerza con la que es preciso contar en las tareas de gobierno, como cauce transmisor de las necesidades y deseos de la sociedad":.

El pueblo mexicano, aspira a conocer y comprender el estado político del país, su sentido común admite lo que le parece lógico y congruente, aún cuando el pueblo, no hay que olvidarlo, se impresiona fácilmente con el valor y la energía, con la audacia y la firmeza, con los argumentos ingeniosos y con la prestancia física, más que por la profundidad y la sabiduría, se deja llevar por el ingenio y la simpatía; un "*slogan*" afortunado ha bastado en algunos casos, para formar o modificar la voluntad del electorado; por eso resulta de primordial importancia la educación del sentido crítico del pueblo.

Los forjadores de la opinión pública mexicana, tienen una gran responsabilidad, la preservación de la libertad y de las instituciones democráticas dependen en su justa medida de la información y de la formación del pueblo; pero el pueblo requiere educación cívica y ejemplos dignos; no es tarea fácil formar una opinión pública instruida y competente, pero debemos esforzarnos en lograrla, es preciso despertar primero, y educar después el espíritu público, es menester educar la inteligencia y fortalecer la probidad del pueblo, y adviértase que de una opinión pública digna, educada, depende en buena parte la altura y seguridad de una auténtica democracia, por lo tanto, la opinión pública es en la democracia *la expresión del pueblo que materializa su voluntad y que indica a los gobernantes los deseos populares hacia donde debe conducir la acción estatal, en qué términos, con qué métodos y sus objetivos.*

En igual sentido, papel importante realizan en un sistema democrático los llamados "grupos de interés o de presión"; en todo sistema político desde luego en

los democráticos, existen personas que sin ocupar ostensiblemente cargo alguno, gravitan sobre las decisiones políticas, son los "influyentes" y han existido aún en los regímenes autocráticos, pues ni el tirano más absoluto puede prescindir -y menos en el Estado moderno- de asesores y ayudantes; los reyes solían tener "privados" o sea auxiliares no públicos, a veces tolerados contra su gusto y los mismos privados tenían sus propias "eminencias grises"; pero, el régimen democrático representativo ha creado otro tipo de influencia no buscada ni querida por el gobernante, consiste en una actividad política, que se despliega como una "presión" que se ejerce sobre los gobernantes, especialmente sobre el Ejecutivo y Legislativo para que tomen o dejen de tomar determinadas medidas de gobierno, la ejercen los grupos deseosos de salvaguardar sus propios intereses y por los medios más diversos; en Norteamérica recibe el nombre de *lobbying*, que deriva de *lobby*, pasillo corredor, ya que es en dichos lugares donde usualmente el peticionante aborda al legislador para convencerlo en determinado sentido, la mala fama del *lobby* norteamericano llevó al intento de considerarlo una actividad delictuosa y penarlo en la ley, "desde 1946, existe en Estados Unidos una regulación federal del *lobby* que exige a quienes reciban dinero o bienes con el fin de incidir en la aprobación o rechazo de una ley, una serie de requisitos que incluyen la inscripción en un registro y una detallada contabilidad". En México es diferente, el *cabildeo* o la *acción de cabildear*, se concibe como una negociación política entre las fracciones partidistas representadas en el

Horacio. Sanguinetti. Curso de Derecho Político. Editorial Astrea. Buenos Aires Argentina 1988.

Congreso, cada quien defiende lo que interesa a su partido, de acuerdo con la ideología o los intereses de los grupos que representan; en cambio, las consultas públicas, se traducen en un uso parlamentario que realizan los legisladores para conocer la opinión de los grupos sociales interesados, empresarios, asociaciones civiles, instituciones académicas, organizaciones obreras y grupos ciudadanos, respecto de alguna ley o conjunto de leyes que se pretendan aprobar por el Congreso de la Unión, cuyo objeto es obtener antes de iniciar el proceso legislativo, la opinión de los sectores de la sociedad afectados por la posible vigencia de los nuevos ordenamientos, aún cuando de éstos procedimientos sólo el de las consultas públicas que llevan a cabo las comisiones legislativas, este regulado por el Reglamento Interior del Congreso y ninguno a nivel constitucional, son sin embargo, mecanismos democráticos de consulta, a la voluntad popular. Los grupos de interés existen en todo sistema democrático, son las fuerzas sociales identificadas con un determinado sector de la sociedad que influyen directamente en las decisiones de los órganos del Estado, de alguna manera sirven de control social sobre el poder, pero se convierten en grupos de presión cuando la defensa de sus propios intereses va más allá y se intenta influir para su provecho particular y no para el de las mayorías, en las decisiones del gobierno; los hay de diferentes tipos, empresariales, religiosos, políticos, ideológicos, académicos, humanistas, civiles, de carácter obrero y populares. Los grupos de presión o grupos de interés en México, deben consentir que la voluntad nacional está por encima de sus intereses particulares, que depende del afianzamiento de la vida democrática de la Nación, la prosperidad y seguridad de estos grupos

civiles; porque si las democracias existentes fuesen ya perfectas, la vida política no sería tan inestable, pero como son regímenes imperfectos que pueden llegar por decisiones de sus ciudadanos a la plenitud que apuntan, las democracias están en constante peligro, por lo mismo, la vida democrática es en este sentido participación y corresponsabilidad en la conducción del Estado; la misión de los ciudadanos no concluye con la función electoral, con el ejercicio del sufragio por medio del voto, sino con la vigilancia del ejercicio del poder público por parte de los órganos estatales; debemos mantenernos informados de la marcha del gobierno y de la administración pública, vigilando el ejercicio del poder, y participando en las decisiones públicas, la evolución a la democracia y su preservación depende de nosotros, somos los ciudadanos los que debemos saber qué es lo mejor para el país en estos momentos, cada uno debe hablar, votar y exigir aquello de lo que está convencido; es necesario.

Los partidos políticos, la opinión pública y los grupos de presión, son ingredientes políticos fundamentales en el sistema político mexicano, son componentes básicos en una perspectiva positiva hacia un sistema democrático representativo en vías de conformación, en éstos descansa en buena parte, los cimientos de un México más democrático, más libre y más justo.

10.2. La División de Poderes

Concebida desde la antigüedad, la doctrina de la división de poderes procuró por investir a los órganos de gobierno de competencias distintas y separadas,

por hacerlos independientes e iguales entre sí para limitarlos y defenderlos los uno respecto de los otros; la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49*, que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, indicando la imposibilidad de que dos o más de estos Poderes puedan depositarse en una sola persona o corporación; excepto en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente le Presidente de la República con el acuerdo de los titulares de la Secretaría de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, podrá ejercer facultades extraordinarias para legislar por tiempo limitado mientras dure la emergencia que las motivó (*artículo 29 constitucional*); pero en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del *artículo 131*, el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía y la estabilidad de la producción nacional en beneficio del país.

Actualmente, la división de poderes ya no se pretende rígida o estática debido a la dinámica del derecho, de ahí que la doctrina se haya atemperado para dar paso, a un régimen de coordinación de los órganos estatales para asegurar la eficaz marcha del

Estado mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre ellos se realiza; y es que entre legislar, administrar y juzgar existen diversos puntos de contacto, algunas zonas mixtas que comprenden atribuciones que por su naturaleza dos o más Poderes realizan, pero no se nos debe olvidar que, el propósito primigenio de la doctrina es que el Poder detenga al Poder.

La principal causa del retraso democrático y social del país, la constituye la naturaleza centralista del sistema estatal, y su razón, la preeminencia de un exacerbado poder del Ejecutivo Federal, tenemos una larga tradición de mando gubernamental y político unitario, arbitrario y autocrático, importantes instancias públicas han sido subordinadas al Ejecutivo y a la voluntad omnímoda de éste, sin control por parte del Congreso o del Poder Judicial. El Poder Ejecutivo, es una institución que acumula poder de manera excesiva, desde la promulgación de la Constitución Federal en 1917 hasta la actualidad, se han reunido en él innumerables atribuciones y facultades legales, han desaparecido algunas pero en cambio surgen en gran cantidad nuevas. Quien dispone de tanto poder, cruza constante e inconscientemente de la legalidad a la ilegalidad; el desmesurado poder que acumula el Ejecutivo le permite constituirse como una institución a la que los mexicanos no podemos exigirle cuentas; aún cuando el imperio constitucional se deriva exclusivamente de la identidad entre el gobierno como autoridad y el pueblo como soberano, no es permisible que el Poder Ejecutivo subordine en su accionar a los otros poderes públicos ni a la voluntad popular, es necesario para una vida democrática, impulsar a las instituciones que

se han visto debilitadas a que ganen espacios y puedan reivindicar atribuciones, que alguna vez les correspondieron o que les deben corresponder en atención a su propia naturaleza.

El Poder Legislativo, debe funcionar como un verdadero contrapeso del Ejecutivo, no permitiendo que el poder se ejerza en forma unilateral y autoritaria, deberá recobrar su facultad -a la cual renunció-, de control del Ejecutivo por medio de la creación de leyes; la aprobación de iniciativas de ley, y la vigilancia y control para que las acciones del Ejecutivo se realicen conforme a la ley en los casos y en las formas que determina el marco constitucional, son dos funciones básicas del Legislativo de acuerdo a lo dispuesto en los *artículos 49, 50 y 73 de la Constitución Federal de la República*. El Poder Judicial, por su parte, debe ser el tercer Poder que describe la *Constitución Federal de la República en su artículo 94*. En un momento que para México la reforma del Estado es un tema central y esfuerzo inevitable de política, el Poder Judicial debe asumir una transformación de fondo y no una mera tecnificación, no se debe confundir jamás autonomía con aislamiento, inamovilidad con inmovilidad, el Poder Judicial debe ejercer su función constitucional con honestidad, equidad y justicia en la aplicación de la ley.

En nuestra democracia representativa, consagrada en la *Constitución Federal en su artículo 40*, la división de poderes es un medio para asegurar el cumplimiento de la voluntad popular y sobre todo, para controlar y evitar la concentración del poder, en defensa de la ciudadanía; los tres poderes del Estado

comparten el encargo de ser depositarios de la soberanía popular en sus respectivos ámbitos del quehacer público, la alta investidura de cada uno exige el respeto mutuo y la colaboración para el ejercicio correcto de sus funciones y atribuciones respectivas.

En lo político, el Ejecutivo Federal debe respetar en todo momento la voluntad popular expresada en las urnas, ninguna prebenda o arreglo político al margen de las disposiciones que marcan nuestras leyes debe ser válido, no podemos seguir fabricando pilares democráticos sin el correspondiente soporte popular, la competencia por el poder político se gana con votos, no se negocia ni mucho menos se cede; el consentimiento del pueblo que otorga legitimidad al representante político triunfador debe ser respetado, supremo, libre de pactos o negociaciones.

10.3. México, requiere un cambio político

Los objetivos y el espíritu de nuestra democracia, deben ir más allá del sufragio, pero lo deben incluir de manera sustancial. El respeto al voto es condición esencial de toda democracia, la ciudadanía ve en los comicios, la concreción de derechos irrenunciables y un camino valioso para avanzar en la búsqueda de libertad, justicia, igualdad y mejores expectativas de vida; perfeccionar los métodos y procedimientos electorales, de manera que se respete y asegure la fiel expresión de la voluntad popular, proporcionará un cambio político hacia un sistema más democrático.

Un hecho que se ha vuelto cotidiano, es la profunda suspicacia que merecen los eventos electorales en el país, sea por los propios partidos

contendientes, por inercia de las instituciones o por escepticismo de los ciudadanos, todas estas reacciones tienen su origen en una práctica electoral que ha sido poco clara, y el punto es, que todas las elecciones están montadas con independencia de los resultados sobre una base de desconfianza previa, mientras esto continúe, el verdadero reto de una reforma electoral seguirá siendo el mismo, otorgar confianza y credibilidad a los procesos electorales en la lucha por el poder; tal como se plantea la discusión por las recurrentes prácticas del litigio y del estira y afloja poselectoral entre los partidos, la confianza sólo será conjugable con una estricta vigilancia y un uso pleno, transparente de las garantías previstas por la ley a favor de los ciudadanos y de los propios partidos, *“en donde no hay legalidad, hay presunción, sospecha”*.

Es casi un lugar común, afirmar que uno de los problemas centrales de las competencias políticas, es el de la falta de credibilidad en las elecciones, que ha dado pie tanto a situaciones de tensión política y hasta de violencia declarada, como de alejamiento y desapego frente a las urnas, pero en último caso ha contribuido a deteriorar el potencial legitimador del sufragio. Las dudas frente a las elecciones, se explican por muchos factores que van desde los históricos y estructurales, y tienen que ver con la concepción tradicional de la centralidad política de tutelar todo, debe propiciarse la separación del partido de las mayorías con toda instancia estatal, pues una demanda ciudadana, reiterativa en cada ejercicio electoral es que las elecciones se realicen con un proceso electoral imparcial, objetivo y transparente, a éstas exigencias, aún no satisfechas, se han ido

agregando nuevos reclamos mayor equidad entre los contendientes políticos.

En México, la legislación electoral debe establecer de manera definitiva la imparcialidad en los procesos electorales, por dos vías: *la autonomía plena de los organismos electorales, y la objetividad de su desempeño a través de la aplicación irrestricta de la ley.* El pleno respeto a la libertad individual, la promoción de la justicia social y el cumplimiento de las reglas de la competencia política, son ejes rectores del cambio democrático; la Constitución Federal de la República, en sus artículos del 10. al 29, 27 y 123, consagra un sistema democrático que concilia los derechos individuales con la justicia social; la sociedad mexicana es ahora más abierta, está mejor informada, es más plural y participativa, demanda más de su gobierno y exige cambios en sus relaciones con la autoridad, para ello es necesario avanzar en la organización democrática del poder, a partir de ampliar el ejercicio de las libertades y el disfrute ciudadano, de la justicia social. Es imprescindible una plena transparencia en los procesos electorales, una adecuación de los mecanismos de participación política, un fortalecimiento de las organizaciones sociales y del sistema de partidos y la consolidación de una cultura política fincada en la tolerancia y respeto entre los partidos, para alcanzar una mayor y mejor democracia. ^

^ ...La evolución de las sociedades ha impulsado la transformación del concepto democracia como forma de vida: de una democracia directa en las comunidades griegas, pasando por la democracia representativa en el Estado moderno, para culminar con una democracia participativa al final del Siglo xx. Esta es la evolución democrática de las sociedades humanas.

Es obligación ineludible del Estado, avanzar con la sociedad hacia ese cambio democrático, adaptando las instituciones a las nuevas realidades democráticas; los partidos de oposición, por su parte, han venido luchando para ser ante el electorado un verdadero contrapeso en la lucha por el poder; ahora ante los requerimientos para un cambio democrático tiene que reconocerse que, una oposición política institucionalizada es el mejor camino para buscar respuestas a los problemas planteados por el disenso, ya que una verdadera oposición, tolerante y civilizada, perfecciona proyectos y prácticas de gobierno, a la vez que evita el abuso del poder con que frecuentemente actúan quienes se sienten sólo y únicos en el ejercicio del mismo, vivimos dentro de un régimen político de una aparente fuerte competencia entre partidos; las recientes elecciones locales en el estado de Chihuahua para renovar ayuntamientos y el Congreso estatal, ilustran a cabalidad lo que no es una alternancia en el poder, ya que no se cumplió un relevo democrático mediante la competencia ideológica, sino que se presentó una modificación de la voluntad ciudadana por los incumplimientos de gobierno; los habitantes de ese estado votaron anteriormente por el Partido Acción Nacional porque querían un cambio político en el modo de gobernar y en los proyectos estatales, pero se frustraron esas expectativas y ahora esos mismos ciudadanos sufragaron a favor del PRI, de aquel partido al cual condenaban. El bipartidismo se ha presentado en Chihuahua aún cuando no una verdadera alternancia en el poder por el triunfo de un proyecto ideológico, característica de sustentación y legitimación de un gobierno democrático. La convivencia bipartidista en Chihuahua es producto de una competencia política

engañososa, pues ambos son partidos que en esencia son iguales tanto en el origen social de sus dirigentes, candidatos, programas, formas de gobierno y también coinciden con respecto de los sectores sociales hacia los cuales enfilan sus tareas políticas y sus beneficios de gobierno. Por lo mismo, coincidimos en la urgencia de que en México aparezca un partido con un nuevo tipo, con nuevas propuestas políticas, podría ser un partido de izquierda, "que se presente como una opción política frente a los dos partidos burgueses"⁴.

Las normas y prácticas electorales deben ser modificadas a la luz de la realidad, los partidos deben asumir y conducir los cambios que la sociedad está exigiendo porque la democracia mexicana tiene como definición constitucional un carácter representativo, de acuerdo a lo que se establece en el *artículo 41 de la Constitución Federal* "la soberanía del pueblo se ejerce por los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los de los estados en cuanto a sus regímenes interiores"; y se reconoce a los partidos políticos como "las entidades de interés social que promueven la participación política del pueblo en la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público mediante el respeto al ejercicio del sufragio, por medio del voto libre y secreto", entonces sólo a través del ejercicio del sufragio, es que la ciudadanía constituye gobiernos y controla su adecuado desempeño, de acuerdo a esto, el voto debe ser respetado como el acto de participación ciudadana por excelencia en la vida del

⁴Héctor. Ramírez Cuellar. *La alternancia en el Poder en Revista Impacto No. 2369 Julio de 1995. México.*

Estado, según lo dispuesto por la norma constitucional.

Las "reformas del Estado" de los últimos años, no sólo han pretendido modificar las relaciones económicas y sociales, también han buscado transformar -sin lograrlo- la vida política y las reglas de la competencia electoral; la evolución democrática deberá manifestarse en la consolidación de un sistema político plural y competitivo de partidos, en donde los diferentes proyectos de Estado se expongan ante la ciudadanía y ésta sancione por medio de su voto a favor. Respetar las reglas de la competencia, alentar el debate político y la deliberación, y aceptar el mandato de la voluntad popular, son la esencia de una sociedad democrática, aspiración de los mexicanos. La ciudadanía reclama reglas electorales claras y certidumbre en los comicios, ya que el voto es la fuente de legitimidad de todo gobierno, y por lo tanto, la libertad y seguridad del sufragio son elementos decisivos para alcanzar el pleno ejercicio de la democracia, ante un nuevo escenario democrático, con un reconocimiento a una sociedad plural y a un sistema político más competitivo, asumimos, que el reto para los partidos políticos no sólo será ganar la contienda electoral sino obtener el consenso de los diferentes sectores de la población, por esta razón, el gobierno mexicano debe construir el consenso social suficiente y la credibilidad en el triunfo a partir del voto del convencimiento; a México, le es indispensable al interior un cambio democrático que le permita ante la opinión internacional generarse un respeto como Nación soberana y libre, para lograrlo, la legalidad, el respeto a la voluntad ciudadana y el consenso serán los mecanismos indispensables para que avance la

democracia, porque ningún arreglo electoral es válido al margen de la ley, ya que en la ley se expresa la voluntad ciudadana y se consagran las reglas que dan seguridad a la acción política, por lo tanto, los acuerdos entre los contendientes políticos, sólo los fundados en la ley servirán para convertir a los procedimientos electorales en prácticas democráticas, la autoridad electoral debe estar imparcialmente atenta para profundizar en la democracia, a partir de nuevos acuerdos entre los agentes del sistema político mexicano.

10.4. La Nueva Cultura Política

El individuo, como integrante de toda comunidad manifiesta un interés innato por lo político, desde el núcleo familiar su accionar lo ubica en la toma de decisiones, en la concertación, en la negociación, en el consenso pero en algunos casos también en el disenso, se impregna día a día de elementos que van estructurando su criterio, toma elementos tan diversos -gustos, aficiones, preferencias y hasta inclinaciones ideológicas- de sus relaciones comunitarias que más tarde conformarán su propia cosmovisión, su cultura. En toda comunidad existen roces y confrontaciones de intereses y pareceres, de luchas y enfrentamientos por un liderazgo natural, la vía democrática es el camino a seguir para mantener la convivencia armónica que se requiere para que la vida social sea posible; el Estado mexicano, debe entender el tiempo moderno de la democracia no solamente como un ejercicio jurídico y político, sino como una forma de vida económica y social fincada en la justicia y en la libertad.

La cultura política, es el conjunto de valores éticos, morales, sociales, económicos, religiosos y profesionales, que el individuo adquiere básicamente a través de los medios de comunicación, de la familia y de su experiencia personal en su interacción social, que se traducen en todas aquellas actitudes y creencias que den significado a la acción política. La construcción de la democracia, avanzará de la mano del afianzamiento de los valores favorables al entendimiento, a la discusión, a la divergencia política respetuosa y civilizada, sin esas valoraciones no hay democracia posible, abandonemos prácticas intolerantes y políticas viciadas que a nada conducen, fomentemos el amor a los valores cívicos que nos den grandeza, unión en igualdad y equidad política, inculcando una nueva cultura bajo principios de libertad, en la participación política.

En una sociedad tan diversa como la mexicana, en donde los niveles de participación política aún no son los deseados, se necesitan condiciones favorables para el buen desarrollo de una vida democrática que acepte no sólo de manera formal sino en los hechos la pluralidad política, por ello debemos participar del pluripartidismo como un escenario que alienta la expresión y la participación política, la transformación democrática de México tiene su sustento en la ampliación de una cultura política que favorezca la civilidad, la tolerancia, la pluralidad y la participación social; la participación ciudadana debe involucrarse con responsabilidad en la resolución de las necesidades del Estado, debe crear nuevas formas de organización para defender los derechos y los intereses de la comunidad.

La sociedad, exige más de las instituciones públicas, el debate acerca del pluralismo político y la práctica del consenso son muestras claras de cómo acepta la diversidad y de su capacidad de diálogo, las expresiones de participación ciudadana para manifestar sus puntos de vista y formular sus demandas atestiguan el surgimiento de valores sociales favorables a la democracia; sin embargo, el desconocimiento que la ciudadanía tiene todavía tanto de los organismos y autoridades electorales, de sus derechos políticos, hace imperativo la implementación de una campaña permanente de difusión política mediante la cual se logre la penetración adecuada en la población, para el fomento de una nueva cultura política que traerá como consecuencia el interés por participar en las decisiones políticas estatales, despejando dudas, moderando inquietudes y canalizándolas en forma positiva rechazando cualquier tipo de incitación a la violencia como medio equivocado de resolución política. Gobierno y ciudadanos, debemos comprometernos a promover una cultura política democrática, asumiendo como criterios de acción política la tolerancia, la pluralidad, la participación, la representatividad y la responsabilidad pública, la nueva cultura política debe basarse en el consenso, en la pluralidad, en una participación política más democrática que consagre el respeto a los derechos humanos y a la libertad de expresión; la propuesta para cambio, consiste en dejar atrás la cultura del fraude, del abuso del poder, rescatando la credibilidad en las autoridades, en los organismos electorales y en los partidos políticos como entidades representativas de la voluntad

popular; sólo así alcanzaremos un escenario más democrático.-

El hecho de que los actores políticos sean incapaces de conferirle, casi bajo ninguna circunstancia, honestidad a sus adversarios, que el trato entre los partidos sea más de enemigos que de contrincantes, que subsista la suspicacia original respecto a que el poder público conserve la organización de las elecciones, es sin duda un síntoma de degradación política e institucional, pero es el punto de donde se debe partir, habrá que reconstruir las nuevas reglas del acuerdo político de tal manera que se instaure la confianza entre los actores, con una organización creíble de las elecciones, con independencia de los resultados que produzcan y de los actores que participen; se debe lograr que la fuente de credibilidad tenga como punto de partida acuerdos alcanzables, posibles, antes de pretender alterar los comportamientos y la cultura entre los contrincantes; el Poder Legislativo debe producir normas electorales convenientes y aceptadas por todos; el profundo desgaste que ha sufrido la legalidad electoral por la vía de insistir en la desconfianza hacia los canales establecidos y cultivar preferentemente acuerdos que no concuerdan con el número de votos, produce en ocasiones un clima propicio para el retroceso democrático del sistema de partidos; con la implementación de una nueva cultura política entre ciudadanos, gobierno y partidos, se legitimará el

* ... ¿ya no se puede seguir gobernando al país en un ambiente que "huele a fraude", la sociedad cada vez lo tolera menos. La fachada democrática que cada gobierno de la República impone, se cae a pedazos. Si todavía, aún con las copiosas elecciones de agosto de 1994 no logra el presente gobierno la legitimación necesaria por parte del pueblo, es evidente -con mayor razón- nuestra preocupación por el respeto al voto. La bisogueda de la democracia se está convirtiendo en una lucha sentidamente popular.

cambio que requerimos, será el resultado de la apertura partidista y consolidación del consenso entre partidos, organizaciones sociales, grupos de poder y autoridades, el cambio político y la renovación del poder se producirán con legalidad y civilidad, con tolerancia y en paz, jamás con violencia, entendiendo a la política como la libre y respetuosa discusión de las ideas, y no como confrontación entre enemigos, moderando además, una dinámica de cambios que conlleve un Estado más democrático, más accesible para todo tipo de ideologías e intereses de partidos, propiciará una competencia más equitativa por el Poder.

El abandono de la violencia política -presente en los últimos meses en el país-, supone aceptar que la democracia requiere para el ejercicio del disenso y el consenso una atmósfera, ésta atmósfera es la armonía social y la paz pública, no el anarquismo verbal ni la pretensión de tener siempre la razón.*

La política requiere de un momento de pausa racional para que la tolerancia y el entendimiento político constituyan un verdadera práctica democrática, en caso contrario pierde su esencia, la competencia política honesta y respetuosa debe ser la escena en la cual se diriman las próximas competencias por el voto popular, en este contexto, los medios de comunicación juegan un papel

** ... Los alzamientos recientes de 1994 en el sur del país, carentes de legitimidad por su naturaleza en sí proceder pero legítimos por su esencia social; son síntomas de un estallamiento político no deseado. Los gobiernos, deben entender que no basta con fabricar una imagen democrática en su acceso al Poder, deben además y por mucho, conseguir su legitimación ante la sociedad en el ejercicio de esa autoridad. La grave situación en que viven millones de mexicanos, en condiciones de alta pobreza y de marginación inconcebibles, son cada día un lastro que representa un peligro inminente.*

importante, procuremos que sean espacios abiertos y plurales para todo tipo de orientación partidista, consolidando así una opinión pública informada de la transformación política que requiere el país, se deben establecer acuerdos fundamentados en ley entre los partidos políticos, las autoridades electorales y los ciudadanos para el desarrollo más transparente de los procesos electorales, al discurso de la democracia le debe acompañar siempre la práctica política democrática.

A los partidos y a las autoridades estatales, les compete conjuntamente la promoción del nuevo perfil que se requiere para la participación en el acontecer político nacional, se deberán diseñar las líneas políticas estratégicas que incidán implícitamente en la renovación moral en lo ideológico y en lo social, para todos los ciudadanos, la nueva cultura política, de la que se ha hablado, debe ser producto de un ejercicio democrático constante, formador de ciudadanos comprometidos con el quehacer público; se debe fomentar en las diversas etapas de la instrucción pública y privada programas tendientes a enaltecer los valores cívicos del ser del hombre que, es al mismo tiempo persona individual y ser social, materialidad y espiritualidad, y que en consecuencia, en todo lo que atañe a su ser social debe estar al servicio de la comunidad, para que sea posible la justicia, la democracia, y la igualdad en el esfuerzo colectivo, desde este contexto esta nueva cultura -en lo político- hará posible en su medida, la transformación democrática del país y será un instrumento más, para el goce del individuo, de sus libertades políticas.

10.5. Nuevas formas de Participación política

Con una sociedad informada y participativa, los procesos electorales en México deberán convertirse en el fundamento justificativo del sistema político, de la legitimidad de los gobiernos y de la representación política en los órganos del Estado; las reformas legislativas en materia política que en los últimos años se han dado en el país, han motivado opiniones y juicios encontrados respecto a las características y posibilidades que en el tránsito hacia la democracia asume la sociedad, ésta transición deberá ser cierta y puntual sobre el peso de la historia, de la inercia en las ideas y de las viejas prácticas, la democracia que buscamos deberá ser estilo de vida y forma de gobierno en donde todos los ciudadanos sean actores y destinatarios de la actividad política, en donde el hombre y todos los hombres seamos a fin de cuentas la razón misma del Estado y en donde éste, reconozca y respete nuestra condición de seres individuales y colectivos según sea el caso, con derecho al progreso y a la justicia social, porque para que México sea democrático, debe ser del pueblo, tal aspiración tiene sustento histórico y respaldo constitucional; sin democracia integral, lo sabemos, no hay soberanía popular, ya que la democracia empieza con el sufragio efectivo y libre pero no termina ahí, sólo existe democracia ahí en donde gobierna el pueblo por medio de sus legítimos representantes, en esto reside la filosofía de la democracia representativa. Resulta claro que la política electoral no puede escapar a esos cambios, su evolución deberá darse civilizadamente y no con facturas de alto costo para el propio pueblo, en México, sin embargo, tanto la asociación del representante con sus electores como la disciplina de

partido en la toma de decisiones en las asambleas representativas, "han formado parte sustancial de un cuadro de distorsiones, carencias y simulaciones que hoy están en grave crisis"⁵.

En una verdadera democracia, la soberanía popular se concibe según el artículo 39 de la *Constitución Federal de la República*, estableciendo que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, teniendo en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; de la lectura de ese precepto constitucional se hace evidente que cuando existen nuevas formas de participación y decisión política más allá del sufragio y de la intervención mediadora de los partidos para el acceso al poder, mayores son las justificaciones democráticas que otorgan legitimidad al ejercicio del poder; es necesario configurar un pacto social bajo el mando del pueblo, hacerlo requiere de una reforma política integral, una reforma que no ha logrado implementarse totalmente aún con las modificaciones electorales de los últimos años, pues debe ser una reforma que busque la vinculación de la consolidación de una democracia representativa con la justicia social; el camino hacia ésta requiere de la participación activa y permanente de la comunidad en los procesos políticos, con la fundación de un moderno Estado de derecho, se propiciarán nuevas relaciones entre la estructura del poder y los ciudadanos, dichas relaciones se caracterizarán porque darán lugar a mayor libertad, por otorgar más amplias posibilidades de realización a

⁵Julio Hernández López. *Representación Política y disciplina de partido en La Jornada 20 de Marzo, México 1995, p. 21*

los ciudadanos y por brindar seguridad en el disfrute de los derechos públicos; se debe evitar toda forma de control compulsivo de los ciudadanos y de las organizaciones intermedias, porque la ciudadanía en una sociedad democrática, requiere de nuevas y distintas formas de acción política para asumir poco a poco mayores responsabilidades públicas, sus organizaciones tienen significativa representatividad y gran poder de convocatoria, para realizar acciones en beneficio de la comunidad.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó recientemente, una *Ley de Participación Ciudadana* en la cual se instituye por primera vez la figura de los consejeros ciudadanos electos en cada una de las 365 demarcaciones vecinales en que se dividió a la Ciudad de México. Como una vía de gestión social para la atención de los problemas ciudadanos y como un mecanismo popular de control del poder público es un avance democrático indiscutible, sin embargo denota por otra parte, la falta de aplicación en las funciones representativas por parte de los asambleístas que conforman dicho órgano popular, pues no olvidemos que un representante popular ante las cámaras legislativas no sólo es un hacedor de leyes, sino también y desde luego un gestor social, ahora bien, si la intención de desligar a los partidos de la postulación de los candidatos a consejeros es evitar un revés para el partido de las mayorías, indirectamente significa un mecanismo democrático de consulta popular, una especie de referéndum, que puede ser un antecedente importante para abrir la posibilidad a la instauración en el sistema mexicano de las candidaturas independientes para la conformación del poder público

en los estados y municipios de la república, de su éxito resultará la viabilidad y el reconocimiento para establecer nuevas formas de participación política; pero porque hablamos del nivel local o municipal como primer escenario de poder para instituir las candidaturas independientes, pues ante todo por el elemento territorial y el económico, la proyección individual en la competencia política requiere de espacios pequeños y medianos para que su incidencia sea efectiva y logre el consenso necesario para obtener una representación tangible, congruente con ese sector social del cual forma parte; esas nuevas formas de participación política deben enraizarse progresivamente primero en los cimientos políticos, administrativos y sociales del Estado mexicano que son sus municipios, para después hacer lo propio en el nivel estatal y federal, con el fin de que los requerimientos de participación populares puedan ser satisfechos.

La experiencia electoral de 1994, nos mostró el gran potencial con que cuenta la sociedad, cuando se le abren espacios de participación y se respetan sus formas de organización; invitadas a unir esfuerzos para mejorar los niveles de vida de la población, las más diversas organizaciones civiles han sabido asumir el reto de la corresponsabilidad en la acción colectiva entre ciudadanos, partidos políticos y Estado, en la actualidad, un gran número de organizaciones no gubernamentales, despliegan sus energías en campos tan variados como la ecología, los derechos humanos, la protección a la niñez, la asistencia privada y la cultura; las nuevas formas de participación política tendrán como eje rector la convicción de que la sociedad puede y debe asumir una mayor

responsabilidad para enfrentar los retos y las tareas públicas, esto parte del reconocimiento de que la acción gubernamental, es más efectiva en la medida en que incorpora el esfuerzo social; una vigorosa participación de los ciudadanos a través de diversas organizaciones sociales, civiles y políticas, obligará al Estado a abrir nuevos espacios, diferentes modalidades de participación social para incorporarlas plenamente al desarrollo estatal.

Es un hecho universal, comprobado ya en México que la crisis que resienten los partidos políticos, por lo tanto inevitable la incorporación a las actividades políticas de una infinidad de organizaciones civiles, que intentan conquistar objetivos de bienestar para sus simpatizantes o afiliados, de ahí que la transición democrática encuentre en las nuevas formas de participación social y política, uno de sus ejes fundamentales, en razón de ello, se deben reconocer y fomentar nuevos espacios para la participación ciudadana fortaleciendo la acción de los grupos civiles y de las organizaciones sociales, la corresponsabilidad pública y una mejor participación ciudadana amplían la capacidad estatal para satisfacer sus necesidades y garantizar el mejor uso de los recursos públicos.

El ciclo de las reformas políticas coyunturales debe terminar, para eso será necesario un acuerdo político integral que garantice estabilidad y certidumbre en el sistema político, cuyo punto incluyente sea el respeto y el ejercicio libre del sufragio efectivo, con la certidumbre de que a través de nuevas formas de participación política como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, se manifestará sin recato la voluntad popular.

Epílogo

Durante la Edad Media, la sociedad inglesa se había organizado en un sistema feudal, jerárquico, cuya visión monárquica del poder se traducía en una sustentación antropomórfica de la voluntad estatal “el Estado, soy yo”; en éstas condiciones de opresión, se concibió la representación política de la voluntad popular, nació del esfuerzo de los pensadores del siglo XVIII como un medio democrático para la participación del pueblo en los asuntos públicos tendiente a derrocar el absolutismo y cuyo objetivo principal era desacreditar el supuesto derecho divino de los reyes, su centro de argumentación fue el principio de que sólo el pueblo puede decidir legítimamente acerca de su forma de gobierno. Es en Inglaterra, en donde los principios representativos tienen su origen para constituir una asamblea popular conformada por diversos sectores de la sociedad, el Parlamento; aún cuando la incipiente representación tuvo vicios de selectividad pues se concibió de manera estamental atemperó el abuso autoritario del poder por parte de los monarcas ingleses.

Diversos pensadores en el llamado siglo de las luces reflexionaron sobre la conveniencia del sistema representativo; Montesquieu quien sentía una especial inclinación hacia los gobiernos democráticos, cuyos

postulados fueron interpretados por grandes estudiosos de la época como Voltaire, Helvecio, Condorcet, Sieyès y Robespierre, afirmaba que “el pueblo sólo sabía elegir, porque gobernar era una alta encomienda, era cosa de los gobernantes y que frente al vicioso gobierno democrático directo, nacía virtuoso el representativo; Rousseau por su parte, postulaba que “no existe democracia más perfecta que la directa, porque la soberanía del Estado es de todos sin distinción, a todos nos corresponde una parte alícuota de ésta, por eso todos deben participar -decía-, en la vida política, de lo contrario no hay verdadera libertad sino alineación o pasividad política”; contrariamente Condorcet concibió a la sociedad y al poder político como entidades encaminadas exclusivamente al mantenimiento y defensa de los derechos políticos, “lo que se establece en interés de todos -argumentaba- debe ser establecido por todos; todos los ciudadanos por tanto tienen derecho a concurrir en ésta obra, la soberanía corresponde sin embargo, no a todos y cada uno de los ciudadanos sino al pueblo entero”, Condorcet se identificó con el sistema representativo pues afirmó que la representación no debía estar basada en un mandato imperativo, contrario a lo que Rousseau manifestó, decía “los representantes jamás deben ser meros comisionados pues la elección confiere al elegido el derecho de iniciativa”; Sieyès gran ideólogo representativo, partía del principio de soberanía nacional como una exigencia de la cual ningún buen gobierno debería separarse, ¿Qué es el Tercer Estado? decía “puesto que una gran Nación no puede reunirse es menester que confié a representantes extraordinarios los poderes necesarios en ocasiones, para darse una Constitución, deliberan y se reúnen

como lo haría ella misma, entonces con mayor razón es necesaria una representación para legislar ordinariamente”, Sieyès unió dos conceptos soberanía nacional y representación, e infirió que sin representantes no hay Nación, porque “la democracia directa, es sólo una agregación anárquica de individuos o voluntades, porque la soberanía nacional se plasma en un sistema representativo a través del reconocimiento para todos y por igual de los derechos políticos, porque sólo sobre los derechos comunes los individuos pueden reclamar”, Sieyès consideró a la soberanía nacional, no como un poder fraccionado individualmente o por distritos, sino de la Nación como un todo.

La doctrina francesa del mandato representativo, que fue la que terminó dándole nombre al modelo, se fraguó en vísperas de la Revolución Francesa de 1789, Condorcet, quien ya había hecho la distinción entre el representante y el mero comisionado, recomendó que se dieran unas instrucciones muy generales a los representantes; en la asamblea constituyente de 1791 abordó de nuevo el problema expresando “...es conservando la independencia de mis opiniones como yo me esforzaré en responder a esta distinción tan honorable de la confianza de mis conciudadanos”, en 1792 escribió “...mandatario del pueblo como soy, yo haré lo que crea conforme a sus verdaderos intereses, el pueblo me ha enviado no para sostener sus opiniones, sino para exponer las mías... y uno de mis deberes hacia él es la independencia de mis opiniones”. Un análisis clásico de éste asunto lo había realizado ya años atrás Edmund Burke, en su *Discurso a los electores de Bristol* el 3 de noviembre de 1774 rechazando cualquier idea de mandato o instrucción

por parte de los electores, expresaba "...su representante les debe, no sólo su trabajo sino también su juicio, y los traiciona en lugar de servirlos si sacrifica su juicio a la opinión de los electores", afirmó que "...el Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses distintos y hostiles, sino una asamblea deliberativa de una Nación, con un interés el de todos, en donde no deben guiarnos los propósitos ni los prejuicios locales sino el bien común que resulta de la razón general del todo". Finalmente, la necesaria independencia de los representantes y su facultad de expresar la voluntad nacional triunfó, dando paso al nacimiento del Estado moderno en el siglo XVIII, constitucional, democrático y representativo.

Actualmente, casi en todas partes se piensa que la democracia es sinónimo de un sistema representativo, en esto importante papel desempeñan los partidos políticos que son las instancias mediadoras entre los deseos del pueblo y la voluntad de los gobernantes, entre los deseos del gobernante y la voluntad del pueblo, son las estructuras políticas ciudadanas que tienen como objetivo acceder al poder e imponer un proyecto ideológico de Nación, se sitúa su origen a propósito de las contiendas electorales derivadas de la aplicación del principio de la representación, los partidos empiezan a aproximarse a lo que hoy conocemos (organizaciones con estructuras, programas de acción, principios ideológicos, proyectos de gobierno para conquistar el poder, etc...) ya desde el siglo XVII en Inglaterra, durante el proceso de formación del parlamentarismo aparecieron en las cámaras grupos de representantes que defendían las prerrogativas de la Corona y otros por el contrario las

del Parlamento; más tarde en la etapa inicial de la Revolución Francesa en el seno de la asamblea constituyente de 1789 se destacan los girondinos, liberales partidarios de la monarquía limitada; y los jacobinos y los cordeleros, radicales de extrema izquierda; en Estados Unidos los partidos datan del proceso de independencia, es decir nacen con la República; en México, es en base a la *Ley Electoral de 1918* expedida por Venustiano Carranza de acuerdo con las disposiciones constitucionales de 1917 como surgen las primeras agrupaciones partidistas, su reconocimiento legal sucedió en una etapa muy particular de la historia en la cual el instrumento del cambio político era la violencia, la fuerza de los caudillos; el reconocimiento legal de los partidos políticos institucionalizó el acceso al poder estableciendo su única vía por medio de los partidos, a través de la confrontación ideológica se instauró un sistema de partidos que aunque débil cimentó un pilar fundamental para la evolución política del poder en México.

Los fundamentos de la Representación política llegan a México a principios del siglo pasado, imbuidos en el pensamiento de José María Morelos quien escribió en 1814 en su obra *Los Sentimientos de la Nación* "...la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes"; a través de los documentos constitucionales que tuvieron vigencia en el país, desde la Constitución de Cádiz de 1812, el Decreto Constitucional para la América Mexicana de 1814, la primera Constitución federal de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 de corte centralista, las Bases Orgánicas de 1843, la Constitución de 1857

hasta la Constitución de 1917 vigente, la evolución de la representación de la soberanía popular en la primera fase del constitucionalismo mexicano medió, entre una representación estamental a una más popular, de una representación aristocrática a una más sensiblemente popular, de una representación política bicameral a una unicameral, después bicameral, y de una representación en un sistema bicameral a una en uno centralista, para después volver al federal a través de sistemas electorales que variaron desde la elección de los representantes por sufragio indirecto hasta el directo; lo que muestra la obstaculizada integración democrática del poder en el país.

La Revolución Mexicana, fue un movimiento social que transformó la organización del país en todos o casi todos sus variados aspectos, fue el fenómeno histórico que marcó el inicio de la segunda fase del constitucionalismo mexicano; con el reconocimiento de los derechos sociales, políticos y fundamentales para todo individuo la Constitución Mexicana de 1917 otorgó legitimidad al movimiento libertador encabezado por Madero, los constituyentes de Queretaro hicieron eco del principio representativo para proponer avances democráticos importantes en ése sentido, como la no reelección, el republicanismo para la renovación del poder político, las garantías sociales a favor del gobernado, la composición más equitativa de los órganos legislativos y el establecimientos de nuevas reglas para la competencia civilizada por la representación popular. La representatividad sociopolítica de los mexicanos dentro de un sistema de partidos firme cohesionado democráticamente, plural, fue un asunto de gran

preocupación para los gobiernos durante buena parte de las décadas posteriores al movimiento armado, es hasta la época de los setentas-ochentas cuando los distintos movimientos sociales y agrupaciones políticas sobre todo las de corte opositor al régimen en el poder, encontraron un camino libre antes vedado para transmitir al Estado las demandas ciudadanas, como partidos políticos debidamente registrados.

El poder político, constantemente se enfrenta a múltiples cuestionamientos, ante todo en lo que respecta al grado o calidad de su representación, al número o cantidad de la participación ciudadana en ese poder y fundamentalmente en los instrumentos o formas utilizadas para acceder a él, la historia de México no es ajena a esto; se han ensayado democráticamente diferentes propuestas para atemperar la desigualdad en la integración de los órganos del Estado, desde reformas democráticas electorales para incentivar a una representación más plural en el Congreso de la Unión por medio de los diputados de partido (1963), la elección de diputados por representación proporcional (1977), una composición nueva de la Cámara de Senadores con 3 electos por mayoría relativa de votos en cada estado y uno para la primera minoría (1994) hasta llegar actualmente, a las propuestas de modificaciones al sistema electoral, mayor autonomía para los tribunales, imparcialidad de los organismos electorales, equidad en las prerrogativas estatales para todos los partidos políticos nacionales, y la ciudadanización de los procesos electorales evitando en todo momento la intromisión del Poder Ejecutivo en los comicios; porque la alternancia en el poder se

debe resolver por mandato de la ley mediante el consenso, pues en ésto consiste la soberanía popular fundamento principal e inobjetable para la representación política quien le otorga legitimidad a la misma; cualquier vía alterna debe ser rechazada pues pone en peligro la estabilidad y la armonía social; el derecho en lo político, constituye una disciplina de gran importancia cuyas disposiciones normativas no sólo deben responder adecuadamente a las demandas y exigencias de la realidad social y política, sino también representa un eficaz instrumento de renovación y desarrollo político democrático, en la legislación electoral se deberá encontrar el camino correcto sin desviaciones, hacia el proceso de democratización del país.

El colapso de las formas de dirimir conflictos entre las élites políticas dentro de la legalidad, así como el retroceso económico, la corrupción y la violencia presentes en la vida nacional, constituyen importantes motivos históricos para el cambio, para emprender el movimiento de renovación del país. En esta investigación, ya analizámos las etapas del proceso histórico de transición del país, es a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 que se inicia la edificación del Estado mexicano, soberano, institucional, republicano, con una convivencia social y política bajo el imperio de la ley, con un sistema de partidos ya integrado aunque no del todo democrático pero con un sistema de representación política instituido; los avances han sido lentos pero constantes, a veces inciertos, la democracia mexicana

[^] ... "El gobierno de la República deberá conveasar a una reforma del poder que aglutine las exigencias democráticas de todas las fuerzas políticas y sociales, de sus logros será consecuencia su legitimidad".

debe estar por llegar, es momento de aglutinar las fuerzas de toda la sociedad, partidos políticos, ciudadanos, sociedad civil organizada y gobierno por una reforma política hacia la democracia; éste esfuerzo estado-sociedad, representará la conformación de un frente democrático que unifique afinidades y convergencias entre las fuerzas políticas, la sociedad civil y las organizaciones sociales existentes, abanderando un reclamo democrático, de reforma social.

En su etapa inicial este movimiento, apoyaría la transición a la democracia, la consolidación de un Estado de derecho, el ataque contra la corrupción, el combate frontal al narcotráfico, el progreso continuo y gradual de la economía, la creación de empleos, la seguridad pública y la defensa de la soberanía serían sin duda su mejor punto de partida, dicha corriente tendría como bandera la lucha por impulsar el tránsito del sistema político actual a una democracia representativa aún inexistente en México. La inminente creación de nuevos partidos políticos de derecha; izquierda; centro; liberales e incluso el posible nacimiento de institutos políticos de ascendencia religiosa o subversiva, es la respuesta de la sociedad civil ante la falta de participación y liderazgo del las tres principales fuerzas del país, quienes inmersos en luchas estériles por la repartición del poder se han olvidado del electorado, el vacío político es consecuencia de sus divisiones internas, debates electorales infructuosos por la renovación democrática al interior de las organizaciones, luchas poselectorales sin dirección y proselitismos sin sustento ideológico carentes de identificación con la ciudadanía, han abierto una brecha infranqueable entre los institutos

políticos y la población, la incertidumbre que priva en el sistema que contrasta con la euforia de algunos sectores políticos por crear nuevos partidos evidencia la necesidad de cambiar los antiguos modelos de la dominación del poder, el pueblo mexicano ahora cuestiona, exige y desea incluso participar, la ciudadanía no quiere ser relegada de las decisiones del poder público, busca alternativas para la identificación partidista en donde sus exigencias sean escuchadas.

La transición democrática nacional, debe reafirmar su permanencia en el sistema para dar pasos firmes a un posible gobierno de cohabitación que cohesione a las diferentes fuerzas en un proyecto de reorientación del sistema, todo ello como impulso a una expansión democrática sostenida que dará lugar a un escenario en el cual la maduración política de las nuevas organizaciones conjuntamente con la renovación de las ya desgastadas estructuras dominantes, nos conducirá a una competencia legítima auténticamente ciudadana por la representación popular, que derivará indiscutiblemente en una alternancia del poder en base a los votos a favor del instituto político más identificado con el interés social, ésa es la verdadera democracia.

Las liberalizaciones políticas como estrategias para disfrazar una transición democrática, son prácticas comunes y fallidas en la mayoría de las veces para evitar el resquebrajamiento del poder, su objetivo se reduce a desaparecer los obstáculos que lesionen la continuidad, a neutralizar institucionalmente la crisis social que amenaza a la

élite gobernante, buscan alcanzar legitimidad por medio de una apertura democrática solo aparente; el Estado mexicano debe apartarse de ese camino, sus posibilidades de estabilidad con paz social giran en torno a retroceder en la apertura aparente o liberalización política autoritaria para negociar, concertar, establecer, instaurar o instituir la transición democrática de frente; mientras permanezca intacto el monolito PRI-PAN, PAN-PRD, PRD-PRI, PRI-Gobierno y no los acuerdos por la democracia auténtica entre "todos y de a veras", el sistema seguirá deshauciado, nada ni nadie podrá darle un halito de vida más, las sombras de una muerte anunciada lo envolverán en el autoritarismo y en la anarquía social; el pueblo aspira a ampliar su régimen democrático hasta llegar a construir un sistema político que le permita ser el conductor de su propio destino. En este proceso hay pasos concretos que deben darse para ampliar la vida democrática, pasos trascendentes, de fondo que en verdad incrementen la participación ciudadana en la conducción estatal, el país transita en la actualidad por un periodo de definiciones y ajustes políticos, derivados de una serie de acontecimientos que han hecho cambiar la forma de conducirse en los asuntos públicos, de personas y grupos. Es indudable que la variable en la historia de la democracia mexicana, la constituye el proceso de transición hacia un escenario más plural para la competencia partidista, pero contrariamente es en la *praxis* política donde la separación entre lo que dicen las leyes y el comportamiento ciudadano se ha hecho evidente, con la circunstancia de que la propia normatividad es fuente de descontento y conflicto por insuficiencia o por haber sido producto de la coyuntura en vez de

resultante del consenso de la mayoría, en ésto mucho ha contribuido la ausencia de una auténtica representación política en el sistema mexicano.

El sistema mexicano requiere condiciones políticas, sociales y jurídicas más atractivas para el desenvolvimiento de las organizaciones, además actitudes coincidentes por parte de los institutos políticos, del gobierno y los ciudadanos para construir una nueva cultura política que se caracterice por el afianzamiento de los principios democráticos en el individuo, favorables al entendimiento, a la confrontación, a la discusión respetuosa, y a la divergencia civilizada que enaltezca los valores cívicos en el ciudadano, la nueva cultura debe basarse en el consenso, en la pluralidad, en una participación política más democrática que consagre el respeto a los derechos humanos y la libre representación, dejando atrás el fraude, el abuso del poder, el autoritarismo y la impunidad para obedecer en todo momento el mandato de la ley; los partidos políticos nacionales con mayor representatividad se encuentran en la imperiosa necesidad de evolucionar y reedimensionar sus posiciones ideológicas para alejarse así de un letargo que los mantiene ajenos al contacto popular, el de las grandes masas.

El Partido de la Revolución Democrática, no ha logrado todavía instituirse como un partido nacional, sólo en algunos estados de la República su presencia es evidente, su gran oferta política es la *movilización* en ocasiones ríspida o violenta y su lema "*por un gobierno de salvación nacional*" no termina de causar impacto en el electorado, las pugnas al interior se manifiestan en constantes contradicciones entre

dirigentes y sectores del partido que han ocasionado un grave daño en su imagen al exterior y un evidente divisionismo interno, todo ello bajo la sombra de un *cardenismo* que no ha sido suficiente para cohesionar las diversas corrientes que conforman a dicha organización; el reto para *el perredismo* es pasar de ser una fuerza política marginal o marginada del poder sin una capacidad nacional de convocatoria a una organización que por la vía democrática resuelva sus contradicciones internas, a ser un instrumento mas de lucha política para el pueblo, que en un escenario abierto y plural pugne por la resolución justa y democrática a todas las cuestiones que afectan a la colectividad, ser un instituto político con una cultura interna democrática, incluyente, tolerante y propositiva que para agenciarse el poder deberá primero enraizarse en ese conglomerado social carente de espacios por donde encauzar sus reclamos de justicia, progreso, legalidad y democracia-social.

Por su parte, el Partido Acción Nacional presenta un rostro diferente, *Acción Nacional* es un partido que esta llegando con paso lento pero firme a pesar de su "triumfalismo" a la cúpula del poder en México pero que en ocasiones evidencia que no tiene aún el tamaño suficiente para ocupar la primacía que anhela toda institución política, en momentos parece ser un partido de grupos, de posturas radicales, de clase o de antagonismos gubernamentales, sus más recientes triunfos en algunas entidades del país no han servido aún para otorgarle una porción permanente, estable, de poder en el escenario nacional, su estructura interna tampoco se ha salvado de conflictos, sobretodo en la selección de candidatos que en su mayoría carecen -a decir de algunos panistas- de

arraigo en la comunidad y de carrera política al interior, sufre del virus priísta que critica, sus alianzas con el partido de la mayoría -generalmente en el plano legislativo e incluso a nivel *de gabinete*- da pie a suspicacias respecto de posibles concesiones o cuotas de poder, la actual dirigencia deberá reforzar su proyecto político de largo plazo haciendo énfasis en el reclutamiento y cooptación de simpatizantes en todo los estratos sociales, dejar de ser sólo un partido de *acción* para ser un partido de *cambio* ideológico, más social, acercarse al pueblo y deshacerse de ése estigma de partido clasista endilgado "sin razón", no hacer su crecimiento político dependiente de la suerte que corra el Partido Revolucionario Institucional o el Partido de la Revolución Democrática en la competencia por el Poder,

La situación del Partido Revolucionario Institucional es diametralmente opuesta, la permanencia de tantos años en el poder comienza a erosionar sus arcaicas estructuras sedientas de modernización y de reforma, la confrontación interna entre grupos políticos fomentada por una barrera generacional que origina formas y mecanismos políticos diferentes, incompatibles en ocasiones con los fundamentos ideológicos del nacionalismo revolucionario que dieron nacimiento al partido, disminuyen cada vez más su penetración en la voluntad de las mayorías, una oligarquía en las decisiones internas del partido fincada en los cacicazgos políticos locales ha originado entre otras causas las últimas derrotas en los procesos electorales más recientes, su estructura territorial ha sido rebasada y no ha logrado la cobertura necesaria para consolidar la fuerza nacional de ese instituto político,

“el carro completo” ha desaparecido pero no motivado por la transformación pluralista del sistema político, sino por la degradación política convulsionada por la poca representación lograda en las urnas. La reforma del PRI es obligada, es punto de partida para recuperar los espacios de oder perdidos, recobrar la confianza ciudadana debe ser motivo más que suficiente para dicha modernización, la competencia en igualdad de circunstancias con los demás partidos políticos es la prueba para definir su rumbo y el distanciamiento entre el partido y el gobierno será un acto legitimador que redundará sin lugar a dudas en su evolución política, la emancipación del Poder Ejecutivo deberá llegar, la defensa de los triunfos obtenidos gracias al voto popular debe desterrar las concesiones del poder, que sólo han servido para disminuir sus privilegios sobre la voluntad del electorado además de ser causa de divisionismos al interior. *Revolucionario*, significa prioritariamente reformarse, modernizarse, democratizarse y adecuarse a las nuevas exigencias del sistema, el reto para el PRI es democracia al interior y unidad al exterior.

El país enfrenta una aguda crisis política y social agravada por la precaria situación económica que resiente la población, en este sentido es prioritario afianzar la confianza ciudadana en sus representantes porque la implementación de decisiones políticas y programas económicos se ha dado a un gran costo social, no existe mejor sustento político que el que otorga el pueblo por eso una nueva actitud pública debe imperar, el sacrificio y la austeridad deben ser parejo, gobierno y pueblo como un binomio social que de empuje a la Nación, la descentralización de las decisiones de manos de un pequeño grupo de notables

por medio del control del presidencialismo por parte de un Poder Legislativo autónomo, serán acciones que en mucho frenarán la creciente hacia la inestabilidad que se presenta, el orden y el progreso se darán sólo bajo la democracia si se cumple estrictamente con la ley y se garantizan las condiciones mínimas de bienestar para todos.

La imagen de México ante la comunidad internacional no debe fabricarse artificialmente menos aún a costa del detrimento de la capacidad económica y de la estabilidad política del pueblo, debe forjarse primero en lo interno con políticas prioritarias de progreso social, con cooptación de inversiones productivas nacionales, con creación de empleos, con un adelgazamiento del aparato gubernamental hacia la intervención privada pero sólo en entidades o áreas no prioritarias y estratégicas, con mecanismos estatales para la participación política que den salida a todas las manifestaciones ciudadanas, y con un proceso de democratización con consenso, con nuevas actitudes de las organizaciones políticas; una vez avanzada la evolución nacionalista hacia la democracia, estaremos en posibilidad de exigir un reconocimiento internacional que traerá al país confianza, inversiones para quedarse y solidización de la soberanía nacional.

El momento que se presenta para los representantes políticos es histórico, es la oportunidad excelsa para ser transformadores del entorno social, el Estado moderno, es un Estado Constitucional, de leyes, desde la perspectiva parlamentaria la reorientación de un país se da de manera más auténtica pues en ésta se plasman los requerimientos de la inmensa diversidad social que

nos conforma, la legislación nacional debe adecuarse a las necesidades de este México que quiere evolucionar, que le urge insertarse en primer plano, que exige confianza y reconocimiento en lo exterior pero que para lo cual es indispensable primero mejorar en lo interior, deberá recobrase la credibilidad y la confianza en los procesos para la selección legítima de acuerdo a la soberanía popular de los representantes políticos por medio de una legislación electoral que finque la competencia política bajo principios democráticos de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, con la ciudadanía en la organización y vigilancia de los procesos, con una integración más plural y con mayor autonomía financiera para los organismos electorales, con una nueva reedistribución electoral del país para hacer posible la representación de las mayorías y de las minorías sobre todo, con una regulación equitativa del acceso a los medios y al financiamiento público para todas las organizaciones y con el respeto a la autonomía de las resoluciones de los tribunales electorales, podremos construir un modelo distinto, el modelo de transición a la democracia; así la legitimidad de los representantes populares, descansaría en el hecho de que las actitudes asumidas por dichos representantes en los órganos decisorios estatales correspondientes, coincidirían en términos generales con la opinión de sus representados, en este sentido el representante sería al mismo tiempo ejecutante a nombre de otro, del representado, y también muestra condensada del sentir de una porción ciudadana, la de los votantes que le otorgaron su representación.

Con una democracia sin límites, con el ejercicio libre del sufragio efectivo, con un respeto a la soberanía popular no negociable al margen de la ley y de los votos depositados en las urnas, con una división de poderes que condene la intromisión desmedida del presidencialismo en la renovación republicana del poder, con una mayor participación ciudadana en las decisiones públicas, con la implementación de una cultura política que conduzca a un gobierno de puertas abiertas y cercano al pueblo por una parte, y por otra un pueblo más interesado comprometido y participativo en el quehacer público, con un respeto irrenunciable a la Constitución Federal de la República y a las leyes que nos rigen como único medio legítimo de resolver los problemas de gobierno, México podrá acceder a una democracia representativa anhelada por siglos.

Si por cualquier circunstancia estas acciones fracasan o no son puestas en marcha, el panorama social -económico y político- será muy preocupante, el debilitamiento institucional, el autoritarismo, la impunidad, la corrupción, la inseguridad, la marginación, la pobreza en fin la crisis ciudadana, serán elementos cancerígenos que terminaran por borrar de un golpe cualquier anhelo de justicia, libertad, democracia y progreso social para la mayoría de los mexicanos. La democracia representativa exige transformaciones profundas, de peso, históricas, para evolucionar a las instituciones nacionales y rediseñar nuevas reglas para el juego político, prevaleciendo la vía pacífica y pactada en dicha transición.

Conclusiones

- 1. La democracia representativa transmite la voluntad soberana del pueblo a los parlamentos o asambleas deliberativas mediante la discusión libre y racional de los representantes elegidos por sus mejores cualidades, que actúan independientes de cualquier mandato o instrucción, pero que no pueden reputarse como soberanos porque pese a la abundancia de su poder actúan dentro del marco impuesto por el soberano y contenido en los principios de la norma constitucional.**
- 2. Dentro de los elementos existenciales del régimen democrático, se encuentra el sistema representativo, las instituciones y los mecanismos que lo constituyen. Actualmente, toda sociedad democrática que se precie de serlo, sólo puede justificarse a través del sistema representativo.**
- 3. Un gobierno es indispensable para toda sociedad organizada, pero sin la introducción del principio de la representación el poder político permanece incólume y monolítico. La**

aparición y el protagonismo creciente de los partidos políticos modificó profundamente la realidad del Estado y necesariamente, el concepto de representación no pudo permanecer ajeno al fenómeno partidista.

- 4. El riesgo mayor del régimen representativo estriba en el distanciamiento entre la sociedad y sus representantes, para evitarlo están los medios de control entre los propios órganos del Estado, los instrumentos de la democracia semidirecta y ante todo la adecuada selección popular de sus representantes.**

- 5. La pluralidad política en la competencia por la representación popular, debe estar garantizada bajo normas jurídicas investidas de justicia, equidad, libertad e igualdad. Una nueva cultura política debe imperar para la organización de los poderes públicos, como de las organizaciones políticas y sociales. Sólo así será posible una transición integral a la democracia dentro de un sistema representativo.**

- 6. Puede asegurarse que los valores que otorgan legitimidad a un sistema político frente a su sociedad son fundamentalmente: la representatividad sociopolítica de todos sus sectores, la amplitud ideológica, la competitividad en igualdad de circunstancias**

por el poder, la autonomía de sus autoridades y la democracia interna de sus organizaciones.

- 7. Por otra parte, la legitimidad de un representante político es absoluta cuando accede al poder por la voluntad soberana del pueblo conforme a la reglas establecidas, cuando con su ejercicio trata de conseguir los deseos del pueblo se convierte al momento de ser electo en sus ojos, su voz y sus oídos ante el Estado.**

- 8. La forma más común de la participación política es aquélla que se expresa con la emisión del sufragio en la elección de los representantes. Con el voto se concreta la voluntad del pueblo, titular de la soberanía que integra los órganos del Estado mexicano.**

- 9. La democracia sólo puede existir y prohiarse por medio del sistema representativo. La democracia representativa en México, encuentra su fundamento en la soberanía popular, su formalidad en la Constitución Federal de la República, y su reglamentación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

- 10. Nuestra historia, nos muestra que el transitar como Nación ha estado revestido de constantes convulsiones políticas, crisis,**

colapsos sociales, pero la entereza y convicción democrática de los mexicanos finalmente ha imperado. La etapa actual presenta un escenario nacional complicado por una contradicción de intereses que no terminan de encontrar un punto común, de unión. La identidad nacional puede serlo.

Bibliografía

Alfárez Gabriel. Asociaciones, partidos y acción política. Editorial Nacional. Madrid España 1979.

Alvira Francisco. Partidos Políticos e Ideología en España. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid España 1978.

Arblaster Anthony. Democracia. Editorial Nueva Imagen. México 1987.

Atllali Jacques. Los modelos políticos. Editorial Labor. Madrid España 1974.

Barba Carlos, José Luis Banos y Javier Hurtado. Transiciones a la democracia en Europa y América Latina. Editorial M.A. Porrúa. México 1991.

Barco Herrera Rafael. América en las trincheras de la democracia. Editorial Rimac. Lima Perú 1946.

Barrera García Alberto. La democracia como problema. Ediciones I.L.A.I. Madrid España 1978.

Bartra Roger. La democracia ausente. Colección Enlace. Editorial Grijalbo. México 1986.

----- Hacia una Sociedad postmoderna en La Jornada Semanal Nueva Epoca No. 25. México 1989.

Basave Fernández del Valle Agustín. Teoría de la democracia. Editorial Jus. México 1963.

Berlín Valenzuela Francisco. *Derecho Electoral. Editorial Porrúa. México 1988.*

Bidart Campos, Carlos. *Derecho Constitucional Tomo I. Editorial Ediar. Buenos Aires Argentina 1964.*

Biscaretti Di Ruffia Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado. F.C.E. México 1975.*

Bobbio Norberto. *Liberalismo y Democracia. Fondo de Cultura Económica. México 1968.*

----- **Contribución a la Teoría del Derecho. Fondo de Cultura Económica. México 1966.**

Borja Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional. F.C.E. México 1992.*

Bovero Michelangelo. *Democracia y Representación en Perspectivas de la modernización política Tomo I Editado por el P.R.I. México 1988.*

Burgoa Orihuela Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1982.*

Cahn Edmon. *El dilema del demócrata. Editorial Letras. México 1966.*

Carré de Malberg. R. *Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. México 1948.*

Carter M. Gwendolen. *Gobierno y Política en el Siglo XX. Editorial Limusa Wiley. México 1964.*

Casillas Roberto. *La Representación en Anuario Jurídico Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo VI U.N.A.M. México 1979.*

Club Jean Moulin. *El Estado y el Ciudadano. Traducción de Luis Hernández. Editions Du Seil. París Francia 1962.*

Deutsch, Karl W. *Poder y Gobierno. Ediciones España del Fondo de Cultura Económica. Madrid España 1976.*

De Esteban Jorge Luis y Luis López Guevara. *De la dictadura a la democracia. Universidad Complutense Facultad de Derecho Sección Publicaciones. Madrid España 1985.*

De Madariaga G. Ionescu-I. *La Oposición. Editorial Espasa-Calpe. Madrid España 1977.*

De Vega Pedro. *Significado Constitucional de la Representación Política en Revista de Estudios Políticos No. 44 Centro de Estudios Constitucionales. Madrid España 1985.*

Di Palma Giuseppe. *Apatía y Participación en Revista Pensamiento Político Volúmen VII No. 25. México 1975.*

Duguit León. *Manual de Derecho Constitucional. Librería española y extranjera El Príncipe. Madrid España 1926.*

Duverger Maurice. *Los Partidos Políticos F.C.E. México 1957.*

Escobar José Ignacio. Partidos políticos y grupos de presión en Revista de Estudios Políticos No. 186 Instituto de Estudios Políticos. Madrid España 1972.

Friederich Carl J. Gobierno Constitucional y Democracia. Instituto de Estudios Políticos. Madrid España 1975.

Finer Herman. Teoría y práctica del gobierno moderno. Editorial Tecnos. Madrid España 1964.

Fronzizi Silvio. Teorías políticas Contemporáneas. Ediciones Macchi. Buenos Aires Argentina 1964.

Galloway George B. El papel de los representantes en Revista de Estudios Políticos No. 120 Instituto de Estudios Políticos. Madrid España 1961.

García Orozco Antonio. Legislación Electoral 1812-1988. Diario Oficial de la Federación, México 1989.

Gastil Raymond D. ¿Que tipo de democracia? en Perspectivas de la modernización Tomo I Editado por el P.R.I.. México 1988.

Gil Valdivia Gerardo. La Representación Parlamentaria y el Liberalismo en Deslinde Cuadernos de Cultura Política Universitaria No. 104. Centro de Estudios sobre la Universidad. Coordinación de Humanidades U.N.A.M. México 1978.

Gil y Robles José Maria. Por un Estado de Derecho. Ediciones Ariel. Barcelona España 1969.

- González Rodríguez Miguel Angel. La militancia política en Revista Pensamiento Político Volúmen XI No. 42. México 1942.**
- Greenstein F.I. Democracia y partidos políticos en norteamérica. Nueva Colección Labor. Barcelona España 1974.**
- Hansen Roger. La política del Desarrollo Mexicano. Siglo XXI Editores. México 1971.**
- Heller Claude. Política y Estado. Ediciones Anuies. México 1978.**
- H. Ricker Guillermo. Democracia en Estados Unidos. Editorial Guaranía. México 1953.**
- Hernández López Julio. Representación política y disciplina de partido en La Jornada 20 de Marzo. México 1995.**
- Hernández Vega: Raúl. Problemas de legalidad y legitimidad en el poder. U.N.A.M. México 1985.**
- Huerta Psihas Elías. Democracia y Representación en Tendencias contemporáneas del Derecho electoral en el mundo Editado por la Cámara de Diputados, T.F.E., I.F.E. e Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México 1993.**
- Instituto de Investigaciones Legislativas. La Democracia Mexicana. México 1994**
- Krauze Enrique. Por una democracia sin adjetivos. Editorial Joaquín Mortiz Planeta. México 1987.**

Leibholz Gerhardt. Conceptos Fundamentales de la Teoría Política y de la Teoría de la Constitución. Colección Civitas. Instituto de Estudios Políticos. Madrid España 1964.

Linares Quintana S.V. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ediciones Abeledo-Perrot. Buenos Aires Argentina 1970.

Loewenstein Karl. Teoría de la Constitución. Ediciones Ariel. Barcelona España 1976.

Locke Jhon. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Editorial Aguilar. Madrid España 1969.

López Portillo José. Génesis de la Teoría del Estado Moderno. I.E.P.E.S. México 1976.

Mendieta y Núñez Lucio. Los partidos políticos. Editorial Porrúa. México 1981.

Michels Robert. Los partidos políticos. Volúmen II. Amorrortu Editores. Buenos Aires Argentina 1991.

Montero Zendejas Daniel. Estado, Democracia y partido. Editorial B. Acosta-Amic. México 1979.

Morelos José María. Los Sentimientos de la Nación. Textos por la Independencia. Centro de Documentación Política. México 1977.

- Naranjo Mesa Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial TEMIS. Colombia 1991.**
- N. Nelson William. La justificación de la Democracia. Editorial Ariel. Barcelona España 1986.**
- Núñez Jiménez Arturo. La democracia en Tendencias contemporáneas del Derecho electoral en el mundo Editado por Cámara de Diputados, T.F.E., I.F.E. e Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México 1993.**
- **El Nuevo Sistema Electoral Mexicano. F.C.E. México 1991.**
- Oñate Laborde Santiago. El Estado y el Derecho. Editorial Anuies. México 1977.**
- Partido Revolucionario Institucional. Perspectivas de la democratización política. Editado por el P.R.I. México 1988.**
- Peschard Jacqueline. El debate actual de la cultura política en México en La Nueva Reforma Política Editado por el Nacional. México 1991.**
- Quiroga Lavié Humberto. Sobre Representación Política en Anuario Jurídico Tomo VI Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México 1979.**
- Ramírez Cuellar Héctor. La alternancia en el poder, en Revista Impacto No. 2369, México, Julio de 1995.**

Rodríguez Araujo Octavio. *Capitalismo y Representación Política en Revista Mexicana de Ciencia Política No. 71 Nueva Epoca. México 1973.*

Romero Alférez Enrique. *Partidos Políticos, poder y Derecho. Ediciones Syntagma. San José Costa Rica 1979.*

Rougier Louis. *La mística democrática. Antigüa Librería Robredo. México 1943.*

Rousseau Juan Jacobo. *El Contrato Social. Editorial Porrúa. México 1992.*

Rosseti Alfredo C. *Representación y Técnica democrática en Lecturas Jurídicas No. 21 Universidad de Chihuahua. México 1964.*

Ruiz Massieu Francisco. *Transiciones, proceso democrático e: ingeniería democrática en Las transiciones a la democracia Editorial M.A. Porrúa. México 1993.*

Sagues Nestor P. *La demagogia. Editorial Cardenas. México 1979.*

Sanguinetti Horacio. *Curso de Derecho Político. Editorial Astrea. Buenos Aires Argentina 1988.*

Schmitt, Carl. *Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica. Madrid España. 1986.*

Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior de la Universidad de Barcelona. La Estructura del Estado. Editorial Bosch. Barcelona España 1958.

Sieyés. ¿Que es el tercer Estado? Editorial Americalee. Buenos Aires Argentina 1943.

Stuart Mill John. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. Editorial Herrero Hermanos. México 1966.

Summer Maine Enrique. El gobierno popular. Editorial de Manuel Castillo. Sevilla España 1988.

Tawney R.H. La igualdad. F.C.E. México 1945

Tocqueville Alexis. La democracia en América. F.C.E. México 1957.

Torres del Moral Antonio. Evolución Histórica hacia el Mandato Representativo en Revista de Estudios Políticos No. 203 Instituto de Estudios Políticos. Madrid España 1975.

----- *Crisis del Mandato Representativo en el Sistema de partidos en Revista de Derecho Político No. 14 Universidad Nacional a Distancia. Madrid España 1978.*

Vergotini Giuseppe. Derecho Constitucional Comparado. Editorial Espasa-Calpe. Madrid España 1981.

Villanueva Enrique. Acerca de la Libertad Política y la distinción apariencia-realidad en Revista el Foro Internacional Volúmen XIX México 1978.

Xifra Heras Jorge. Participación ciudadana en la política local en Revista de Estudios Políticos No. 171-172 Instituto de Estudios Políticos. Madrid España 1970.

México, Distrito Federal
Junio de 1995

Crescencio Jiménez Núñez
Copyright Derechos Reservados.