

00721
939

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO Y SU UTILIZACION PARA LOGRAR UNA REPRESENTACION POLITICA PARTICIPATIVA.

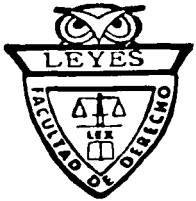
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CLAUDIO ROBERTO VAZQUEZ ALFARO



ASESOR: MAESTRO JORGE ISLAS LOPEZ

MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

PAGINACIÓN DISCONTINUA



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/70/02

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

EL pasante de la licenciatura en Derecho **VÁZQUEZ ALFARO CLAUDIO ROBERTO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

"LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO Y SU UTILIZACIÓN PARA LOGRAR UNA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PARTICIPATIVA", fungiendo como asesor el que suscribe la presente.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, su asesor lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este y otro Dictamen, firmado por el Profesor Revisor LIC. GREGORIO ROBLES SÁNCHEZ, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Le envío un cordial Saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÉ EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 12 de noviembre de 2002.

MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

... a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: Claudio R. Vázquez A.
FECHA: 27 - enero - 2003
FIRMA: [Firma]

A mis maestros, Estela Flores (†),
Adriana Ortiz, Manuel Chávez Flores y Carmelita Chávez,
Por el inmenso apoyo brindado al inicio de mi vida escolar,
Cuyos resultados me permiten hoy escribir estas líneas.

Al Licenciado Enrique González Barrera,
Por su desinteresada ayuda.

A mi maestra Teresa M. Obregón Romero,
Por enseñarme a pensar con ella, sin ella, contra ella y a pesar de ella.

Al Maestro Jorge Islas López,
Por su generosidad al revisar este trabajo.

A todos los niños, niñas y jóvenes que me permitieron aprender cuando intentaba enseñarles.
Especialmente a Diana, Guadalupe, Enrique, Larry, Roque,
Adriana, Darío, Edioema, Eloy, Enrique, Gregoria,
Francisco Javier, Maribel, Rosa y Verónica.
Gracias por el tiempo regalado,
Gracias por los momentos compartidos.

A todas las personas de quienes he recibido ayuda a lo largo de mi vida les agradezco infinitamente. Por fortuna, las bendiciones que ellas representan son innumerables, y me alegra dejar constancia de que si intentara escribir todos sus nombres, faltaría espacio y sobrarían palabras, por lo que simplemente puede decir: Gracias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADEZCO, Y DEDICO ESTE TRABAJO...

A Dios,

La divina fuente de los afectos y de las causas,
El Alfa y Omega de mi existencia.

A mi madre, Lucia Alfaro Morales,

Por unir mis manos de pequeño y enseñarme a confiar en el dueño de todo,
Por ser el ángel de mi vida entera,
Por sus desvelos, anhelos y cuidados,
Por la fuerza y el valor encomendados.

A mi padre, Roberto Vázquez Linares,

Por sus esfuerzos continuos para brindarme lo necesario.
Por servir de ejemplo en el trabajo diario,
Por soportar los problemas y afanes.

Gracias mamá y papá por todo su amor y por hacer de mí lo que soy,
Siendo que todo lo bueno que hay en mí proviene de ustedes dos.

A mi hermano Daniel,

Por hacer que mi vida se llenara con juegos, risas, peleas, cariño, enojos,
Y con todo aquello que sólo puede encontrarse en quien comparte la misma sangre.

A Mildred,

Por compartir sueños y alegrías, tristezas y preocupaciones,
Por preguntar constantemente cuál era el avance realizado y regalarme palabras de aliento.
Amor, gracias por el amor.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL - NOCIONES PRELIMINARES

1.1 ESTADO, PODER POLÍTICO Y POLÍTICA.....	1
1.1.1 ORIGEN DEL ESTADO.....	1
1.1.2 CONCEPTO DE ESTADO.....	9
1.1.3 PODER POLÍTICO.....	15
1.1.3.1 PODER.....	15
1.1.3.2 PODER POLÍTICO.....	19
1.1.3.3 FUNDAMENTO DEL PODER POLÍTICO.....	28
1.1.4 POLÍTICA.....	31
1.2 ESTADO DE DERECHO.....	41
1.2.1 CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS ESENCIALES DEL ESTADO DE DERECHO.....	45
1.2.1.1 IMPERIO DE LA LEY.....	46
1.2.1.2 DIVISIÓN DE PODERES.....	47
1.2.1.3 LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.....	51
1.2.1.4 UN MARCO DE DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES.....	52
1.3 DEMOCRACIA.....	56
1.3.1 NOCIÓN DE DEMOCRACIA.....	56
1.3.2 DEMOCRACIA DIRECTA.....	62
1.3.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	67
1.3.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	84
1.4 REPRESENTATIVIDAD.....	92
1.4.1 REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	93
1.4.1.1 MANDATO IMPERATIVO.....	97
1.4.1.2 MANDATO REPRESENTATIVO.....	100
1.5 SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.....	106
1.5.1 NOCIÓN DE SISTEMA.....	106
1.5.2 NOCIÓN DE SISTEMA POLÍTICO.....	107
1.5.3 SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.....	110
1.5.3.1 SISTEMA DE PARTIDOS.....	111
1.5.3.1.1 PARTIDO POLÍTICO.....	112
1.5.3.1.2 SISTEMA DE PARTIDOS.....	115
1.5.3.2 SISTEMA ELECTORAL.....	119

CAPÍTULO II

SISTEMAS ELECTORALES

2.1	ELECCIONES	120
2.2	SISTEMAS ELECTORALES	121
2.2.1	COMPONENTES O DISPOSITIVOS TÉCNICOS DE UN SISTEMA ELECTORAL	123
2.2.1.1	LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES	123
2.2.1.2	LAS CANDIDATURAS	125
2.2.1.3	LOS PROCEDIMIENTOS DE VOTACIÓN	128
2.2.1.4	LOS MÉTODOS DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS	129
2.2.1.4.1	LA BARRERA LEGAL O ELECTORAL	130
2.2.1.4.2	TIPOS DE MÉTODOS DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS	131
2.2.2	TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES	140
2.3	SISTEMAS DE MAYORÍA	144
2.3.1	TIPOS DE SISTEMAS DE MAYORÍA	148
2.3.2	VENTAJAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE MAYORÍA	150
2.4	SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	151
2.4.1	TIPOS DE SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	154
2.4.2	VENTAJAS DE LOS SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	156
2.5	SISTEMAS MIXTOS	157
2.6	SISTEMA ELECTORAL MEXICANO	160
2.6.1	CÁMARA DE DIPUTADOS	160
2.6.1.1	CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES	161
2.6.1.2	CANDIDATURAS	165
2.6.1.3	PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN	168
2.6.1.4	MÉTODO DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS	168
2.6.2	CÁMARA DE SENADORES	173
2.6.2.1	CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES	174
2.6.2.2	CANDIDATURAS	175
2.6.2.3	PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN	176
2.6.2.4	MÉTODO DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS	176

CAPÍTULO III

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

3.1	PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES	179
3.2	PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO	179

3.2.1	ORIGEN DEL PARLAMENTO.....	179
3.2.2	NOCIÓN DE PARLAMENTO.....	183
3.2.3	EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO	186
3.3	CÁMARA DE DIPUTADOS	187
3.3.1	IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	187
3.3.1.1	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1963	188
3.3.1.1.1	ANTECEDENTES DE LA REFORMA.....	188
3.3.1.1.2	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1963	193
3.3.1.2	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977	196
3.3.2	CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD	198
3.3.2.1	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986	198
3.3.2.2	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990	204
3.3.2.3	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993	205
3.3.3	SITUACIÓN ACTUAL.....	206
3.3.4	UNA PROPUESTA INSTITUCIONAL (NORMATIVA) PARA LA NUEVA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	207
3.4	CÁMARA DE SENADORES	229
3.4.1	IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	229
3.4.2	SITUACIÓN ACTUAL.....	231
3.4.3	OBJECIONES DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y EL FEDERALISMO	233
3.4.3.1	NOTAS BÁSICAS DEL FEDERALISMO.....	234
3.4.3.2	OBJECIONES DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y EL FEDERALISMO	238
3.4.4	NUEVA PROPUESTA NORMATIVA	245

CAPÍTULO IV

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y SU UTILIZACIÓN PARA LOGRAR UNA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PARTICIPATIVA

4.1	IMPLANTACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PURA EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO	264
4.1.1	LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO INSTRUMENTO PARA ALCANZAR LA IMPLANTACIÓN DE UNA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PARTICIPATIVA EN NUESTRO PAÍS.....	266
4.1.1.1	PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LOS PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR.....	266

4.1.1.1.1	PROPUESTA DE UTILIZACIÓN DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL POR LISTAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	275
4.1.1.2	PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN LOS PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR.....	290
4.1.1.2.1	PROPUESTA DE UTILIZACIÓN DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL POR LISTAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	297
	CONCLUSIONES.....	303
	BIBLIOGRAFÍA.....	327
	DICCIONARIOS.....	335
	HEMEROGRAFÍA.....	336
	DIRECCIONES ELECTRÓNICAS.....	339
	LEGISLACIÓN.....	340

INTRODUCCIÓN

El Sistema Político Mexicano ha sufrido importantes transformaciones durante los últimos años. El presidencialismo que impero en nuestro país durante la mayor parte del siglo XX se encuentra sujeto en la actualidad a una incipiente división de poderes, que a pesar de estar consagrada constitucionalmente desde el inicio de su vida como entidad soberana, en la práctica ha sido limitada por la concentración del poder político en el Presidente de la República.

En efecto, al término de la Revolución de 1910, la lucha por el poder entre los diferentes grupos armados revolucionarios dio origen a una etapa de grave desequilibrio político, económico y social solamente superada con la unión de todos estos grupos en una sola organización política: el Partido Nacional Revolucionario.

La hegemonía de este partido, nacido del grupo en el gobierno y dentro de él mismo, originó el establecimiento de un sistema político y jurídico en donde la preeminencia del partido oficial impedía la existencia de una representación política que reflejara las distintas corrientes ideológicas de la sociedad mexicana, debido a que el sistema electoral fue diseñado para permitir y asegurar la supremacía del partido dominante en la composición de los órganos colegiados depositarios de la voluntad soberana de la Nación Mexicana, ocasionando la toma

de las decisiones políticas por un solo grupo partidario sin atender las opiniones e intereses de los demás sectores de la población nacional.

En este sentido, a partir de 1963 se inicia un proceso de reformas constitucionales con el propósito de permitir la participación de los partidos opositores en los órganos legislativos federales. En el Estado Moderno la toma de las decisiones colectivas se hace a través de la institución de la representación política; de modo que los representantes políticos son designados de acuerdo a ciertas reglas y procedimientos que en conjunto constituyen el sistema electoral de un país. El sistema electoral mexicano ha experimentado cambios significativos en los últimos cuarenta años, periodo en el cual la tendencia pluralista ha tomado mayor fuerza para sustituir al régimen de partido hegemónico existente en nuestro país. Desde este punto de vista, el tránsito a la democracia política ha sido lento, pero constante. La presente investigación pretende analizar cual es la realidad de este componente de toda democracia contemporánea: la representación política.

La democracia moderna es eminentemente representativa. Ante la imposibilidad fáctica de la democracia directa en las comunidades políticas contemporáneas, la solución fue la elección de representantes que actuaran en lugar de los ciudadanos en la toma de las decisiones fundamentales. El propósito fundamental de esta investigación es analizar la situación actual del sistema electoral mexicano y, específicamente, de la representación política en el Congreso de la Unión, para determinar los niveles de participación al interior de las Cámaras de Diputados y de Senadores de los grupos sociales formados por las mujeres y por los jóvenes. Dicho en otras palabras, el objetivo central del presente trabajo es el estudio de la

representación política federal, y los objetivos específicos se bifurcan en dos sentidos: a) la presencia del pluralismo en las cámaras legislativas; y b) la participación de las mujeres y de los jóvenes en la representación política.

En este orden de ideas, la hipótesis principal de la investigación consiste en afirmar la existencia de una profunda desigualdad en la participación de las mujeres y los jóvenes en los órganos representativos federales, y de comprobar su validez se plantea la utilización del sistema de representación proporcional para suplir esta deficiencia en el sistema electoral y avanzar hacia el establecimiento de una representación política participativa, en el marco de la consolidación de la democracia mexicana.

La importancia de la tesis reside en la necesidad de elaborar estudios normativos sobre el tema de la representación política, pues a pesar de su trascendencia existen escasas investigaciones al respecto. Asimismo, en nuestro país no se ha dado la importancia apropiada al problema de la participación política de los jóvenes y las mujeres, sobre todo en un periodo de transformación institucional como el que experimenta el Estado mexicano en la actualidad, mientras en otras latitudes existen múltiples estudios sobre este tópico. En este sentido, el politólogo alemán Dieter Nohlen, señala que: “Desde mediados de los años setenta, la participación proporcional de la mujer en cargos partidistas, escaños parlamentarios y cargos de gobierno se ha vuelto un asunto político en toda Europa.”¹ En nuestro país no se ha presentado un interés similar, y en atención a ello la realización de este trabajo se justifica plenamente.

¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, Op.cit., p. 417

Para la existencia de una verdadera democracia participativa es fundamental la participación de las mujeres y los jóvenes en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder político. Estos dos grupos sociales han tenido como nota característica lo exiguo de su presencia en los puestos de representación política. La historia parlamentaria comprueba estas afirmaciones, por lo que diseñar propuestas de solución a este importante problema del Estado es el propósito de la investigación, lo mismo que uno más de sus justificantes.

Por otro lado, el actual sistema electoral, generador del pluralismo partidario en nuestro país, necesita modificaciones para evitar excesos en su integración. Así, ante el peligro de la fragmentación política, la elaboración de soluciones institucionales es obligada. También de ello se ocupará el presente estudio, a través de la presentación de diseños normativos para el sistema electoral mexicano.

La adecuación del sistema electoral a través de las reformas necesarias requiere del análisis científico de las relaciones de poder, así como del enfoque empírico y metodológico adecuado, pues de lo contrario resulta imposible la actualización del orden jurídico electoral vigente. Por estas razones, los métodos empleados en la elaboración de la tesis son: el método científico, en cuanto a la observación del fenómeno objeto de la investigación para después formular el planteamiento y delimitación del problema, así como la justificación, la formulación de las hipótesis respectivas y la comprobación o refutación de las mismas. Asimismo, se utiliza también el método deductivo en lo que se refiere al marco teórico-conceptual sobre el que se fundamenta toda la investigación.

Para el estudio de los sistemas electorales en general, así como para la comprensión del sistema electoral de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, se utilizaron los métodos analítico y descriptivo. El método histórico se empleó durante la exposición del desarrollo constitucional del sistema electoral mexicano, mientras que para determinar los niveles de participación política de las mujeres y de los jóvenes se utilizaron los métodos matemático y estadístico. Finalmente, para la elaboración de propuestas normativas y la determinación de sus efectos empíricos, se acudió a métodos comparativos y sociológicos, respectivamente.

Todo esto se realizó siguiendo el enfoque empírico y de orientación histórica señalado por Dieter Nohlen como el más conveniente para el desarrollo de las investigaciones sobre sistemas electorales, enfoque que, según palabras del autor, "Se centra en el estudio de los sistemas electorales concretos y en el análisis de su contexto sociopolítico, lo cual resulta indispensable para comprender tanto su funcionamiento como sus efectos."² Adicionalmente a esto, la utilización de la visión histórico-empírica presenta varias ventajas, pues "Además de reconocer la importancia de la elaboración de hipótesis y teorías en la comparación, este enfoque pone especial énfasis en la precisión terminológica y en el trabajo clasificatorio."³

De acuerdo con estos lineamientos, el estudio se divide en cuatro partes: En la primera se precisan las herramientas teórico-conceptuales indispensables para el desarrollo de toda la investigación. De esta manera, el primer capítulo de la tesis se dedica a la sistematización del

² *Ibidem*, p. 41

³ *Ibidem*

lenguaje, a la **onomatología**, pues como indica el prestigiado politólogo, Giovanni Sartori, para pensar bien es necesario disponer de las palabras adecuadas, ya que "Pensar es *pensar en algo, de algo, a propósito* de algo. Es por lo tanto pensamiento discursivo, pensamiento que tiene por sustancia el lenguaje; no podemos pensar sin palabras..."⁴. En este sentido, con el propósito de fundamentar el pensamiento expuesto a lo largo del estudio, se analizarán las nociones de Estado y Estado de derecho; Democracia, Poder, y Poder político, Representación política, Mandato imperativo y mandato representativo, Partido político, Sistema Político, Sistema de Partidos y Sistema electoral, entre otros, por ser estos los cimientos del pensamiento discursivo expuesto en el resto de la tesis.

Enseguida se procede al estudio de los sistemas electorales y de sus dispositivos integrantes. Sólo después de alcanzar estos conocimientos puede realizarse un análisis científico del sistema electoral vigente como paso previo al diseño de las transformaciones legislativas indispensables para su perfeccionamiento. De todo esto se encargará el capítulo segundo.

En el tercer capítulo se hace referencia al significado y la importancia del Parlamento, depositario de la función legislativa del Estado. Se ha dicho que la hipótesis principal pretende la utilización del sistema de representación proporcional para el establecimiento de una representación política participativa. Pues bien, para alcanzar este propósito, es preciso determinar previamente cuáles fueron las circunstancias que incidieron en el surgimiento de

⁴ Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, trad. Marcos Lara, 1a. ed., 5a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1998, (Sección de Obras de Política y Derecho), p. 32

este sistema electoral, además de analizar su evolución legislativa para después señalar cuál es su situación actual y estar en condiciones de proponer los cambios normativos necesarios para la existencia de una representación política plural en nuestro país. En este contexto, el periodo de investigación utilizado en esta parte de la obra inicia en 1963, con la introducción del llamado sistema de "diputados de partido", y culmina en la reforma constitucional de 1996 que configura el sistema electoral actual.

En la parte final del citado capítulo tercero se presentan las propuestas normativas resultado de las exposiciones contenidas en las páginas precedentes, pues antes de realizar modificaciones en favor de la representación política participativa es indispensable la corrección de los defectos existentes en el sistema electoral vigente.

Una vez cubierto dicho análisis, se exponen las condiciones actuales de participación de las mujeres y de los jóvenes en el Congreso de la Unión, con el propósito de validar la hipótesis primaria de la investigación y fundamentar la propuesta de utilización de la representación proporcional como el mecanismo idóneo para permitir el acceso de estos grupos sociales a los cargos de representación política en nuestro país. Esto constituye el capítulo cuarto de la investigación y punto culminante del trabajo realizado

En cuanto a las cuestiones terminológicas, es importante precisar el contenido de las palabras "acciones positivas" utilizadas para promover la participación política de los jóvenes y las mujeres. Susana Sottoli estudia la génesis de estas disposiciones e indica: "En Latinoamérica la discusión sobre esta temática tiene como antecedentes experiencias europeas

y estadounidenses, tales como los programas de *affirmative action* en los Estados Unidos, [y] la política de *positive action* en Escandinavia..."⁵ De acuerdo con la investigadora, el análisis de estas experiencias permite "...la creación de mecanismos normativos de discriminación positiva que se convierten en acciones o programas destinados a favorecer la igualdad de trato y representación de los diferentes grupos sociales."⁶ Este es el significado atribuido al término "acciones positivas" utilizado en la investigación, el cual sirve para denominar genéricamente a las propuestas institucionales tendientes a la integración de un sistema electoral que obligue a los partidos políticos a otorgar espacios efectivos de participación a todos los grupos sociales del Estado, lográndose de esta forma el establecimiento de una representación política participativa en la que hombres, mujeres y jóvenes se encuentren en igualdad de circunstancias para concurrir a la toma de las decisiones políticas.

Por último, sólo queda recordar el carácter primordialmente documental de la investigación; por lo que, en atención a esto, para su realización se utilizaron diferentes técnicas de investigación como la elaboración de fichas de trabajo, citas textuales, de resumen y mixtas, así como comentarios personales sobre la bibliografía y fuentes consultadas. También se emplearon tablas estadísticas y esquemas descriptivos para la mejor exposición de los temas. Todo esto con la intención de construir un sólido aparato crítico que sirviera de fundamento a las propuestas presentadas al final de la exposición.

⁵ Sottoli, Susana, en Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel, (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos - Universidad de Heidelberg - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Instituto Federal Electoral - Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 410

⁶ *Ibidem*, p. 140

En cuanto a las fuentes consultadas, debe diferenciarse entre las obras escritas y las que fueron consultadas electrónicamente. Para las primeras se acudió principalmente a las bibliotecas de la Facultad de Derecho y a la Central de la UNAM, así como a las bibliotecas "Sentimientos de la Nación" de la Cámara de Diputados, "Melchor Ocampo" del Senado de la República y a las Bibliotecas Centrales del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Además, el importante acervo bibliográfico obtenido durante las Ferias del Libro Jurídico presentadas en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y en el Palacio de Justicia Federal fue también fundamental para el desarrollo de la tesis.

Las fuentes electrónicas de información se convirtieron, de igual manera, en guías esenciales para este estudio. Entre ellas sobresale el documento relativo al Proyecto ACE (Administration and Cost of Elections Project) elaborado conjuntamente por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN-DESA), mismo que fue de capital importancia en el tratamiento teórico y empírico de los sistemas electorales al contener estudios realizados en la mayor parte de los países contemporáneos. Las publicaciones de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo relativas al análisis de la participación femenina en los Parlamentos europeos sirvieron para corroborar algunas de las hipótesis y propuestas presentadas en la investigación.

Sobre las fuentes electrónicas nacionales, cabe resaltar la importancia de la página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), de donde se obtuvo gran

parte de la información estadística empleada en este trabajo, lo mismo que los sitios electrónicos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

Buena parte de los recursos hemerográficos utilizados fueron obtenidos en las páginas electrónicas de los diferentes diarios y revistas especializadas consultados. Sin embargo, merece un señalamiento especial la página de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE, sitio en donde se concentran importantes investigaciones de naturaleza político-electoral que fueron de gran ayuda para la elaboración de este trabajo de investigación.

Finalmente, se establece un agradecimiento especial al personal de la Dirección General de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Senadores, de quienes se recibió la documentación solicitada para la integración del presente estudio.

Nacido ciudadano de un Estado libre, y miembro del soberano, por poca influencia que pueda tener mi voz en los asuntos públicos, basta el derecho a votar respecto a éstos para imponerme el deber de instruirme en ellos

Juan Jacobo Rousseau

Es nuestra forma de utilizar las palabras democracia y gobierno democrático la que produce mayor confusión. A menos que se definan claramente esas palabras y se llegue a un acuerdo sobre las definiciones, la gente vivirá en una inextricable confusión de ideas, para beneficio de demagogos y déspotas.

Alexis de Tocqueville

La democracia no es la panacea que lo resuelve todo, sino que es el régimen político en el que todas las desdichas que lleva la humanidad sobre los hombros pueden enfrentarse, y quizá puedan resolverse, contando las cabezas sin romperlas.

Humberto Cerroni

Siempre que la disposición general del pueblo sea de tal naturaleza que cada individuo considere nada más sus intereses personales, egoístas, y no se dedique ni se interese por participar en el interés general, es imposible, entonces, que haya un buen gobierno.

John Stuart Mill

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL – NOCIONES PRELIMINARES

Antes de comenzar el estudio de los sistemas electorales y sus características, así como de las instituciones de representación política, es preciso abordar algunos conceptos generales que permitan establecer un marco teórico dentro del cual se inscriba la presente investigación, pues como afirma el politólogo Giovanni Sartori, “En el pensamiento crítico o cognoscitivo, la *precisión del lenguaje es esencial*. Utilizar una palabra en vez de otra tiene importancia, y equivocar (esto es, usar impropriamente) un cierto término, equivale a equivocar el concepto.”¹

Por ello, es necesario, en primer lugar, trazar un marco conceptual que sirva de fundamento a este trabajo, o dicho en palabras de Sartori, es preciso analizar las “premisas” de las cuales partirá la investigación, ya que “*esas premisas son las piernas para caminar*; las piernas que no sólo nos habilitan a marchar, sino que también saben a dónde ir, y nos dicen en que dirección vamos andando.”²

De esta forma, se procederá al estudio de los conceptos que constituyen las premisas básicas del presente estudio.

1.1 ESTADO, PODER POLÍTICO Y POLÍTICA

1.1.1 ORIGEN DEL ESTADO

Existen diferentes teorías que explican el surgimiento del Estado, refiriéndose a él como sinónimo de comunidad o sociedad política.³ Una de estas teorías es la presentada por el filósofo griego Aristóteles, quien señala que debido a la naturaleza propia del hombre, es

¹ Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, trad. Marcos Lara, 1a. ed., 5a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1998, (Sección de Obras de Política y Derecho), p. 27

² *Ibidem*, p. 63

³ La conceptualización del Estado dentro de la ciencia política será realizada posteriormente.

impensable considerarlo como un ser aislado, capaz de mantener una existencia independiente y permanecer alejado de sus semejantes para confiar en sus propias fuerzas. Por el contrario, al hombre sólo puede entenderse como parte de un todo homogéneo integrado por los demás hombres de la Tierra ligados entre sí por múltiples razones y fines, entre las que sobresale la ayuda mutua necesaria para alcanzar sus objetivos. Así, este cuerpo unido por la necesidad de vivir en comunidad para la satisfacción de sus necesidades constituye la sociedad.

Aristóteles definió al hombre como un animal político, como un “zoon politikon”, señalando que es su naturaleza lo que le obliga a vivir en sociedad. En su obra *La política*, el filósofo de Estagira afirma que el hombre se reúne para formar la sociedad respondiendo a sus propios atributos, es decir, a su naturaleza de ser sociable. Alberto F. Senior resume el pensamiento aristotélico en las siguientes palabras: “El hombre, por el hecho de serlo, se ve movido, impulsado a vivir en sociedad. Para que el hombre no viviera en sociedad se requeriría que fuera algo más o algo menos que el hombre; o un dios o una bestia; pero en tanto que es hombre habrá de vivir en sociedad.”⁴

Esta explicación aristotélica ha sido denominada como la teoría naturalista del origen de las sociedades, mientras, en el extremo opuesto, la teoría contractualista, representada principalmente por Juan Jacobo Rousseau, señala que el hombre no siempre ha vivido en sociedad. Según la teoría contractualista, el estado natural del hombre es vivir aislado, y no vivir en grupo como establece Aristóteles. Rousseau señala que el ser humano se ve forzado a dejar este estado de naturaleza debido a los problemas que enfrenta para subsistir: la lucha por obtener alimento, la defensa de los animales o de otros hombres, etc., los cuales lo obligan a celebrar un convenio o contrato para asociarse con otros hombres, y de esa forma resolver más fácilmente sus problemas y necesidades.⁵

Rousseau denomina “contrato social” a este acuerdo entre los hombres, y se refiere a él como el fundamento para la vida del hombre en sociedad. En este sentido, Alberto Senior analiza la obra roussoniana y comenta que en ese convenio se expresa el consentimiento de los

⁴ Senior, Alberto F., *Sociología*, 12a. ed., México, Ed. Porrúa, 1993. p. 182

⁵ *Ibid.*, p. 187

hombres, quienes al darse cuenta de "...la inconveniencia de seguir viviendo aislados, renuncian a este estado natural y convienen en renunciar a su vez a sus propias libertades o libertad natural, y entonces admiten depositar parte de esa libertad y *voluntad individual* en un núcleo unitario que rija al conglomerado, naciendo entonces la *voluntad general*, que es el fundamento del poder estatal. Es así como se produce el fenómeno del gobierno político"⁶

Las exposiciones anteriores demuestran la necesidad del hombre por vivir en sociedad, siendo ésta condición indispensable para la existencia de la política y el poder, considerando que ambos pueden darse solamente inmersos en un grupo social.

Por otro lado, la teoría contractualista resulta de mayor utilidad para explicar los conceptos enunciados en virtud de constituir la explicación filosófica de la existencia del poder político, al sostener que la fuerza o poder que ejercen los representantes de los hombres que han convenido en unirse para vivir en sociedad deriva del conjunto de voluntades manifestadas por cada uno de ellos, resultando de esta manera que los gobernantes gobiernan en atención a la fuerza recibida de sus gobernados a través del "contrato social". Alberto F. Senior explica esto en una "conclusión política" del pensamiento del filósofo de Ginebra:

Es así como esto lleva a la siguiente conclusión política. El estado del hombre es el de la libertad. Cuando vive en sociedad renuncia a esta libertad para desenvolverse mejor. Pero los gobernantes, representantes del gobierno, deben siempre tener en cuenta que el origen de su fuerza radica en la voluntad de cada uno de los miembros que han aceptado vivir en sociedad. En consecuencia, los gobernantes no deben ser arbitrarios ni despóticos, ya que su poder se fundamenta en la voluntad de los gobernados; deben tener a la vista que gobiernan por el pueblo y para el pueblo, y tienen su fuerza en el pueblo.⁷

No obstante, aún cuando se reconoce a Rousseau como el principal representante de la teoría contractualista, años antes que él expusiera su obra, Tomás Hobbes, pensador inglés del siglo XVII, presenta una explicación basada también en un convenio entre los hombres para

⁶ *Ibidem*, p. 188

⁷ *Ibidem*

referirse al origen de la sociedad. Hobbes afirma que el estado natural del hombre es vivir en un constante enfrentamiento, en una lucha permanente con los demás hombres, y no así vivir en sociedad, respondiendo a su actitud natural de ser agresivo y violento.

De esta forma, por "la angustia que le produce la búsqueda de satisfacer ... (sus) necesidades vitales, lucha contra todo aquello que se lo impida, movido, como ya dijimos, por el instinto de conservación. El hombre es el *lobo del hombre*, 'homo homini lupus est', dice Hobbes, queriendo con esto señalar la verdadera condición humana."⁸ Por esto, cuando el hombre se da cuenta de la inconveniencia de vivir en un permanente estado de guerra que lo conduzca a su propia destrucción, concluye en renunciar a ese estado de guerra y hacer un pacto de paz; celebra un contrato para salir de dicho estado y se asocia con sus semejantes, siendo de esta forma como la sociedad surge "cuando el hombre renuncia a ese estado natural de guerra y pacta una paz artificial. La sociedad nace como un contrato, como un producto artificial; es creación de los hombres para vivir en paz."⁹

Estas son las dos explicaciones más representativas acerca de la génesis de la sociedad-Estado, (naturalista y contractualista), cuya importancia, ya citada anteriormente, consiste en responder a la interrogante del origen del Estado como el ámbito dentro del cual se suscitan las relaciones de los detentadores del poder político y los destinatarios de su ejercicio. Sobre este punto, debe decirse que la mayoría de los autores ha utilizado la idea del contrato social como el fundamento del poder de los gobernantes del Estado, aspecto que se tratará más adelante.

Sobre el mismo tema, el jurista, filósofo y politólogo italiano, Norberto Bobbio, hace un estudio basado en la comparación del modelo iusnaturalista frente al modelo aristotélico del nacimiento del Estado. En su ensayo titulado "El modelo iusnaturalista", Bobbio denomina "modelo aristotélico" a lo que se ha estudiado como teoría naturalista del origen del Estado, sustentada por el filósofo de Estagira, y a su vez, denomina "modelo iusnaturalista" a lo que los autores llaman teoría contractualista, con sus variantes de pensamiento entre Tomás

⁸ *Ibidem*, p. 194

⁹ *Ibidem*

Hobbes, Juan Jacobo Rousseau y John Locke, principalmente¹⁰. La gran aportación de Bobbio consiste en reunir en un solo modelo las explicaciones de los tres autores mencionados, logrando de esta forma una estructuración del contractualismo en seis elementos característicos:

...el modelo está construido sobre la gran dicotomía "estado (o sociedad) de naturaleza-estado (o sociedad) civil", y contiene algunos elementos característicos, que pueden ser enlistados de la siguiente manera: 1) el punto de partida del análisis del origen y del fundamento del Estado es el estado de naturaleza, es decir, un estado no-político y anti-político; 2) entre el estado de naturaleza y el estado político hay una relación de contraposición en el sentido de que el estado político surge como antítesis del estado de naturaleza (del cual está llamado a corregir o a eliminar los defectos); 3) el estado de naturaleza es un estado cuyos elementos constitutivos son principal y primeramente los individuos tomados singularmente, no asociados si bien asociables (...); 4) los elementos constitutivos del estado de naturaleza (es decir los individuos; y también los grupos familiares para aquellos que los admiten son libres e iguales los unos con respecto a los otros (...); 5) el paso del estado de naturaleza al estado civil no sobreviene necesariamente por la misma fuerza de las cosas, sino mediante una o más convenciones, o sea mediante uno a más actos voluntarios y deliberados de los individuos interesados en salir fuera del estado de naturaleza, con la consecuencia que el estado civil es concebido como un ente "artificial", o, como se diría hoy, como un producto de la "cultura" y no de la "naturaleza" (...); 6) el principio de legitimación de la sociedad política, a diferencia de cualquier otra forma de sociedad natural, en particular de la sociedad familiar y de la sociedad patronal, es el consenso.¹¹

Como puede observarse, según el modelo reseñado por Bobbio, es el *acuerdo o convención entre los hombres* lo que los hace pasar del *estado de naturaleza al estado civil o sociedad*, y es el *consenso derivado de dicho acuerdo* lo que sirve como fundamento para *legitimar el poder de los gobernantes dentro de la misma*. Es importante señalar también la contraposición observada por este autor entre el estado de naturaleza como un estado no-

¹⁰ Bobbio, Norberto, "El modelo iusnaturalista", en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, trad. José Fernández Santillán, México, Ed. Grijalbo, 1996, (Colección de Política y Economía), p. 67 - 93.

¹¹ *Ibidem*, p. 67 y 68

político o anti-político, y la sociedad o estado civil, ámbito en el que surgen el poder y la política.

Por otra parte, Bobbio hace una comparación entre el modelo descrito por Aristóteles y los puntos anteriores que constituyen el modelo iusnaturalista. En primer lugar, señala que el modelo de Aristóteles se basa en la progresión de comunidades (idea evolutiva) hasta llegar a constituirse el Estado. Bobbio cita al gran filósofo griego y señala:

En las primeras páginas de la política, Aristóteles explica el origen del Estado en cuanto *polis* o *ciudad*, tomando como punto de partida a la familia y prosiguiendo a través de la formación intermedia de la aldea. Con sus mismas palabras: "La comunidad que se constituye para la vida de todos los días es por naturaleza la familia [...]. La primera comunidad que deriva de la unión de muchas familias encaminadas a satisfacer una necesidad no estrictamente cotidiana es la aldea [...]. La comunidad perfecta de muchas aldeas constituye la ciudad, que ha alcanzado lo que se llama el nivel de autosuficiencia y que surge para hacer posible la vida y subsiste para producir las condiciones de una buena existencia"¹²

De lo anterior puede observarse la sucesión de comunidades de menor a mayor amplitud, comenzando por la familia para continuar después con la aldea, y finalizando con la "comunidad de comunidades", es decir, con la ciudad-Estado de la que hablaba Aristóteles. Según Bobbio, esta concepción "evolucionista" para explicar el nacimiento del Estado ha permanecido en el desarrollo de la teoría política, y para demostrarlo comenta la obra de tres autores anteriores a Tomás Hobbes, a quien Bobbio reconoce como el creador de la teoría contractualista que fundamenta su modelo iusnaturalista del origen del Estado. Estos autores son: Marsilio da Padova, Jean Bodin y Johannes Althusius. De los dos últimos, Bobbio escribe:

En el *De la république* Bodin da inicio al estudio con la siguiente definición del Estado: "Por Estado se entiende el gobierno justo que se ejerce con poder soberano *Sobre diversas familias* y sobre todo lo que ellas tienen en común" (cap. I). Más adelante comentando la parte de la definición que se refiere a las "diversas familias", explica que

¹² *Ibidem*, p. 71

la familia "es el verdadero origen del Estado y constituye la parte fundamental de él". (...), Johannes Althusius, define todavía la "civitas", es decir la "consociatio publica", en cuanto, diferente de las diversas "consociationes privatae", como una sociedad de segundo grado (o de tercero o de cuarto según el número de pasos intermedios), esto es como una sociedad que resulta de la agregación de sociedades menores, de las cuales las primeras en orden de tiempo son las familias (...). Independientemente de la cantidad y del tipo de grados, lo que importa para caracterizar el modelo utilizado por Althusius es la progresión hacia el Estado a partir de las sociedades inferiores, o bien la consideración de que el Estado es una gran sociedad, más aún es la máxima sociedad, compuesta de sociedades más pequeñas.¹³

Como siguiente paso en su análisis, Bobbio estructura en seis elementos el modelo aristotélico, y los confronta con los propios del modelo iusnaturalista. Los puntos resultantes son:

1) El punto de partida del análisis no es un genérico estado de naturaleza en el cual los hombres se habrían encontrado antes de constituir el Estado, sino la sociedad natural original, la familia, que es una forma específica, concreta, históricamente determinada, de sociedad humana⁽¹⁴⁾; 2) entre esta sociedad original, la familia, y la sociedad última y perfecta, el Estado, no existe una relación de contraposición, sino de continuidad, desarrollo, progresión, en el sentido de que de la situación familiar al estado civil el hombre ha pasado a través de fases intermedias que hacen del Estado, antes que la antítesis del estado prepolítico, la desembocadura natural, la llegada final, de las sociedades precedentes; 3) el estado natural original es un estado en el cual los individuos no viven aislados, sino reunidos siempre en grupos organizados, como son exactamente las sociedades familiares; esto trae como consecuencia que el Estado deba ser representado no como una asociación de individuos, sino como una reunión de familias o como una familia en grande; 4) dado que los individuos viven desde su nacimiento en familias, el estado prepolítico no es un estado de libertad e igualdad originales, sino que se trata de una condición en la cual las relaciones fundamentales

¹³ *Ibidem*, p. 72 y 73

¹⁴ La situación del hombre de vivir en familia, y de que ésta constituya la sociedad original, deriva de la naturaleza misma del hombre, la cual es definida por Aristóteles como la de un ser social, o dicho en términos aristotélicos, la de un "zoon politikon". *Cfr. Supra*, p. 1 y 2

que existen (...) son relaciones entre superior e inferior como son exactamente las relaciones entre padre (y madre) e hijos, o entre el patrón de la casa y los sirvientes; 5) el paso del estado prepolítico al Estado, ya que sobreviene, como se ha dicho, por un proceso natural de evolución, de las sociedades menores a las sociedades mayores, no se debe a una convención, es decir, a un acto voluntario y deliberado, sino sobreviene a través del efecto de causas naturales, como pueden ser el aumento del territorio, el incremento de la población, la necesidad de defensa, el requerimiento de allegarse medios necesarios para la subsistencia, etc., con la consecuencia de que el Estado no es menos natural que la familia; 6) el principio de legitimación de la sociedad política no es el consenso, sino el estado de necesidad (o la "naturaleza de las cosas").¹⁵

Por último, Norberto Bobbio hace una comparación entre las características de cada uno de los modelos, identificando varias dicotomías, que a decir de Bobbio, marcan la trayectoria de la filosofía política moderna. Dichas bifurcaciones son:

a) (la) concepción racionalista o histórico-sociológica del origen del Estado; b) el Estado como antítesis o como complemento del hombre natural; c) (la) concepción individualista atomizante o (la) concepción social y orgánica del Estado; d) (la) concepción idealizada del Estado prepolítico de donde traen sus orígenes las teorías de los derechos naturales o (la) concepción realista del hombre en sociedad que sostiene que el hombre ha vivido siempre en estado de sujeción y de desigualdad; e) (la) teoría contractualista o naturalista del fundamento del poder estatal; f) (la) teoría de la legitimación a través del consenso o a través de la fuerza de las cosas.¹⁶

En estas seis "dicotomías" expresadas por Bobbio se resumen los rasgos esenciales de las dos principales teorías explicativas del origen del Estado. Ambas coinciden en el paso de un estado pre-político o anti-político a una sociedad política. Este representa el aspecto más significativo para la investigación, pues constituye el presupuesto para el análisis de los conceptos de poder y política, indispensables para entrar al estudio del sistema electoral federal mexicano. Una vez que se ha estudiado al Estado desde el punto de vista genético, debe procederse a su análisis desde el punto de vista conceptual.

¹⁵ Bobbio, Norberto, *Op.cit.*, p. 74 y 75

¹⁶ *Ibidem*, p. 75

1.1.2 CONCEPTO DE ESTADO

El término Estado es de difícil definición por tratarse de un vocablo ambiguo y multívoco. Por ello, el tratamiento que sobre este tema han realizado los autores se dirige hacia aspectos diversos en cuanto a su forma y contenido.

Dentro de la teoría política, la palabra Estado es utilizada para denominar a la comunidad política. El politólogo mexicano Héctor González Uribe señala que: "En un sentido amplio, y conforme a su etimología, *estado* es la manera de ser habitual, permanente, de una persona o de un objeto; es lo que se opone al cambio continuo, a la mudanza. Así, se habla del estado civil de las personas; del estado de los cuerpos físicos; del estado de la Economía de un país."¹⁷ Y continúa diciendo: "En este sentido general *Estado* (con mayúscula) designa la manera de ser o estar constituida *políticamente* una comunidad humana".¹⁸

González Uribe señala que a primera vista el Estado se nos presenta como "un conjunto organizado de hombres, establecidos en un territorio determinado, regidos por una autoridad y persiguiendo un fin común."¹⁹ En el mismo sentido, en su obra *Poder, estado y discurso*, el investigador Gilberto Giménez distingue tres tipos diferentes de literatura relativa al Estado.²⁰ En primer lugar se encuentra aquella que trata los problemas del Estado desde una perspectiva filosófico-axiológica, es decir, atendiendo a los fines y valores que persigue la comunidad política conocida con el nombre de Estado, pero sin entrar en su esencia, ni aún referirse a la realidad o ámbito empírico que lo rodea.

Un ejemplo de este análisis filosófico-axiológico del Estado lo encontramos en la obra de la maestra Aurora Arnáiz Amigo, quien señala: "El Estado es el medio de que se sirve la

¹⁷ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 10a. ed., México, Ed. Porrúa, 1996, p. 51

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ *Ibidem*, p. 29

²⁰ Vid Giménez, Gilberto, *Poder, estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989. (Serie G: Estudios Doctrinales No. 47), p. 37 – 71. En esta obra, el autor hace una estructuración de los supuestos teóricos y epistemológicos necesarios para abordar el estudio de los textos político-jurídicos de nuestro país, y por ello, indispensables para cualquier análisis de contenido político y social, de ahí la importancia para el presente trabajo de investigación.

sociedad política para llevar a cabo los fines del Derecho natural, como consecuencia de que la historia de la civilización del hombre consiste en su perfeccionamiento, debido, en primer lugar, a un compromiso con su conciencia individual.”²¹

El segundo tipo de literatura relativa al Estado que señala Giménez, es el que se refiere a él identificándolo con el orden normativo, cuyo principal representante es el jurista alemán Hans Kelsen. De origen austriaco y cuya obra ha ejercido una importante influencia en la ciencia jurídica, Kelsen es el fundador de la Escuela Vienesa del Derecho. El objetivo de esta escuela es la búsqueda por la depuración del método que debe utilizarse para estudiar al Derecho, y al hacerlo, Kelsen formula su célebre “Teoría Pura del Derecho”, explicando que al denominarla de esa forma, “*se quiere expresar con ello que se la ha mantenido libre de todos los elementos extraños al método específico de una ciencia cuyo exclusivo propósito es el conocimiento del derecho, no la formación del mismo.*”²²

De esta manera, Kelsen propugna por un estudio del Derecho libre de cualquier aspecto ajeno al ámbito jurídico, señalando que éste pertenece exclusivamente a la esfera normativa, al ámbito del deber ser, razón por la cual también se ha llamado al pensamiento kelseniano como la “Teoría Normativista del Derecho”.

Al abordar la cuestión estatal en su estudio, Kelsen sostiene que el Derecho y el Estado son una misma entidad, y califica de incorrectas las interpretaciones tradicionales que conciben al Derecho y al Estado como objetos diferentes. En el prólogo a su libro *Teoría general del derecho y del estado*, Kelsen explica esta identificación del Estado con el Derecho al decir que: “*La teoría pura del derecho muestra el verdadero significado de estas figuras del lenguaje. Enseña que el Estado, como orden social, tiene que identificarse necesariamente con el derecho o, cuando menos, con un orden jurídico específico, relativamente centralizado, es decir, con el orden jurídico nacional*”²³.

²¹ Arnáiz Amigo, Aurora, Ciencia política, México, Ed. Pax-Librería Carlos Césarman, 1976, p. 561

²² Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el estado*, trad. Eduardo García Máynez, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, (Colección Textos Universitarios), p. VI

²³ *Ibidem*, p. VIII

El objetivo de Kelsen al identificar el Estado con el Derecho es hacer a un lado todos los intereses e ideologías de la Teoría Política, a la cual concibe como una rama de la Teoría Jurídica. Su intención es estudiar al Estado con la misma pureza de método con que debe estudiarse al Derecho. Por ello, el jurista austriaco argumenta que:

En la ciencia social y, especialmente, en la jurídica, no hay todavía una influencia capaz de contrarrestar el interés arrollador que quienes detentan el poder, lo mismo que aquellos que tratan de alcanzarlo, ponen en una teoría que favorece sus deseos, esto es, en una ideología política. (...) El ideal de una ciencia objetiva del derecho y del Estado, libre de todas las ideologías políticas, tiene mayores probabilidades de ser aceptada en un período de equilibrio social.²⁴

Es de esta forma como Kelsen termina por definir al Estado identificándolo con “la comunidad creada por un orden jurídico nacional”²⁵. Para el jurista alemán Estado y Derecho son una misma cosa, por lo que es necesario estudiar al Estado haciendo exclusión de todo elemento ajeno a lo jurídico.

Otra representación de esta concepción normativa del Estado se encuentra en el pensamiento del politólogo Georg Jellinek, quien señala que el concepto jurídico del Estado es el siguiente: es la “corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”.²⁶

Como puede observarse, estas dos formas de concebir al Estado (la idealista o filosófico-axiológica y la jurídicista o normativo-positivista) adolecen del mismo defecto: pretenden definir al Estado aislándolo de su contexto real, es decir, separando su esencia social e histórica para de esa manera concebir sólo un parte de su existencia, ya sea su finalidad, o bien el orden normativo que le da coherencia y sujeta los diversas partes que lo integran. Es indudable que para estudiar al Estado es necesario hacerlo desde un punto de vista completo,

²⁴ *Ibidem*, p. 5

²⁵ *Ibidem*, p. 216

²⁶ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, (Sección de Obras de Política y Derecho), p. 87

integral, para de esa forma lograr un entendimiento total de las instituciones y relaciones que lo constituyen.

Realizar un estudio sobre algún tema del Estado, siguiendo cualquiera de estas concepciones parciales del mismo, es imposible. Por ello, y para los efectos de esta investigación, ninguna de las dos anteriores formas de definir al Estado es aceptable, ya que como sostiene el tratadista mexicano Jorge Carpizo, al estudiar los problemas de poder es impropio realizar "estudios jurídicos puros", pues es indispensable atender a los aspectos sociales, históricos, políticos (a los que Kelsen califica peyorativamente de "ideológicos"), etc., tales que permitan al estudioso hacer una "confrontación del hombre con su época".²⁷

Estudiar al Estado desde un punto de vista eminentemente jurídico es equivocado, y así lo ha sostenido también el francés Michel Miaille cuando establece: "En este terreno, más que en cualquier otro, la interdisciplinariedad resulta imprescindible: los juristas, por supuesto, pero también los sociólogos, los economistas y los historiadores, son absolutamente indispensables para estudiar el problema del Estado."²⁸ En este mismo orden de ideas, Gilberto Giménez cuestiona "si es posible, científica y epistemológicamente, aprehender *aún la dimensión jurídica del Estado* escamoteando de este modo tan escandaloso su realidad histórica y social.", y resuelve esta interrogante señalando que "la respuesta es un rotundo no."²⁹

El mismo investigador señala también que: "Una correcta aprehensión del Estado tendría que partir desde el primer momento de su *radical historicidad*. En efecto, el Estado no es una substancia inmutable y transhistórica, susceptible de una definición esencialista. (...) Pero de aquí no se sigue que el concepto de Estado sea totalmente equívoco, sino en todo caso analógico. Es posible formular ciertas generalidades sobre el Estado...".³⁰ Y termina este autor

²⁷ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 13a. ed., México, Ed. Siglo XXI, 1996. (Colección de Criminología y Derecho), p. 11

²⁸ Miaille, Michel, *El estado del derecho*, trad. Jean Hennequin, México, Universidad Autónoma de Puebla, 1985, (Colección Crítica Jurídica), p. 241. En esta obra, el investigador francés hace una crítica de la visión "parcial e ideológica" que han utilizado los profesores de derecho para estudiar al Estado, haciendo énfasis en los errores que esta concepción origina en el tratamiento epistemológico de la realidad estatal.

²⁹ Giménez, Gilberto, *Op.cit.*, p. 39

³⁰ *Ibidem*, p. 41-42

identificando al Estado con el aspecto político que rige los destinos de la sociedad diciendo que: “*el Estado es simultánea e indisolublemente poder y aparato o, en términos weberianos, violencia legítima y administración.*”³¹

De esta forma, puede observarse la inclusión del elemento político –poder– en el estudio del Estado, como parte de su naturaleza histórica y real, en oposición a las concepciones idealistas y normativistas del Estado. Por ello, *en esta investigación se analizará al Estado desde una perspectiva realista e histórica, con el propósito de alcanzar una visión integral de los fenómenos del poder político que tienen lugar en su seno, comprendiendo de esta forma los aspectos políticos y sociales que se suscitan a su interior, al mismo tiempo que los valores y fines que debe perseguir la organización estatal, así como los ordenamientos jurídicos necesarios y vigentes para su consecución.*

Por otra parte, para definir al Estado es obligado referirse al estudio que sobre dicho tema ha realizado el maestro Héctor González Uribe, quien sostiene que: “El término *Estado*, para designar la organización política fundamental de los hombres, es de acuñación reciente en la historia de la cultura occidental. Se remonta apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. Y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado *moderno*.”³² Esta misma “historicidad” del término Estado es comentada por Norberto Bobbio cuando señala:

El problema del nombre “Estado” no sería tan importante si la introducción del nuevo término en los umbrales de la época moderna no hubiese dado ocasión para sostener que no solamente corresponde a una necesidad de claridad terminológica, sino que resolvió la exigencia de encontrar un nombre nuevo para una realidad nueva: la realidad del Estado precisamente moderno que debe considerarse como una forma de ordenamiento tan diferente de los ordenamientos anteriores que ya no puede ser llamado con los nombres antiguos.³³

³¹ *Ibidem*, p. 45

³² González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 10a. ed., México, Ed. Porrúa, 1996, p. 143

³³ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, (Colección Breviarios No. 487), p. 89

Sin embargo, ¿cuál es esa "nueva realidad" que según el politólogo italiano no puede confundirse con las antiguas formas de ordenamientos humanos?

La respuesta es dada por el mismo Bobbio, quien señala que el término Estado se refiere a la forma de organización política que surge después de la Edad Media, significando la posesión permanente y exclusiva de un territorio y la situación de mando sobre sus habitantes, o dicho de otra forma, "la concepción weberiana, que ya se ha vuelto *communis opinio* (opinión común), del Estado moderno definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza."³⁴

González Uribe y Bobbio coinciden en que fue con *El príncipe* de Maquiavelo como nació el término Estado para designar a la nueva forma de organización política, en razón de haber sido el político florentino el primero que utilizó con este sentido dicha palabra.³⁵

De todo lo anterior puede concluirse diciendo que, en términos generales o lato sensu, **el término Estado se refiere a la forma cómo se encuentra organizada políticamente una sociedad**, ámbito dentro del cual se dan las relaciones de poder entre los hombres, aclarando que dentro del pensamiento político moderno (que comienza con las obras de Tomás Hobbes y Maquiavelo), al hablar del Estado se hace alusión a la forma típica de organización que surge después de la Edad Media, conocida doctrinalmente como **Estado Moderno**, situación que responde a la necesidad de utilizar un término nuevo que coincida con la también "nueva realidad" consistente en la presencia de grandes extensiones territoriales bajo el poder de un solo orden de dominación, o dicho en otras palabras, de los "Estados" absolutos de la época del Renacimiento, cuya génesis fue posterior a la desaparición de los señoríos feudales, tipos de organización a los que precisamente substituyeron.

Para concluir, y después de haber revisado las principales literaturas acerca del Estado, puede darse una definición del mismo utilizando la tradicional figura de sus elementos

³⁴ *Ibidem*, p. 91

³⁵ *Cfr.* González Uribe, *Op.cit.*, p. 143 y ss., y Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y soc...*, *Op.cit.*, p. 86 y ss.

constitutivos. De esta forma, por Estado debe entenderse (aclarando que se hace alusión específica e históricamente al Estado moderno): *la agrupación humana estable (población), unida por una multiplicidad de lazos de solidaridad (lengua, tradición, costumbres e historia comunes), asentada en un ámbito geográfico específico (territorio), estructurada bajo una autoridad (poder político, organizado en un gobierno) y articulada en torno al cumplimiento de fines comunes (bienestar común, justicia, seguridad, libertad, etc).*

1.1.3 PODER POLÍTICO

Siguiendo con la explicación de los conceptos que constituyen el marco teórico de esta Investigación, corresponde ahora el tratamiento del concepto de poder político. Para ello, es necesario comenzar señalando lo que se entiende por poder.

1.1.3.1 PODER

A este respecto, Mario Stoppino dice que: "En su significado más general, la palabra poder designa la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos, y puede ser referida tanto a individuos o a grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza (como en la expresión 'poder calórico' o 'poder absorbente')." ³⁶ Y distingue al poder en sentido social como aquel que se refiere a la vida del hombre en sociedad, modalidad en la que "el poder se precisa y se convierte de genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre. Poder del hombre sobre el hombre". ³⁷

En sentido similar, el investigador y profesor emérito de la Universidad de Colorado, Kenneth E. Boulding, señala: "El término *poder*, como la mayoría de las palabras importantes, tiene muchos significados. El significado más amplio es el de potencial para cambiar.. (...) Para los seres humanos tomados individualmente, el poder es la capacidad de conseguir lo que

³⁶ Stoppino, Mario, "Poder" en Bobbio, Norberto, (et. al.), *Diccionario de política*, trad. Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula, 11a. ed., Ed. Siglo Veintiuno, México, 1998, T. II, p. 1190

³⁷ *Ibidem*

uno quiere.”³⁸

La misma interpretación se encuentra en la definición clásica del poder presentada por el sociólogo Max Weber, para quien “Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”³⁹. Por su parte, el investigador, y varias veces legislador federal, Eduardo Andrade Sánchez, apunta que poder es “la capacidad de una persona o un grupo para determinar, condicionar, dirigir o inducir la conducta de otros”⁴⁰.

El poder puede entenderse entonces, como la capacidad de conseguir lo que queremos, consecución que puede realizar el ser humano por sí mismo, o bien a través de otros. Dicho en otras palabras, **el poder nos permite realizar las acciones necesarias para conseguir lo que queremos, así como influir en la conducta de los demás para satisfacer nuestros intereses.**

En suma, el poder se presenta como la posibilidad o capacidad para conseguir lo que queremos, ya sea por nosotros mismos, o a través de la influencia que se ejerza en la conducta de los demás. Esta influencia puede realizarse de maneras muy diversas. Una de ellas es el uso de la fuerza, pero ésta no es la única. Boulding sostiene que no es posible reducir el poder al empleo de la fuerza, ya que aún cuando de manera ordinaria suelen emplearse indiscriminadamente ambos conceptos, éstos no significan lo mismo. Al respecto, Boulding explica:

Muchas veces se confunde el concepto de poder con la idea de “fuerza”, que es un concepto mucho más limitado. Si a un auditorio le pidiéramos que hiciese un gesto que ilustrara el concepto de “poder”, la mayoría levantaría los puños, indicando así el poder de amenazar o el poder de hacer daño. Ahora bien, como veremos más adelante, esto es sólo un aspecto, y no precisamente el más importante, del concepto general del poder. La fuerza va unida al concepto de dominio, el cual en realidad constituye solo una pequeña parte de la naturaleza general del poder. Entre los seres humanos existe cierta

³⁸ Boulding, Kenneth E., *Las tres caras del poder*, trad. Josep Alemany, Ed. Paidós, Barcelona, 1993, (Colección Estado y Sociedad), p. 17

³⁹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, p. 43

⁴⁰ Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la ciencia política*, 2a. ed., México, Ed. Oxford, 2001, p. 63

tendencia a relacionar el poder con la capacidad para la victoria, es decir, para vencer a otra persona, voluntad o institución. Se trata también de un concepto muy limitado del poder y de ningún modo el más importante.⁴¹

Para aclarar este punto conviene analizar las ideas de Gilberto Giménez, quien, a partir de la definición weberiana de poder, distingue tres modalidades del mismo: la dominación, la autoridad y la dirección.⁴²

Efectivamente, Gilberto Giménez señala: “La *dominación* (llamada por Max Weber “poder” a secas y por otros “poder puro”) es una modalidad de poder cuyo medio específico es la *fuerza* entendida como el uso o la amenaza de la violencia física. (...) A la dominación responde un tipo de sumisión basado, no en el consentimiento, sino en el temor o en el terror.”⁴³

La segunda modalidad del poder, la autoridad, tiene su fundamento en un sistema de creencias compartidas, el cual funciona como la fuente de legitimación para las jerarquías de decisión y de mando, al igual que para la obligación de acatar las reglas establecidas. Según Giménez, “El medio específico de que se vale esta modalidad del poder son las ideologías de legitimación, generadoras de consenso social. Estas ideologías pueden ser tradicionales o innovadoras (o ‘carismáticas’), como ya lo señaló Max Weber. (...) A la autoridad corresponde una forma de sumisión que puede llamarse *asentimiento* .”⁴⁴

En tercer lugar, este autor distingue a la dirección como “una forma de poder ligada a las exigencias de la *división técnica del trabajo* , y su medio específico es la *competencia* . Su figura arquetípica es el poder del capitán del navío”⁴⁵, y explica lo anterior diciendo: “Durante la travesía, los pasajeros delegan en él todo el poder necesario para asegurar el éxito de la navegación, basados en el reconocimiento de su competencia y en el cálculo de las ventajas

⁴¹ *Ibidem*, p. 18

⁴² Giménez, Gilberto, *Op.cit.*, p. 13

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ *Ibidem*, p. 13 y 14

⁴⁵ *Ibidem*, p. 16

que este caso reporta para todos la delegación del poder."⁴⁶

Así, este autor indica que las características de la forma de poder llamada dirección consisten en tratarse de un poder por naturaleza delegado, temporal, reversible y condicionado al cumplimiento de una función bien definida, pues "En efecto, la dirección resulta de una especie de *contrato* justificado por la necesidad de la cooperación social y por los *imperativos técnicos* de la división del trabajo."⁴⁷

En cuanto al "tipo de obediencia" que corresponde al poder de dirección, Giménez señala al consentimiento, fundado en la convicción de obtener un beneficio por la delegación de voluntad a favor del detentador del poder. La reacción típica frente a este poder se denomina oposición, originada por el abuso de poder, mala gestión, imputación de incompetencia, entre otras, situación a la que responde el poseedor del poder de dirección mediante la exclusión de los opositores.⁴⁸

Por último, se hará una breve referencia al pensamiento del sociólogo alemán Niklas Luhmann sobre el tema del poder. Luhmann aborda este tópico diciendo que: "En sentido extremadamente amplio podríamos definir el poder como toda capacidad de un actuar efectivo."⁴⁹ El reconocido sociólogo continúa el estudio del poder y comenta:

Se llega a un concepto más ceñido de poder –y por ende a un concepto más fuerte–, cuando se incluye el comportamiento del otro –comportamiento que puede ser obtenido mediante sanciones. Amenazando con sanciones se puede obtener que el otro haga algo que de otro modo no haría. Este poder sin embargo sigue siendo un poder demasiado elemental: acontece sólo cuando existe la posibilidad de dejar que acontezca. No obstante, la *delimitación* de que el poder produce efectos en el comportamiento del otro significa ya una *ganancia* de poder. A esta forma de poder –que sigue siendo amplísima– la llamaremos *influencia*.⁵⁰

⁴⁶ *Ibidem*

⁴⁷ *Ibidem*, p. 16 y 17

⁴⁸ *Ibidem*, p. 17

⁴⁹ Luhmann, Niklas, "Política, poder y derecho", en *Metapolítica*, (México), Vol. 5, número 20, octubre-diciembre de 2001, p. 11 – 39.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 12

De las anteriores consideraciones, y dentro del ámbito de las ciencias sociales, puede concluirse que el poder consiste en la capacidad de incidir en la conducta ajena, imponiendo la propia para obtener lo que se desea. Empero, esta capacidad no puede reducirse al simple uso de la fuerza, pues analíticamente pueden distinguirse tres formas de poder: dominación, autoridad y dirección, ya sea que la imposición responda al uso de la fuerza y genere un tipo de obediencia fundado en el temor; derive de un conjunto de creencias compartido, dando origen a la obediencia por asentimiento; o bien responda a la idea de obtención de un beneficio, creándose de esa forma la obediencia por asentimiento. Además, desde esta perspectiva el poder también es denominado influencia, misma que solamente puede existir al interior de una sociedad.

Ahora, es preciso discernir acerca de lo que debe entenderse por poder político, concepto de suma importancia para la materia de este trabajo.

1.1.3.2 PODER POLÍTICO

El maestro universitario Manuel Ovilla Mandujano señala que el poder político consiste en "la capacidad de una clase social –o estrato de ella– que impone su proyecto histórico de dominación sobre el resto de la sociedad."⁵¹

Así, el poder político se presenta, según este autor, como una relación entre sectores, grupos o clases sociales, de los cuales uno de ellos, o bien una fracción de clase, logra imponerse sobre las otras al interior de la estructura social. Esta imposición puede darse por cualquier medio, que puede ir de las elecciones a la revolución, pero al consumarse la imposición, ésta se traduce en un "proyecto de dominación, un proyecto de vida colectiva".⁵² En adición, el mismo Ovilla señala:

En la actualidad, finales del siglo XX, los proyectos de dominación se nos aparecen en los programas de los partidos políticos. Allí están las ideas que esos grupos sociales

⁵¹ Ovilla Mandujano, Manuel, Teoría política, 3a. ed., México, Ediciones del autor, 1992, p. 21

⁵² *Ibidem*

quieren realizar. Por ello, en una sociedad democrática los electores tienen la ocasión de votar por la opción que mejor garantice sus intereses, presentes y futuros. Sin embargo, cada país tiene un proyecto común que es su constitución política. El orden jurídico nacional es el ropaje a donde (sic) se esconden las esperanzas y las ilusiones de una sociedad.⁵³

En las líneas anteriores es posible identificar importantes cuestiones relativas al poder político. La primera de ellas corresponde a los proyectos de dominación, identificados por el maestro universitario como los actuales programas de los partidos políticos. Este proyecto de dominación también recibe otros nombres dentro del ámbito político, tales como "proyecto de vida colectiva", "proyecto de vida social", "proyecto de Estado", "proyecto de país", "proyecto político" o "plan de construcción del Estado", pero siempre se hace referencia al ideal de organización estatal que busca materializarse en la realidad social.

Ovilla Mandujano cita el pensamiento de Eduardo Novoa Monreal, y señala que el proyecto de vida social consiste en "las metas comunes que se propone una comunidad dada, en una etapa histórica determinada, sobre la base de cierta visión del mundo y del hombre"⁵⁴

A este respecto, y haciendo un análisis del particular basado en nuestra legislación electoral, puede decirse que este proyecto de dominación, o proyecto de vida colectiva, se encuentra contenido en la actualidad principalmente en dos documentos indispensables para la existencia de un partido político: **la declaración de principios y el programa de acción.**⁵⁵

Efectivamente, el inciso a) del punto 1 del artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CFIPE) señala que: "*Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:*

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ *Ibidem*, p. 22

⁵⁵ El tratamiento conceptual específico de los partidos políticos se hará más adelante. Por el momento sólo se abordará el tema de sus programas de acción y declaración de principios, en virtud de su íntima relación con el carácter pragmático del poder político.

a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades”.

En tanto, el artículo 25 del CFIPE establece cuáles son los elementos básicos que debe contener la declaración de principios de un partido político, mismos que forman parte del proyecto de vida colectiva que buscan imponer a la sociedad. En este sentido, el citado artículo señala:

“Artículo 25. - 1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;

b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;

c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos; y

d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.”

En cuanto al programa de acción de los partidos políticos, el artículo 26 del mismo ordenamiento señala cual debe ser su contenido en los siguientes términos:

“Artículo 26. - 1. El programa de acción determinará las medidas para:

a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;

b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;

- c) *Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiendo en ellos el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y*
- d) *Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.*”

Estos son entonces los documentos en los que se representa el proyecto de vida social que cada sector o grupo constituido en partido político busca ejercer sobre el resto de la población, y que nos permiten también entender la definición de poder político presentada por el maestro Ovilla Mandujano.

En el mismo orden de ideas se plantea la definición de poder político presentada por el investigador Claude Heller, quien lo concibe como “la capacidad de una clase o grupo social para realizar sus intereses y objetivos específicos participando directa o indirectamente en los centros de decisiones y de 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”⁵⁶

De las dos anteriores definiciones es posible derivar dos rasgos esenciales en la conceptualización del poder político:

- 1) Su carácter eminentemente social, es decir, su existencia dentro de una sociedad y como resultado de las múltiples relaciones entre grupos, clases o sectores humanos, y
- 2) La creación de una relación de mando-obediencia entre los detentadores del poder político y el resto de la sociedad, o dicho en otros términos, la división del conjunto social en gobernantes y gobernados.

En íntima relación con el aspecto de dominación que genera el poder político a favor de una clase o sector de la sociedad, se encuentran las ideas de Niklas Luhmann, para quien “El poder político es –y permanece siempre– influencia social.”⁵⁷

⁵⁶ *Ibidem*, p. 26 y 27

⁵⁷ Luhmann, Niklas, *Op.cit.*, p. 13

Ya se había mencionado que Luhmann concibe al poder en general como la capacidad de obtener de los demás un determinado comportamiento deseado por nosotros, idea que resume este autor en una sola palabra: influencia.

Luhmann señala que existen tres tipos de influencia correspondientes a tres ideas distintas que denomina *absorción de inseguridad*, *sanción positiva* y *sanción negativa*. El poder político es propio de las sanciones negativas. Estas sanciones negativas son denominadas comúnmente con el nombre de monopolio de la violencia legítima a favor del Estado, por ser éste el único que puede hacer uso de ella para imponer su voluntad sobre los hombres. Sin embargo, Luhmann señala que las sanciones negativas no son creadas necesariamente para ser aplicadas, sino más bien para disuadir a los gobernados al cumplimiento de las decisiones de los gobernantes, recordando la idea antes expuesta de que el poder no puede reducirse al simple uso de la fuerza. El sociólogo alemán comenta que estas...

...sanciones negativas se comunican recurriendo a la amenaza; o simplemente se anticipan estas sanciones negativas de tal suerte que ya no se hace necesaria la amenaza explícita. La distinción decisiva con respecto a las sanciones positivas, es que las sanciones negativas no tienen necesariamente que llevarse a efecto: su realización fáctica contradice el sentido del medio y pone de manifiesto, en cada caso, el término de su efectividad. Cuando se encarcela a un ciudadano o se despide a un empleado no se logra lo que con la amenaza se quería lograr. Las sanciones negativas son, por tanto también, negativas en la medida en que el *medio* que se sustenta en ellas está conformando precisamente para su *no utilización*.⁵⁸

Estas ideas constituyen la doctrina que concibe al poder como el medio simbólico de la dominación social (política, en términos de Luhmann) entendiendo por simbólico el hecho de que la influencia social en la que consiste el poder político no se fundamenta en el uso exclusivo de la fuerza, sino más bien en la amenaza de su utilización para disuadir la conducta de los gobernados, es decir, en el uso simbólico del poder que realizan los gobernantes para

⁵⁸ *Ibidem*, p. 16

obtener lo que desean.⁵⁹

En este mismo sentido de hacer referencia al monopolio de la fuerza por parte del Estado, Norberto Bobbio señala que el poder político se identifica con el ejercicio de la fuerza, y lo define como “el poder que para obtener los efectos deseados (retomando la definición hobbesiana) tiene derecho de servirse, sí bien en última instancia, como *extrema ratio* (razón extrema), de la fuerza”⁶⁰.

Según Bobbio, para definir al poder político es una condición necesaria la referencia al uso de la fuerza física, pero ésta no es la condición suficiente. Cuando se define el poder político es necesario, además, caracterizar ese uso de la fuerza física como exclusivo del Estado, constituyéndose de esta forma lo que antes se había denominado “monopolio de la fuerza legítima a favor del estado”. El pensador italiano explica el carácter exclusivo de la fuerza del Estado con las siguientes palabras:

Aquí el problema es otro; no es el del derecho a usar la fuerza, sino el de la exclusividad de este derecho sobre un determinado territorio. Quien tiene el derecho exclusivo de usar la fuerza sobre un determinado territorio es el soberano. Como la fuerza es el medio más resolutivo para ejercer el dominio del hombre sobre el hombre, quien detenta el uso de este medio excluyendo a todos los demás dentro de ciertos confines es quien dentro de esos confines tiene la soberanía entendida como *summa potestas*, como poder supremo; *summa* en el sentido de que no reconoce superior alguno (*superiorem non recognoscens*), suprema en el sentido de que no tiene ningún poder por encima de sí misma. Si el uso de la fuerza es la condición necesaria del poder político, sólo el uso exclusivo de este poder es la condición suficiente.⁶¹

Desde este punto de vista, el poder político puede entenderse como el uso legítimo y exclusivo de la fuerza física por parte de los gobernantes, aclarando que como se mencionó en el apartado anterior, el concebir al poder (en cualquiera de sus tipos) como el simple uso de la

⁵⁹ Sobre el tema del fundamento del poder político se realizará un estudio en el punto siguiente de esta investigación.

⁶⁰ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y soc...*, *Op.cit.*, p. 108

⁶¹ *Ibidem*

fuerza resulta inadecuado en razón de que ésta no constituye la esencia total del poder, ya que, como menciona Gilberto Giménez, “El mantenimiento del orden por medio del terror permanente y universal, además de ser costoso en extremo, sólo puede dar por resultado un equilibrio precario e inestable, como ya lo advirtiera Gramsci en sus reflexiones sobre la hegemonía”⁶²

Bobbio le confiere entonces al **poder político** el uso de la coacción o fuerza física del Estado, pero con las notas características de que este uso debe ser **legítimo**, es decir que debe ser reconocido como válido por algún título, y por ello, ser aceptado por los subordinados; y además **exclusivo**, entendiéndose por esto que debe “impedir (criminalizar o penalizar) el recurso a la fuerza por parte de los sujetos no autorizados [los gobernados]”⁶³.

Por otro lado, hasta ahora se ha considerado al poder político como la imposición del proyecto de vida social de un grupo, sector o clase sobre el resto de la comunidad, creándose de esa forma una clase dominante. No obstante, esta concepción puede calificarse de totalizadora, pues significa el triunfo de unos pocos sobre los demás miembros de la sociedad. Sobre este punto, Gilberto Giménez presenta una concepción “más inclusiva” del poder político, en donde no solamente una clase prevalece sobre el núcleo social, sino que son varios los sectores detentadores de la capacidad de imposición que se ha venido explicando. Para ello, el investigador piensa en la necesidad de distinguir entre poder de Estado (político) y poder de clase.⁶⁴

Para Giménez, “el poder de Estado no es una expresión directa de las clases dominantes, sino de la correlación de fuerzas entre las clases sociales dentro de una determinada formación social”⁶⁵. Es posible observar entonces, como el poder político no reside en una sola clase social, sino en el conjunto de sectores que forman la comunidad política o Estado.

⁶² Giménez, Gilberto, *Op.cit.*, p. 18

⁶³ Bobbio, Norberto, “El poder y el derecho”, en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos...*, *Op.cit.*, p. 46

⁶⁴ *Ibidem*, p. 46, 47 y ss.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 47

Partiendo de las ideas de este mismo autor respecto a la división analítica del poder en tres tipos: autoridad, dominación y dirección; puede decirse que **el poder político corresponde al tipo de poder denominado dirección**. La explicación para esta afirmación es la siguiente:

Como se había mencionado, la dirección es el tipo de poder cuya existencia responde a la división técnica del trabajo. En el caso del poder político, la división de los miembros de la sociedad se da entre gobernados y gobernantes, en función de quiénes tienen la capacidad para dirigir la vida de la sociedad e imponer su proyecto de vida. Según Giménez, el prototipo de la dirección es la figura del capitán del navío, quien recibe el poder necesario para imponer "su proyecto de ruta" – proyecto de vida –, y de esta forma asegurar la llegada feliz a puerto. Se trata entonces, según lo señalado anteriormente, de un poder con las siguientes características: delegado, temporal, reversible y limitado al cumplimiento de una función específica.

El poder político, cumple con todas estas características: la posibilidad de que una o varias clases impongan su proyecto de vida en la sociedad tiene su origen en la delegación que los miembros de la misma sociedad realizan a su favor a través de las *elecciones* u otros métodos de designación. Los gobernantes son depositarios del poder político de manera temporal: lo mantienen únicamente durante el tiempo que dure su encargo, y sólo excepcionalmente se constituirán en cargos vitalicios. Además, en virtud de tratarse de un poder delegado, el poder político es susceptible también de ser reversible a través de lo que se denomina *revocación del mandato*.

En adición a lo anterior, la función específica cuyo cumplimiento es encomendado a los detentadores del poder político es el *gobierno del Estado*. De esta forma, se comprueba que el poder político efectivamente corresponde al tipo de poder denominado dirección.

En las anteriores reflexiones se hizo referencia a numerosas ideas que fueron utilizadas para caracterizar el poder político con la dirección. Tomando en cuenta esto, es preciso decir que la mayoría de dichos conceptos corresponden a una forma específica de concebir el ejercicio del gobierno: la democracia. Sin establecer alguna clase de prejuicios al respecto, me

permite aclarar que estos conceptos serán analizados en los puntos posteriores del presente capítulo.

Sostiene también Giménez que la dirección surge de una especie de contrato entre quienes delegan el poder y quien lo recibe. En el caso del poder político, esta especie de contrato son las elecciones, cuyo producto inmediato es el aspecto principal de este estudio: la representación política.

En suma, debe concebirse al poder político como la **capacidad de un sector social para imponer su proyecto de nación sobre el resto de la comunidad política**. Ese proyecto se materializa en nuestros días, y de acuerdo con nuestra legislación, en la **declaración de principios y en los programas de acción que los partidos políticos utilizan como referente para influir en la conducta de los gobernados**. Los gobernantes por su parte, tienen el monopolio de la fuerza legítima que entraña el poder, pero éste no se reduce al simple uso de la violencia o el temor, sino que consiste en **la dirección de la vida colectiva a través las funciones depositadas en los gobernantes, quienes además poseen la facultad para utilizar de manera directa y exclusiva la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones**.

Además, para los efectos de esta investigación, y por tratarse de un estudio que tiene por objeto central la representación política en el Congreso de la Unión como el depositario del Poder Legislativo Federal en nuestro país, **el poder político se entiende como la capacidad para regular la conducta de los miembros de la sociedad (gobernados y gobernantes) a través de la elaboración de ordenamientos jurídicos**. De esta forma, **la influencia social de la que habla Luhmann se manifiesta a través de las leyes expedidas por los diputados y senadores al Congreso de la Unión, por ser ellos en quienes se deposita el ejercicio del poder político que tiene como función especial la creación del derecho**.

Por último, para terminar con el tema del poder político, se realizara una breve referencia al fundamento del mismo.

1.1.3.3 FUNDAMENTO DEL PODER POLÍTICO

El tema del fundamento del poder político indica la situación o circunstancia que induce a los gobernados para aceptar la relación de mando-obediencia que aquel origina; alude a cuál es la razón por la que los gobernantes *lograr obtener lo que desean*, es decir, cuál es la razón de existencia del poder.

Kenneth Boulding se refiere a este problema del estudio de poder cuando dice:

El poder sobre los seres humanos es muy complejo. Los otros seres humanos pueden replicar, defenderse, huir, obedecer o desobedecer, discutir e intentar ejercer el poder sobre nosotros, cosas que un árbol no hace nunca, si bien un perro inteligente puede hacer cosas parecidas. La pregunta fundamental es la siguiente: ¿Por qué otra persona debe hacer lo que quiero que haga cuando esa "otra persona" también es un ser humano muy parecido a mí y es muy probable que quiera que yo haga algo? La madre dice: "Limpia la habitación". El profesor dice: "Escribid sobre un tema". El policía de tráfico dice: "Párese". El candidato a un cargo político dice: "Votadme". El consejero económico dice: "Compre estas acciones". Un oficial del ejército dice: "¡Fuego!". El comandante en jefe dice: "Invadid". El evangelista dice: "Arrepentíos". El bandido dice: "La bolsa o la vida". El director de orquesta, con su batuta, dice: "Tocad". El Ministerio de Hacienda dice: "Pagad los impuestos". Al hacer un cheque le digo al banquero: "Pague 100 dólares a John Smith". El joven dice: "Cásate conmigo". El cliente dice al dependiente: "Véndeme una camisa". El pastor protestante dice: "Ahora cantaremos el himno 235".⁶⁶

Ante los anteriores ejemplos de intentos por ejercer influencia sobre los demás, en la práctica pueden existir dos tipos de respuestas: aceptar el dominio o rechazarlo. En palabras del mismo profesor:

Todos esos casos representan intentos de ejercer el poder sobre otros seres humanos. Sin embargo, la persona sobre la cual intento ejercer el poder puede

⁶⁶ Boulding, Kenneth E., *Op.cit.*, p. 62 y 63

rechazarlo y resistirse. El niño puede decir: "No lo haré". El alumno puede decir: "¿Puedo líbrame de hacerlo?". El conductor puede huir a toda velocidad del policía, el votante puede votar por otro candidato. El inversor puede comprar otras acciones. El soldado puede tirar el rifle. El ejército se puede rebelar. El pecador puede no arrepentirse. La supuesta víctima puede hacer caer al bandido. La orquesta puede declararse en huelga. El contribuyente puede esconderse. El banco puede quebrar de repente y declararse en bancarrota. La chica puede decir: "No". El dependiente puede decir: "Se han acabado las existencias". Es posible, aunque sucede raras veces, que una congregación se niegue a cantar su himno.⁶⁷

Lo que hace que en cada uno de los intentos por ejercer el poder sobre otros seres humanos se obtenga un resultado positivo, es un determinado hecho o circunstancia que motiva a las personas a realizar la conducta impuesta y a no resistirse, permitiendo de este modo que el poder se actualice, es decir, que se cristalice o materialice en una conducta concreta que habrá de estar en concordancia con la intención de quien detenta y ejerce el poder. Este hecho o circunstancia que hacen válido el ejercicio del poder es lo que constituye su **fundamento**.

Dicho en otras palabras, **el fundamento del poder es lo que permite materializarlo, es la razón que permite influir en la conducta de los demás, es la causa o soporte en la cual se basan los hombres para "conseguir lo que se quiere"**. Para efectos de la presente investigación, el punto trascendente es referirse a cuál es el fundamento del poder político, o sea, cuál es la razón por la cual un hombre o grupo de hombres puede disponer de la fuerza estatal e imponer su proyecto de vida sobre los demás miembros de un Estado.

Sobre este punto, Norberto Bobbio señala que el fundamento del poder político reside en la **legitimidad**. En efecto, el politólogo italiano señala que:

Entre legitimidad y legalidad existe la siguiente diferencia: la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio. Cuando se exige que el poder sea legítimo se pide que quien lo detenta tenga el derecho de tenerlo (no sea un usurpador). Cuando se

⁶⁷ *Ibidem*, p. 63

hace referencia a la legalidad del poder, se pide que quien lo detenta lo ejerza no con base en el propio capricho, sino de conformidad con reglas establecidas (no sea un tirano). Desde el punto de vista del soberano, la legitimidad es lo que fundamenta su derecho; la legalidad es lo que establece su deber. Desde el punto de vista del súbdito, al contrario, la legitimidad es el fundamento de su deber de obediencia; la legalidad es la garantía de su derecho de no ser oprimido. Todavía más: lo contrario del poder legítimo es el poder de hecho; lo contrario del poder legal es el poder arbitrario.⁶⁸

De esta forma, el fundamento del poder político es la legitimidad, la cual permite al gobernante exigir determinadas conductas de los gobernados, y hace que éstos acepten la obligación de obedecer a quien detenta el poder. La base de la legitimidad se encuentra en el consenso, como ya se había mencionado al estudiar el modelo iusnaturalista del origen del Estado.⁶⁹

Es el consenso la base de la legitimidad en la sociedad política, y es la legitimidad el fundamento del poder político, siendo la legalidad el fundamento del ejercicio del mismo. No se abundará en el tema de la legalidad, pues será analizada al estudiar el concepto del Estado de Derecho. Por el momento baste decir que cuando el poder político no se fundamenta en la legalidad, se convierte en un poder de hecho, en tanto que, cuando el ejercicio del poder estatal no se somete a la legalidad, resulta en un poder arbitrario, según las ideas expuestas por Bobbio.

La distinción entre legitimidad y legalidad es resumida por este autor en las siguientes palabras: “Mientras el recurso a los principios de legitimidad sirve para dar justificación a la existencia de los gobernantes y de los gobernados, la utilización del principio de legalidad sirve para distinguir el buen gobierno del mal gobierno”⁷⁰. En cuanto al consenso de los miembros de la comunidad política, su forma de manifestación actual se encuentra generalizada, o al menos es lo que sucede en el mundo con mayor medida, a través de una forma específica de gobierno: la democracia. El acercamiento al tema de la democracia corresponde al segundo

⁶⁸ Bobbio, Norberto, “El poder y el derecho”, en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos...*, *Op. cit.*, p. 30

⁶⁹ *Vid. Supra*, p. 7 y 8

⁷⁰ *Ibidem*, p. 31

apartado de este capítulo. Por ahora, y después de tratar el tópico del poder político, se analizará lo que debe entenderse por política.

1.1.4 POLÍTICA

Según Norberto Bobbio, el término política se emplea generalmente "para designar la esfera de las acciones que tienen alguna relación directa o indirecta con la conquista y el ejercicio del poder último (supremo o soberano) sobre una comunidad de individuos en un territorio".⁷¹

De esta primera noción puede deducirse la relación que tiene la política con el poder político, elemento que ya ha sido estudiado anteriormente. Otro politólogo de la escuela turinesa, Michelangelo Bovero, señala la relación entre poder y derecho en los términos siguientes: "Política y poder forman un binomio inescindible. El poder es la materia o la sustancia fundamental del universo de entes que llamamos 'política'".⁷²

Héctor González Uribe hace un estudio sobre este tema, en el cual retoma el pensamiento del profesor Luis Sánchez Agesta, catedrático de Derecho Político en la Universidad de Granada, quien señala que el concepto política encierra tres sentidos esenciales:

Para el primero, la política es "actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder". Así la han entendido Schaeffle, Berolzheimer y Heller. Pero este poder no representa una mera fuerza material, sino que implica un fenómeno de dominación que tiene un carácter social y está encaminado a la cohesión de un grupo, mediante el derecho. Para el segundo sentido –que tiene una rancia prosapia– la política se concibe como lucha, oposición o disyunción. Es la opinión que puede desprenderse de las obras de Maquiavelo, y que modernamente han sostenido autores como Ratzehofer y Gumpłowicz –para quienes el Estado se ha originado en la lucha de los hombres por la

⁷¹ Fernández Santillán, José, (comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política. Antología*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, (Sección de Obras de Política y Derecho). p. 135

⁷² Bovero, Michelangelo, "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder" en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamen.... Op.cit.*, p. 37

supervivencia- así como Carl Schmitt, al tratar de fijar “el concepto de lo político”. Para la tercera, por último, la política se entiende como actividad orientada por un fin. Éste es el concepto clásico que viene desde Aristóteles y ha florecido modernamente en las obras de los autores de Teoría del Estado, como Jellinek, y de destacados filósofos del Derecho, como Radbruch.⁷³

Según Sánchez Agesta, estos tres sentidos se encuentran vinculados por la idea del orden en la sociedad, es decir, el orden de la convivencia. Así, este autor señala que la política se presenta primordialmente como una **actividad**. En cuanto a su forma, es una actividad humana, social, creadora y libre; y en cuanto a su contenido, los actos que constituyen esa actividad (la política), están dirigidos a constituir, desenvolver, modificar o destruir un orden (el orden jurídico). Por lo que respecta al objeto de la actividad política, éste consiste en alcanzar el bien común a través del ejercicio del poder supremo, que es el poder político.⁷⁴

Por su parte, y basándose en las ideas de Sánchez Agesta, González Uribe plantea que la política debe entenderse en dos aspectos fundamentales: una política teórica y una política práctica. La primera se refiere al conocimiento explicativo del Estado, integrando lo que se conoce como **Ciencia Política** en sentido amplio, cuya finalidad es describir, interpretar y valorar científicamente los fenómenos políticos para establecer conceptos y juicios de validez universal.⁷⁵

A su vez, la política practica:

Es una actividad humana que busca una finalidad eminentemente práctica: el bien del gobierno de los hombres. Es el arte político, que puede ser realizado por los gobernantes o por los gobernados en su respectiva esfera de acción. Esta actividad naturalmente, es de carácter moral, puesto que tiene por objeto el bien del hombre de la sociedad, y encuentra su expresión más elevada en la prudencia política, que por encima de las indudables exigencias de la técnica y de la eficacia, busca el supremo

⁷³ González Uribe, Héctor, *Op.cit.*, p. 23 y 24

⁷⁴ *Ibidem*, p. 24

⁷⁵ *Ibidem*, p. 25

valor de la vida política en la subordinación intrínseca de los actos políticos a la moral y a las condiciones circunstanciales de la evolución histórica.⁷⁶

De la transcripción anterior puede observarse como González Uribe reúne en uno solo los dos aspectos de la política práctica: la que realizan los gobernantes y la que realizan los ciudadanos. Cada uno de estos aspectos corresponde a la actividad que los hombres realizan respecto al poder político dentro del Estado, ya sea ejerciéndolo (los gobernantes), o bien tratando de alcanzarlo (los gobernados o ciudadanos).

Además de esto, al igual que Sánchez Agesta, el politólogo mexicano otorga a la política como **actividad** (a la que también califica de arte) la característica de estar regida por los lineamientos de la moral y de la prudencia política. Así, es posible observar que ambos autores conciben a la política, en cuanto ejercicio del poder, como una actividad humana sometida a la moral, a la prudencia y a los valores de convivencia que marca la evolución histórica del hombre (v.gr. buen gobierno, justicia, paz, bien común, felicidad, libertad, etc.).

Lo anterior puede comprobarse cuando el mismo autor señala que: "el arte político, el arte del hombre de Estado (...) por referirse a acciones humanas, debe ser sometido a la moral y no quedarse en el mero dominio de la técnica."⁷⁷

Hasta este momento pueden distinguirse dos sentidos de la palabra política: uno teórico y uno práctico. Como se advirtió antes, la política teórica corresponde a lo que se denomina **Ciencia Política**, consistente en el estudio racional, metódico y sistemático de los fenómenos políticos. Sobre este punto, Bobbio distingue tres elementos esenciales para caracterizar al estudio científico de la política:

Hoy entendemos por "ciencia política" una investigación en el campo de la vida política que satisfaga estas tres condiciones: a) el principio de verificación o de falsificación como criterio de aceptabilidad de sus resultados; b) el uso de técnicas de la razón que permitan dar una explicación causal en sentido fuerte y también en sentido

⁷⁶ *Ibidem*

⁷⁷ *Ibidem* p. 30

débil del fenómeno indagado; c) la abstención o abstinencia de juicios de valor, la llamada "avaluatividad".⁷⁸

En cuanto al aspecto práctico de la política, es necesario distinguir a su vez entre dos formas de entender a la política, ambas relacionadas de manera indisoluble con el poder político: la política como **actividad** (ejercicio de poder político) y como **conflicto o lucha** (ya sea para conservar el poder o para apoderarse del mismo).

Para explicar las ideas anteriores, se recurre al pensamiento del distinguido politólogo francés Maurice Duverger, cuyas obras han tenido a lo largo del tiempo una importante influencia en la Ciencia Política del mundo entero. Así, al inicio de su estudio sobre la política, Duverger señala que:

Desde que los hombres reflexionan sobre la política, han oscilado entre dos interpretaciones diametralmente opuestas. Para unos, la política es esencialmente una lucha, una contienda que permite asegurar a los individuos y a los grupos que detentan el poder su dominación sobre la sociedad, al mismo tiempo que la adquisición de las ventajas que se desprenden de ello. Para otros, la política es un esfuerzo por hacer reinar en orden y la justicia, siendo la misión del poder asegurar el interés general y el bien común contra la presión de las reivindicaciones particulares. Para los primeros, la política sirve para mantener los privilegios de una minoría sobre la mayoría. Para los segundos, es un medio de realizar la integración de todos los individuos en la comunidad y de crear la "ciudad perfecta" de la que hablaba Aristóteles.⁷⁹

De acuerdo con el profesor de la Sorbona estos dos aspectos de la política no son totalmente contradictorios, sino más bien complementarios. En realidad, señala Duverger, la política como ejercicio del poder, y como lucha por alcanzarlo, se suscita en la realidad como dos caras de la misma moneda. Son dos formas de observar a la política, pero entendiendo que la intención final de ésta es lograr el orden en la sociedad. Para el politólogo francés la

⁷⁸ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y soc...*, *Op.cit.*, p. 71 y 72

⁷⁹ Duverger, Maurice, *Introducción a la política*, trad. Jorge Esteban, 10a. ed., Barcelona, Ed. Ariel, 1990, (Colección DEMOS: Biblioteca de Ciencia Política), p. 15

conclusión es que "En definitiva, la esencia misma de la política, su propia naturaleza, su verdadera significación, radica en que siempre y en todo lugar es ambivalente"⁸⁰

Para explicar esta ambivalencia, Duverger aplica una metáfora alusiva a Jano, antiguo dios romano, protector de las puertas de las ciudades y de las casas. Sostiene este autor que:

La imagen de Jano, el dios de las dos caras, es la verdadera representación del Estado y la expresión más profunda de la realidad política. El estado -y, de forma más general, el poder instituido en una sociedad- es *al mismo tiempo*, siempre y en todas partes, el instrumento de dominación de ciertas clases sobre otras utilizadas por las primeras para su beneficio, con desventaja de las segundas, y un medio de asegurar un cierto orden social, una cierta integración de todos los individuos de la comunidad con miras al bien común. La proporción de uno y otro elemento varía según las épocas, las circunstancias y los países; pero los dos coexisten siempre. Las relaciones entre la lucha y la integración son, por otro lado, complejas. Toda discusión del orden social existente es imagen y proyecto de un orden superior más auténtico. Toda lucha esconde dentro de sí un sueño de integración y la constitución de un esfuerzo por encarnarla.⁸¹

Resulta comprobada entonces la división que se había comentado anteriormente de la política como ejercicio del poder (actividad) y como lucha por mantenerlo o alcanzarlo (conflicto). Se pasará entonces a la explicación de estas dos concepciones de la política.

En primer lugar se analizará a **la política como lucha por el poder político**. Al respecto, Duverger apunta: "La contienda política se desarrolla en dos planos: por un lado, entre individuos, grupos y clases que luchan por conquistar el poder, participar en él o influirlo, y por otro, entre el poder que manda y los ciudadanos que los soportan."⁸²

En cuanto a la relación entre gobernantes y gobernados, se expuso el tema con anterioridad al referirse al fundamento del poder político.⁸³ Por su parte, la lucha por el poder

⁸⁰ *Ibidem*, p. 16

⁸¹ *Ibidem*

⁸² *Ibidem*, p. 21

⁸³ *Vid. Supra*, p. 28

político se manifiesta en todas las comunidades humanas en función de que el poder otorga a quien lo detenta una serie de ventajas y privilegios (hombres, prestigio, beneficios, placeres). De este modo, según Duverger, el poder político se convierte en "...el objeto de una áspera batalla en la que se enfrentan, en principio, individuos que luchan por un escaño parlamentario, por un puesto de gobernador, por un nombramiento de ministro, por el fajín de general, o por el capelo cardenalicio"⁸⁴

No obstante, esta lucha por el poder no se realiza con base en la fuerza física, ya que se trata de una lucha "institucionalizada", debido a la naturaleza propia de la política. Duverger explica esto diciendo:

Las personas y las organizaciones que se hallan en conflicto emplean diversas armas en la contienda política. Según las épocas, los tipos de sociedades, las instituciones, las culturas, las clases o los grupos en lucha, predomina una u otra arma. Ahora bien, una categoría de éstas queda excluida en principio: la que implica el empleo de la violencia física. El primer objetivo de la política consiste en eliminar la violencia, es decir, en sustituir los conflictos sangrientos por otras formas de lucha menos brutales. La política comienza una vez que la guerra, ya sea civil o internacional, se ha superado.⁸⁵

Resulta entonces que la política entendida como lucha debe sujetarse a las normas correspondientes al interior de cada Estado, quedando en principio excluida la posibilidad de utilizar la fuerza física. Al respecto, conviene recordar uno de los requisitos esenciales que el inciso d) del punto 1 del artículo 25 del CFIPE establece para la integración de la declaración de principios de todo partido político nacional, cuando señala la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

Se explica de este modo la concepción de **la política como lucha por el poder**, sin embargo, esa lucha no puede darse por cualquier medio, sino que debe conducirse por el sistema legal imperante en la comunidad política o estatal. Las consideraciones sobre esta afirmación serán abordadas con mayor profundidad al analizar el tema del Estado de Derecho.

⁸⁴ Duverger, Maurice, *Op.cit.*, p. 21

⁸⁵ *Ibidem*, p. 155

En lo que concierne a la concepción de la política como ejercicio del poder político, Duverger identifica esta actividad con el nombre de: **integración**. Para el pensador francés, la integración es “el proceso de unificación de una sociedad, que tiende a convertirla en una civitas armoniosa, basada en un orden que cada uno de sus miembros siente como tal”⁸⁶. Por su parte, la integración política consiste en “la parte que ocupa en este proceso el poder organizado, el gobierno, el Estado”⁸⁷.

De este modo, la **política en el sentido de actividad (ejercicio del poder político)** se identifica según Duverger con el **gobierno dentro del Estado**. El politólogo francés concibe al gobierno como “el poder organizado y las instituciones de autoridad y sujeción de toda comunidad”⁸⁸.

Continuando con la exposición, se había mencionado antes que los dos aspectos de la política –integración y conflicto– se encuentran vinculados necesariamente, al grado de representar dos caras de la misma moneda (las dos caras de Jano según la comparación de Duverger). Pues bien, para entender esta relación se debe considerar lo siguiente:

La integración lleva consigo dos aspectos, uno negativo y otro positivo. Unificar una sociedad es, ante todo, suprimir los antagonismos que la dividen y poner fin a las luchas que las desgarran. Pero una sociedad sin conflictos no llega a estar realmente integrada si los individuos que la componen permanecen yuxtapuestos unos al lado de otros, como si fueran una muchedumbre en la que cada uno se encuentra aislado de sus vecinos, sin tener con ellos un vínculo verdadero. La integración supone no solamente la supresión de los conflictos, sino también el desarrollo de la solidaridad. En la práctica estos dos aspectos se encuentran a veces confundidos.⁸⁹

Esta es la explicación de la noción práctica de la política en uno de sus aspectos: el ejercicio del poder político. Dicho ejercicio, como se dijo antes, se encuentra regulado por la moral y aspira a la realización de diferentes fines: justicia, paz, orden, libertad, etc. En el

⁸⁶ *Ibidem*, p. 205

⁸⁷ *Ibidem*

⁸⁸ *Ibidem*, p. 11

⁸⁹ *Ibidem*, p. 205

mismo orden de ideas, Giovanni Sartori enfatiza el aspecto "práctico" de la política al referirse a la política entendida como actividad cuando dice: "LA POLÍTICA es el 'hacer' del hombre que más que ningún otro, afecta e involucra a todos."⁹⁰

De semejante contenido es la definición del político español y ex presidente de España, Felipe González, para quien la política es "la organización del espacio público compartido"⁹¹. También el politólogo norteamericano Karl W. Deutsch entiende la participación plural de la política cuando dice que ésta es "la toma de decisiones por medios públicos"⁹²

Finalmente, para terminar el estudio de lo que debe entenderse por política, se comentarán las ideas de Norberto Bobbio, quien sostiene que es equivocado definir a la política en función del fin que se persigue con el ejercicio del poder político en un determinado Estado, ya que éste será diferente en razón de los intereses de la clase gobernante, dando lugar a tantos fines como puntos de vista existan entre los detentadores de poder. Para el filósofo italiano son incorrectas las definiciones que incluyen el fin que debe perseguirse al ejercer el poder supremo del Estado. Es sus propias palabras, Bobbio afirma:

Respecto de la política y sus fines, la única cosa que puede decirse es que, si el poder político es, debido al monopolio de la fuerza, el poder supremo en un determinado grupo social, los fines que se persiguen a través de la obra de los políticos son los fines que un determinado grupo social (o la clase dominante de ese grupo social) considera de vez en vez preeminentes. Para dar algunos ejemplos: en épocas de luchas sociales y civiles, la unidad del estado, la concordia, la paz, el orden público, etc.; en tiempo de paz interior y exterior: el bienestar, la prosperidad e inclusive la potencia; en tiempos de opresión por parte de un gobierno despótico: la conquista de los derechos civiles y políticos; en tiempos de dependencia de una potencia extranjera: la independencia nacional. Esto quiere decir que no son fines de la política establecidos para siempre, y mucho menos un fin que incluye a todos y que pueda ser considerado el fin de la

⁹⁰ Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, p. 15

⁹¹ Tomada de la conferencia dictada en el Foro "México Siglo XXI", organizado por la Fundación Telmex y celebrado en el Auditorio Nacional de la Ciudad de México, el 25 de abril de 2002.

⁹² Deutsch, Karl W., *Política y gobierno*, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, (Sección de Obras de Política y Derecho), p. 20

política; los fines de la política son tantos como tantas son las metas que un grupo organizado se propone, según los tiempos y las circunstancias.⁹³

Este filósofo critica a quienes definen a la política basándose en el fin que persigue el ejercicio del poder, pues se trata de afirmaciones teleológicas que no constituyen definiciones descriptivas de la política, sino que se erigen en definiciones prescriptivas de la misma. Esto es, “que no definen lo que concreta y normalmente es la política sino que indican como debería ser la política para ser una buena política (...) Toda la historia de la filosofía política desborda de definiciones prescriptivas, comenzando por la aristotélica; como es sabido Aristóteles afirma que el fin de la política no es el vivir sino el vivir bien...”⁹⁴

No obstante, Bobbio considera que es posible afirmar la existencia de un fin mínimo de la política: el orden público. El profesor italiano comenta que “la remoción del juicio teleológico no quita, por otra parte, que pueda hablarse correctamente al menos de un fin mínimo de la política: el orden público en las relaciones internas y la defensa de la integridad nacional en las relaciones de un estado con los otros estados”⁹⁵. Aún más, estos fines (orden interno y defensa del exterior) constituyen un fin mínimo por tratarse de la condición *sine qua non* para el logro de todos los demás fines u objetivos políticos y sociales, siendo por ello compatibles con todos ellos. Para demostrar su afirmación, Bobbio anota el siguiente ejemplo: “Aun el partido que quiere el desorden lo quiere no como objetivo final sino como momento obligado para cambiar el orden existente y crear un nuevo orden”⁹⁶. De esta forma, el orden se convierte en el fin mínimo de la política por ser el resultado directo de la organización del poder político en el Estado.

En suma, la palabra política tiene tres acepciones:

- 1) Política como ciencia: Corresponde a la parte teórica de la política encargada del estudio racional, metódico y ordenado de los fenómenos políticos.

⁹³ Bobbio, Norberto, “Política” en Bobbio, Norberto, (et. al.), *Diccionario de pol...*, *Op.cit.*, p. 1219

⁹⁴ *Ibidem*, p. 1220

⁹⁵ *Ibidem*, p. 1219

⁹⁶ *Ibidem*

- 2) Política como lucha o conflicto: Corresponde a la lucha por el poder político: ya sea por conservarlo o por alcanzarlo e imponer el proyecto propio de dominación sobre el resto de la sociedad.
- 3) Política como actividad: Consiste en el ejercicio del poder político dentro de la comunidad estatal para dirigir la vida social. Duverger la identifica como una etapa superior a los conflictos, denominada integración y cuya función principal es el gobierno del Estado. Para Norberto Bobbio el fin mínimo del ejercicio del poder es el orden interno y la defensa de la integridad nacional.

Es necesario decir que la política práctica (lucha y actividad) no pueden realizarse al impulso personal de los individuos o grupos sociales, sino que deberán ajustarse a las formas establecidas en los ordenamientos jurídicos. Esto no significa desconocer la naturaleza propia de los conflictos políticos, pues como dijera Duverger "La política tiende a reemplazar los puños, los cuchillos, las lanzas y los fusiles por otras armas de lucha"⁹⁷

De esta forma, es el derecho quien determina los medios y las acciones de las que pueden valerse los miembros de la sociedad en su lucha por el poder, lo mismo que durante su ejercicio. Sin embargo, no se trata de cualquier orden jurídico, sino de la construcción normativa que ha sido denominada Estado de Derecho: espacio en donde coexisten armónicamente el poder y el derecho.

Como preámbulo al estudio de esta institución, y para introducirse al desarrollo del tema, se tomarán las ideas del investigador Claude Heller, quien al ubicar la relación entre poder y derecho señala:

El derecho organiza al poder, lo institucionaliza y contribuye a legitimarlo, aunque también proporciona los elementos de garantía frente a los posibles abusos y arbitrariedades de parte de quienes lo ejercen. El derecho organiza al poder al delimitar las funciones e quienes lo ejercen, y en regular el funcionamiento de las instituciones en que se fundamenta para su implementación. Al mismo tiempo, el derecho persigue

⁹⁷ Duverger, Maurice, Op.cit., p. 206

como objetivo darle al poder un carácter de estabilidad y permanencia por encima de la vida y personalidad de quienes lo ejercen. A través del derecho, el poder descansa sobre bases institucionales y no meramente personales, por eso la constitución política de toda nación estipula la forma de organización del país, la forma del gobierno, la relación entre los poderes, los mecanismos para la substitución regulada de los gobernantes, etc. En vez de obedecer a una persona como encarnación temporal del poder, el derecho establece la obediencia y lealtad a las instituciones.⁹⁸

Es necesario entonces, analizar cómo se alcanza todos estos objetivos a través del Estado de Derecho.

1.2 ESTADO DE DERECHO

Una vez aclarado el sentido de la palabra Estado para la ciencia política, así como de haber analizado los conceptos de poder político y política; y siguiendo con el sentido histórico y realista del fenómeno estatal como parte de esta investigación, es necesario determinar el espacio teórico y empírico dentro del cual tienen lugar los diferentes sistemas que rigen la vida de los hombres al interior del Estado –sean éstos sociales, políticos, electorales, de partidos, etc.–, siendo dicho espacio la organización político-jurídica conocida como **Estado de Derecho**.

Los Estados absolutos que surgieron con el Renacimiento presentaron un elemento característico: el ejercicio del poder de manera despótica por parte del soberano o gobernante. Para limitar este poder surge en la evolución de las instituciones políticas el tipo específico de organización denominado Estado de Derecho, cuya finalidad esencial radica en *limitar el ejercicio tiránico del poder con base en un sistema normativo que constituya el ámbito de acción válido de los gobernantes*. Este propósito principal de la institución “Estado de Derecho” es comentado por el Doctor Miguel Covián Andrade, quien enumera los elementos característicos de esta nueva forma de organización político-jurídica, y termina señalando cuál es la razón de existencia de dicha institución:

⁹⁸ Ovilla Mandujano, *Op.cit.*, p. 29

Los Estados que fueron sustituyendo a las monarquías se estructuraron con base en una serie de principios políticos e instituciones jurídicas que desde entonces, se han considerado propios del “Estado de Derecho”, a saber:

- A) La titularidad de la Soberanía recae en el pueblo.
- B) El origen de poder coactivo del Estado no es divino ni hereditario, sino popular,
- C) Los órganos del Estado están integrados por representantes populares.
- D) El hombre y el ciudadano poseen derechos fundamentales que la ley tutela y garantiza
- E) El ejercicio del poder se distribuye entre órganos jurídicamente estructurados y dotados de competencias limitadas.
- F) El poder del Estado se ejerce por definición de manera limitada.
- G) Es precisamente el Derecho el que fija los límites del poder, esencialmente por medio de dos instituciones, a saber: 1.- Los Derechos del hombre y del ciudadano; y 2.- La división de poderes.
- H) Toda esta estructura se consagra en una constitución, ley fundamental del Estado y marco de referencia de la validez y de la legalidad del orden jurídico y del ejercicio del poder público.
- I) La Constitución determina la génesis, el ejercicio y los límites del poder del Estado.
- J) Los órganos del poder público y los ciudadanos están sometidos a ella.
- K) Todos los actos de autoridad deben respetar los términos constitucionales de forma (estructura de los poderes), de fondo (competencia de cada órgano) y de legalidad (respeto del contenido de las normas).
- L) Las transformaciones del orden constitucional son reguladas previamente por la propia Constitución.

Todos estos principios tienen un propósito común que es la esencia del nuevo paradigma de Estado: limitar el ejercicio del poder político.⁹⁹

Como puede observarse, Covián Andrade hace una enumeración detallada de los rasgos distintivos del Estado de Derecho, y concluye en que el propósito que persigue el mismo es la limitación del poder político, o dicho de otro modo, establecer los alcances –formales y

⁹⁹ Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, 2a. ed., México, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2000, p. 9 y 10

materiales— de la acción de los gobernantes en el ejercicio del poder del cual son depositarios. Estos alcances o límites del poder político se establecieron por los diferentes Estados mediante dos instituciones particulares que desde ese momento se convirtieron en arquetipos de las organizaciones políticas: los derechos del hombre y del ciudadano y la separación de poderes en el gobierno.

Estas dos instituciones básicas dentro de la conformación estatal dieron origen a un tipo especial de Estado, cuya génesis proviene de los Estados norteamericano y francés del siglo XVIII, los cuales nacen con el propósito de limitar la actividad del Estado frente al individuo, *substituyendo así al régimen monárquico por un modelo de Estado en donde el ejercicio del poder político ya no se encuentra bajo la voluntad y caprichos del soberano, sino que está regulado y controlado mediante disposiciones jurídicas.*

A este respecto, Covián menciona que, para limitar al poder político, “El instrumento genérico que se tomó fue el Derecho. Los medios normativos específicos que se concibieron fueron los derechos del hombre y del ciudadano y la división de poderes. La justificación del nuevo Estado fue enunciada entonces y lo sigue siendo ahora, con una palabra: Democracia.”¹⁰⁰ En consecuencia, a partir de entonces lo que rige al Estado es la ley, y no la voluntad del soberano. El mismo autor citado lo precisa diciendo: En el Estado “No regirá más el *Imperium* del monarca basado en su arbitrio, ni el ejercicio del poder será absoluto. *Imperium regis* es substituido por *Imperium legis* (Derecho) y el ejercicio del poder público coactivo (Estado), estará limitado por y sometido a un orden jurídico (constitución).”¹⁰¹

La nota característica del Estado de Derecho es, entonces, la sujeción del poder político al Derecho. No obstante, debe afirmarse junto con el escritor español Elías Díaz que:

No todo Estado es Estado de Derecho. Por supuesto, es cierto que todo Estado crea y utiliza un Derecho, que todo Estado funciona con un sistema normativo jurídico. Difícilmente cabría pensar hoy un Estado sin Derecho, un Estado sin un sistema de legalidad. Y sin embargo, decimos, no todo Estado es Estado de Derecho. Designar

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 11

¹⁰¹ *Ibidem*

como tal a todo Estado por el simple hecho de que se sirve de un sistema normativo jurídico constituye una imprecisión conceptual y real que sólo lleva –a veces intencionalmente– al confusionismo.¹⁰²

Es preciso afirmar entonces, que el cambio del imperio del monarca al imperio de la ley dentro del Estado no es sólo de forma, sino también de fondo y contenido. Y para descubrir cuáles son los elementos materiales o de fondo que le dan existencia al Estado de Derecho, es indispensable consultar la obra del citado profesor español, en atención a que el libro *Estado de derecho y sociedad democrática* de este jurista y filósofo, representa una obra clásica y de referencia obligada al estudiar este tema.

Anteriormente se observaron los elementos que a decir de Covián Andrade caracterizan al Estado de derecho, pero dicha enumeración responde a un análisis histórico-comparativo de los Estados posteriores al francés y norteamericano de finales del siglo XVII. Ahora es necesario estudiar los elementos “esenciales” de un Estado de Derecho, aquellos rasgos que permiten calificar como tal a una determinada organización política, y dentro de esta tarea, uno de los autores que mayores aportaciones ha realizado al respecto es el español Elías Díaz, sobretudo en cuanto al cuidado de diferenciar entre un auténtico Estado de Derecho y aquellas organizaciones estatales que aparentan, o intentar hacerse pasar, como tales.¹⁰³

De esta forma, partiendo de la tesis: “el Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho; es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley”, Díaz concluye afirmando: “El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el ‘imperio de la ley’: Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la ‘voluntad general’.

¹⁰² Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 9a. ed., Madrid, Ed. Taurus, 1998, (Colección Pensamiento), p. 29

¹⁰³ El carácter fundamental de la obra de este autor reside en la intención del mismo por establecer los elementos que diferencian a un auténtico Estado de Derecho de aquellas construcciones estatales que, si bien es cierto poseen un sistema jurídico que regula su funcionamiento y actuación, en realidad buscan ocultar el carácter totalitario del gobierno y del ejercicio del poder político, tal como sucedía en la España bajo el gobierno de Francisco Franco. El mismo Díaz lo confiesa: “*Esta era la motivación originaria, la que de hecho daba origen a estas páginas: clarificar al máximo sobre el concepto, caracteres y exigencias del Estado de Derecho para, desde ahí, establecer el negativo contraste con, entre nosotros, un dominante Estado de Derecho que, sin libertades y a través de la confusión y la manipulación ideológica, pretendía a toda costa presentarse y legitimarse como tal.*” *Ibidem*, p. 18 y 19. *Vid.* p. 17, 18, 19, 25 y ss.

El Estado de Derecho, como Estado con poder regulado y limitado por la ley, se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto y totalitario...¹⁰⁴ Díaz resume esta idea de control diciendo que sí...

El Estado de derecho es el imperio de la ley: exige, por tanto, la sumisión, la subordinación a ella de todos los poderes del Estado; y de todos los poderes no estatales, sociales, económicos y demás, y de todos los ciudadanos, por supuesto. El legislativo, Parlamento que representa al pueblo en quien reside la soberanía, es en este sentido poder prevalente por ser quien –de acuerdo con la Constitución– fabrica las leyes; quien puede cambiarlas y derogarlas. (...) Los poderes ejecutivo y judicial actúan (deben actuar) siempre en su marco, dentro de la legalidad, con posibles restringidas zonas de discrecionalidad, nunca de arbitrariedad: es decir, aunque con función creadora e integradora, dentro siempre del sistema jurídico.¹⁰⁵

Resulta de esta manera que no todo imperio de la ley hace de una organización estatal un Estado de Derecho, puesto que también en los regímenes despóticos, autoritarios o absolutistas existe un incuestionable “imperio” de la ley en favor de la voluntad del gobernante, al convertir en normas jurídicas sus caprichos y arbitrariedades. Además de esto, lo que permite calificar como Estado de Derecho a una determinada organización estatal es “la necesaria correlación fáctica y prescriptiva con la democracia”, o sea, la “concepción del ‘imperio de la ley como expresión de la voluntad popular’: es decir, creada (...) desde la libre participación y representación (...) de todos los ciudadanos”¹⁰⁶. Se estudiarán ahora los elementos constitutivos de este auténtico Estado de Derecho.

1.2.1 CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS ESENCIALES DEL ESTADO DE DERECHO

Elías Díaz concluye en señalar cuatro elementos esenciales que todo Estado de Derecho debe poseer para contar con el “fundamento democrático” que constituye su esencia misma. El

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 29

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 11 y 12

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 12

citado autor español argumenta que:

Las características generales que corresponden, como exigencias más básicas e indispensables, a todo auténtico Estado de Derecho pueden concretarse fundamentalmente en las siguientes notas:

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad de la Administración: actuación según ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.

En un adecuado entendimiento de esos cuatro elementos esenciales podría, en efecto, resumirse el concepto del Estado de Derecho.¹⁰⁷

De esta forma, es necesario hacer una breve explicación de cada uno de estos elementos que constituyen la base y la *conditio sine qua non* de un auténtico Estado de Derecho.

1.2.1.1 IMPERIO DE LA LEY

Como se ha dicho anteriormente, el imperio de la ley dentro de una organización estatal constituye el elemento esencial para poder hablar de un Estado de Derecho, entendiendo esta idea como la sujeción de la actividad de gobernantes y gobernados a las disposiciones legales de cada Estado, aspecto que surge a partir del liberalismo y llega a su máxima expresión en la democracia cuando la ley es creada por un órgano popular representativo al que se denomina Parlamento o Asamblea Nacional (en nuestro caso, el Congreso de la Unión), en donde reside la expresión de la voluntad general.

El concepto del imperio de la ley es expresado por Norberto Bobbio de la siguiente manera:

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 44

La antigua idea de que el gobierno de las leyes es mejor que el gobierno de los hombres ha encontrado su plena validez en la teoría y en la práctica del constitucionalismo en el que se han inspirado y en el que se rigen los regímenes democráticos. El estado de derecho que de ello ha derivado es, en su expresión más simple, la forma institucional asumida por el "gobierno de las leyes" (*rule of law*) contrapuesto al "gobierno de los hombres". Gobierno de las leyes que significa tanto gobierno de acuerdo con las leyes, o sea en los límites impuestos por las leyes preestablecidas, como gobierno mediante las leyes, es decir, a través de normas generales válidas para toda la colectividad...¹⁰⁸

Sin embargo, no cualquier "imperio" de la ley, como se mencionó antes, constituye por ese sólo hecho un Estado de Derecho, puesto como apunta Elías Díaz: "...no hay tal si la ley proviene de una voluntad individual absoluta y no de una asamblea de representación popular libremente elegida. Es decir, que no hay Estado de Derecho si la ley no es expresión de la voluntad general, o –admitámoslo– de lo que, en cada momento, más se acerca a la verdadera voluntad general."¹⁰⁹

1.2.1.2 DIVISIÓN DE PODERES

Para la existencia de un Estado de Derecho, es necesario que el gobierno, como elemento constitutivo del mismo, responda a este principio básico de la teoría política moderna: el principio de la división de poderes.

Este principio tiene sus orígenes en las ideas de Montesquieu, quien en su obra *El espíritu de las leyes*, establece la necesidad de que el poder político dentro del Estado se vea sujeto a límites establecidos por otros detentadores del poder, configurándose así una sistema de pesos y contrapesos. Debe decirse también, que la obra de Montesquieu responde a las condiciones imperantes en su época, en donde el monarca o rey era el máximo depositario del poder político dentro del Estado, situación que motivó la creación de instituciones que

¹⁰⁸ Bobbio, Norberto, "El poder y el derecho", en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamen..., Op.cit.*, p. 32 y 33

¹⁰⁹ Como puede observarse, en la configuración de la voluntad general juega un papel de gran importancia la asamblea representativa, tema que será abordado más adelante en este mismo capítulo como un requisito vital para la existencia de la democracia en nuestros días.

protegeran a los individuos del poder soberano, especialmente a la incipiente burguesía que iba adquiriendo cada vez mayor importancia económica y social, pero se encontraba relegada de participar en los asuntos políticos y de gobierno. Montesquieu recoge el pensamiento expresado por Aristóteles en la antigüedad y señala que es necesario que el poder tenga límites, sosteniendo también que la única forma de hacerlo es logrando que el poder limite al poder.¹¹⁰

El autor mexicano Bernardo Bátiz afirma que, de acuerdo con el pensamiento de los autores del siglo XVII, como Montesquieu y John Locke, "el mecanismo para oponerse al abuso del poder es la división de poderes, o más propiamente, la división de las funciones del poder en órganos diferentes, independientes entre sí y con atribuciones específicas de las que no pudieran salir, pues al hacerlo chocarían con las atribuciones del otro o de los otros órganos del poder."¹¹¹ A su vez, Elías Díaz explica la importancia del principio de división de poderes diciendo:

La existencia de un régimen de división o separación de poderes es también, en segundo lugar, exigencia ineludible para un Estado de Derecho. Significa esto que la creación de las leyes (función legislativa) corresponde al poder legislativo y que la aplicación de las leyes (funciones ejecutiva y judicial) corresponde bajo esas dos formas a los poderes ejecutivo y judicial. Quiere ello decir, fundamentalmente, que no podrán ser considerados legisladores, en sentido estricto y formal, los órganos ejecutivos, a pesar de sus facultades normativas, ni tampoco los órganos judiciales del Estado; que los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo no podrán juzgar, ni inmiscuirse indebidamente en la función judicial; y que los encargados de la función ejecutiva no suplantarán a los órganos legislativos ni judiciales.¹¹²

Esta es la esencia de la división de poderes: cada función de gobierno (ejecutiva, legislativa y judicial) debe depositarse en una persona o grupo de personas determinadas, sin que una de ellas ejerza al mismo tiempo dos o más funciones. Esta limitación es de

¹¹⁰ Para una excelente exposición de la evolución y desarrollo de la teoría de la división del poder político, *Vid. Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, (comp.), Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, (Serie Doctrina Jurídica, No. 63), p. 55 - 83

¹¹¹ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Ed. Oxford, 1999, p. 25

¹¹² Díaz, Elías, *Op.cit.*, p. 46

anterior limitación es de carácter fundamentalmente formal, pues en la praxis gubernamental cada uno de estos poderes realiza funciones que, desde el punto de vista material, pertenecen a un poder distinto a él.¹¹³

Sobre el mismo tema, el Maestro Emérito de la UNAM, Ignacio Burgoa Orihuela escribe:

...el principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del estado.¹¹⁴

Resulta entonces que la división de poderes consiste en la división de las funciones inherentes al gobierno: legislativa, ejecutiva y judicial; estableciendo al mismo tiempo límites sobre dichas funciones a través de un sistema de competencias específicas, en donde la actuación de cada poder se encuentra acotada por los actos de los demás poderes. Cada uno de éstos poderes posee una función principal (el legislativo la creación de las normas jurídicas; el ejecutivo la administración del Estado y la ejecución de las leyes; y el judicial la resolución de los conflictos jurídicos mediante la aplicación de dichas leyes al caso concreto), pero no exclusiva, de manera tal que no se trata de una diferenciación tajante entre los tres ámbitos del poder político, sino que en realidad el principio de división de poderes debe entenderse como una división de funciones, mediante la asignación de cada función estatal a un órgano del Estado diferente, entendiéndose esta separación de funciones como una institución cuyo propósito de existencia es la limitación en el ejercicio del poder, buscando que la política,

¹¹³ Así, pueden citarse algunos ejemplos de estas funciones, v.gr. el caso del Presidente de los Estados Unidos Mexicano, quien además de ser el depositario del poder ejecutivo federal, también posee facultades que le permiten realizar actos que materialmente son de naturaleza legislativa, como son los reglamentos emitidos con fundamento en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; o bien las facultades de contenido jurisdiccional contenidas en el párrafo quinto del artículo 110 constitucional otorgadas a la Cámara de Senadores cuando este órgano legislativo actúa como Jurado de sentencia en el procedimiento del juicio político, por mencionar sólo algunos casos de esta "dualidad o pluralidad" de funciones.

¹¹⁴ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 11a. ed., México, Ed. Porrúa, 1997, p. 580

entendida como actividad —según se explicó anteriormente— no encuentre su fundamento en la voluntad individual y única del gobernante como sucede en los regímenes absolutos o totalitarios, sino más bien se circunscriba a la esfera de competencias que la ley establece a cada órgano estatal, contribuyendo con ello para la constitución de un auténtico Estado de Derecho.

Es necesario aclarar también que aunque doctrinalmente se denomina a este principio “división de poderes”, el nombre correcto sería “división de funciones”, en razón de la distribución de funciones del Estado a órganos diferentes, resultando de estas actuaciones el ejercicio del poder político, también denominado poder público.¹¹⁵

De este modo, dentro de nuestro sistema jurídico constitucional, el principio de la división de poderes esta consagrado en el artículo 49 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice: *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo,…”*.

Por último, esta división o distribución de funciones no implica una separación rigurosa, debiendo entenderse en el sentido de “que entre dichos poderes no existe independencia, sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes “soberanos”, es decir, habría tres “soberanías” diferentes, lo que es inadmisibile...”¹¹⁶.

Esta necesaria vinculación entre los órganos detentadores de las funciones de gobierno también es comentada por Elías Díaz, para quien este principio “no debe entenderse en forma absoluta y rígida como si las diferentes funciones y poderes de un mismo Estado constituyesen compartimentos aislados, totalmente comunicables entre sí. Al contrario [se trata] ... de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.”¹¹⁷ Y continúa diciendo el mismo autor: “Aparece aquí nuevamente la idea del control y la limitación del poder estatal:

¹¹⁵ *Vid. Ibidem*, p. 581, 585 y ss.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 580

¹¹⁷ Díaz, Elías, *Op.cit.*, p. 46

los tres poderes, limitándose recíprocamente, nunca entorpeciendo innecesariamente, constituyen una garantía frente al absolutismo y la dictadura. La existencia de este sistema de equilibrio y distribución...[sigue siendo]...requisito indispensable para todo Estado de derecho."¹¹⁸

1.2.1.3 LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

El principio de legalidad de la administración consiste en el "sometimiento de la Administración a la ley. Quiere ello decir que la Administración en su actuación deberá siempre respetar esa primacía de la ley, ajustando a ella su modo de proceder; la Administración realizará sus actos sobre la base de lo permitido por normas preexistentes. Éstas constituyen así el fundamento y el marco en que actúa la Administración."¹¹⁹

La legalidad de la administración puede resumirse señalando la obligación de las autoridades administrativas de actuar dentro de los límites y competencias que la ley les establece. Esto significa que la administración del Estado debe realizarse bajo la sumisión de la ley. Todo esto puede resumirse en el conocido principio de derecho público que establece: "*El órgano de poder público o autoridad sólo puede hacer aquello que expresamente le permiten las leyes*", mientras que "*los gobernados o particulares pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido por la ley*".

Esta máxima de legalidad obliga entonces a todas las autoridades administrativas a conducir su actividad conforme a Derecho, es decir, les impone el deber de actuar de acuerdo con el orden jurídico. Sin embargo, para garantizar a los gobernados este desarrollo legal de la Administración Pública, es necesaria la existencia de un sistema adecuado de control y responsabilidad de los titulares de dicha administración, que los obligue a conducirse dentro de las normas jurídicas en el desarrollo de sus funciones, y al mismo tiempo, brinde seguridad jurídica a los particulares respecto de los actos de las mismas autoridades. Este sistema se objetiviza a través de dos instituciones básicas: Un régimen de responsabilidades de los

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 47

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 49

servidores públicos y un eficiente sistema de justicia administrativa. Ambas figuras permiten al gobernado hacer válida la obligación de que la Administración se sujete al cumplimiento de la ley.

1.2.1.4 UN MARCO DE DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

Como se mencionó anteriormente, uno de los motivos principales del nacimiento de la forma particular de organización política denominada Estado de Derecho, fue el propósito de limitar el ejercicio arbitrario del poder por parte del gobernante en los Estados absolutos o despóticos. Para conseguir dicho propósito, se utilizaron originalmente dos instituciones: la separación de poderes y el reconocimiento en la Constitución del Estado de los derechos fundamentales del hombre. La primera de estas figuras ya ha sido analizada¹²⁰, por lo que ahora toca el turno de mencionar algunas ideas acerca del último elemento esencial de una auténtico Estado de Derecho.

El momento del surgimiento de los derechos fundamentales en la Carta Magna de un Estado es identificado generalmente a partir de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuyo artículo segundo establecía:

“Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l’homme. Ces droits son la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l’oppression”. (...) “El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.”¹²¹

El artículo citado establecía como derechos fundamentales la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, garantías que responden a los intereses de la burguesía naciente que busca tener acceso al poder político del cual permanecían alejados en virtud de las instituciones imperantes en el *ancien régime*, de manera que esos derechos responden indiscutiblemente a las ideas del liberalismo, razón por la cual a pesar de pregonar una

¹²⁰ *Vid. Supra*, p. 47 y ss.

¹²¹ Covián Andrade, Miguel, *Op.cit.*, p. 17

“libertad” para todos los hombres, en la práctica estos derechos solo beneficiaban a las nacientes clases opulentas de comerciantes, puesto que no se brindaba una verdadera igualdad entre todos los miembros de la comunidad, a pesar del discurso igualitario y liberador que servía de bandera al pensamiento francés ilustrado.

No obstante, si bien es cierto que los derechos fundamentales que deben asegurarse a los gobernados no pueden reducirse a los proclamados por el liberalismo, debe señalarse también que ésta corriente de pensamiento fue el primer momento de oposición al ejercicio absoluto del poder de los gobernantes. Al respecto, Elías Díaz comenta:

El liberalismo clásico, con su trasfondo de individualismo burgués, constituye insuficiente garantía para esa realización y protección de los derechos y libertades de todos los hombres (...) En efecto, en la ideología del Estado liberal y en su orden social los “derechos naturales” o derechos humanos se identifican sobre todo con los derechos de la burguesía, derechos que sólo de manera formal y parcial se conceden también a los individuos de las denominadas clases interiores.(...)

En cualquier caso, de lo que se trata ahora aquí es de dejar claramente afirmado que, a pesar de todas las insuficiencias del liberalismo en relación con los derechos humanos, constituye éste, sin embargo, punto válido de arranque para ese proceso de democratización, debiendo sin duda considerársele como Estado de Derecho en función también de esa lucha, sostenida frente al absolutismo, en pro de los derechos y libertades fundamentales del hombre y del ciudadano.¹²²

Puede concluirse entonces, diciendo que el cuarto elemento indispensable para la existencia de un auténtico Estado de Derecho consiste en un amplio sistema de derechos humanos a favor de los gobernados, en donde se incluyan, además de las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica creadas por el liberalismo, todos los demás derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales que han sido objeto de reconocimiento por la mayoría de los países en nuestros días, y que se han proyectado en la multiplicidad de documentos internacionales que en la actualidad consagran y establecen la defensa y el

¹²² Díaz, Elías, *Op.cit.*, p. 52 y 53 Este autor hace también una lista de los derechos que considera deben ser tutelados en un Estado para que pueda calificársele como un verdadero Estado de derecho. *Vid. Ibidem*, p. 54

cumplimiento de los principales derechos de los hombres, tanto en el ámbito regional como universal.

Todos estos son los elementos que, de acuerdo con el pensamiento del tratadista español Elías Díaz, integran y permiten identificar en una organización estatal a un verdadero Estado de Derecho.

Por otra parte, y como había sido señalado precedentemente, para instrumentar dentro del Estado los puntos explicados, se procedió a su incorporación en el texto fundamental – la Constitución – de cada uno de los países que se organizaban de acuerdo con el nuevo “estado” de cosas, es decir, siguiendo el modelo de organización política en donde se buscaba limitar el ejercicio del poder político mediante las instituciones del imperio de la ley, la separación de poderes, la legalidad en la administración y un adecuado sistema de derechos humanos o fundamentales. Este reconocimiento constitucional de los rasgos característicos del Estado de Derecho dio origen a que dicha organización estatal fuera denominada como “Estado Constitucional de Derecho”, haciendo referencia a la consagración de las citadas instituciones reguladoras del poder político en la Carta Magna del Estado. De esta forma, el adjetivo de “constitucional” se refiere esencialmente al carácter supremo de las disposiciones en las cuales se establecen los elementos del Estado de Derecho, entendiéndose que el imperio de la ley comienza por el imperio de la Ley Suprema, es decir, de la Constitución.

En palabras de Díaz, lo anterior se resume en la siguiente idea: “Si el Estado de Derecho es (así democráticamente entendido) imperio de la ley, resulta evidente que aquél es y habrá de ser por encima de todo imperio de la ley fundamental, imperio de la Constitución. Desde este punto de vista resulta obvio (casi tautológico) que todo Estado de Derecho es Estado constitucional de Derecho.”¹²³ Por último, el mismo autor español advierte:

Lo que en definitiva diferencia, pues, de manera más radical y sustancial al Estado de Derecho –como bien se señala en el Preámbulo de nuestra Constitución desde esa su necesaria correlación fáctica y prescriptiva con la democracia– es su concepción del

¹²³ *Ibidem*, p. 13

"imperio de la ley como expresión de la voluntad popular": es decir, creada (...) desde la libre participación y representación hoy de todos los ciudadanos. Si la ley, el ordenamiento jurídico, no posee ese origen democrático, podrá haber después imperio de la ley (de esa ley no democrática) pero nunca Estado de Derecho. Desde luego que cuanto mayor y mejor, en cantidad y calidad, sea dicha participación por de pronto en las decisiones, mayor legitimación y mejor legitimidad tendrán esa democracia y ese Estado de Derecho."¹²⁴

Varios puntos importantes pueden desprenderse de la transcripción anterior: El primero consiste en la obligada relación en los hechos y en el orden jurídico (fáctica y prescriptiva) que debe existir entre el Estado de Derecho y la Democracia.

En segundo lugar, la mención que hace Elías Díaz de conceptos sumamente importantes, tales como: democracia, participación y representación política, mismos que serán estudiados en el siguiente apartado de este trabajo de investigación, debido a su importancia conceptual y a que representan también el marco teórico del presente trabajo.

Finalmente, como tercer punto se observa el señalamiento que hace Díaz de la trascendencia que tienen la cantidad y la calidad de la participación y representación política dentro de la democracia y del Estado de Derecho, aspecto que constituye el eje central de este trabajo: **lograr una representación política participativa, en la cual mujeres y jóvenes tengan presencia real y efectiva en los órganos de representación estatales, específicamente, en las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.**

La necesaria relación entre Estado de Derecho y democracia es expresada por Elías Díaz cuando, al prologar la novena edición de su clásico *Estado de derecho y sociedad democrática*, señala:

He vuelto a releer ahora en 1998, con cierta calma pero con no excesiva nostalgia, las viejas páginas de éste que fue mi primer libro, de 1966. Ya en el mismo título –esa era desde entonces mi idea central– el Estado de Derecho se vinculaba allí de modo

¹²⁴ *Ibidem*, p. 12

necesario a la democracia, a la inacabable e imprescindible tarea de construir una sociedad democrática. Quiere esto decir que las exigencias éticas y políticas de la democracia, la doble participación en las decisiones y en los resultados (necesidades, derechos, libertades) se trasladan y deben trasladarse de modo coherente, aunque a través de procesos históricos complejos, al marco jurídico, institucional y normativo del que llamamos Estado de Derecho.¹²⁵

Para realizar esta necesaria vinculación, corresponde ahora, estudiar el amplio concepto de: Democracia.

1.3 DEMOCRACIA

1.3.1 NOCIÓN DE DEMOCRACIA

El tema de la democracia es de indiscutible importancia en nuestros días. "Democracia" es una palabra a la que se hace referencia en casi todos los debates de la vida social, política y económica de nuestros días. Esta trascendencia es expresada por Norberto Bobbio cuando menciona: "No creo ser demasiado temerario si digo que nuestro tiempo podría ser llamado *L'ère des démocraties*. La democracia se ha vuelto en estos años el denominador común de todas las cuestiones políticamente relevantes, teóricas y prácticas"¹²⁶

La misma reflexión acerca de lo que puede denominarse "La era de las democracias" se encuentra en la obra del politólogo norteamericano Robert Alan Dahl, quien al respecto comenta: "A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el mundo fue testigo de un cambio político extraordinario y sin precedentes. Todas las principales alternativas a la democracia, o bien desaparecieron, o se transformaron en residuos exóticos, o se retiraron de la palestra para encerrarse en sus últimos baluartes"¹²⁷

¹²⁵ *Ibidem*, p. 9

¹²⁶ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, (Sección de Obras de Política y Derecho), p. 9

¹²⁷ Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, trad. Fernando Vallespín, Madrid, Ed. Taurus, 1999, (Colección Pensamiento), p. 7

No obstante, a pesar de la valía que encarna el concepto de democracia, difícilmente puede decirse que en las cuestiones políticas –teóricas o prácticas– se haya llegado a un pleno entendimiento de su significado, llegándose incluso a utilizar este término con una multiplicidad de significados, la mayoría de ellos ambiguos, e incluso contradictorios, amén de reducciones simplistas de su contenido. Hans Kelsen comenta el uso indistinto e incorrecto de este concepto:

La democracia es la consigna que durante los siglos XIX y XX domina casi totalmente sobre los espíritus. Precisamente esta es la razón de que haya perdido, como todos los lemas, su sentido intrínseco. Copiando la moda política, este concepto – el más explotado entre todos los conceptos políticos – resulta aplicado a todos los fines y en todas las ocasiones posibles, y adopta significados contradictorios en ciertos casos, cuando no ocurre que la irreflexión usual del lenguaje político vulgar lo rebaja a una frase convencional que no corresponde a ningún sentido determinado.¹²⁸

Esta situación provoca la existencia de distintos significados para el término democracia, convirtiéndose en lo que Anthony Arblaster denomina “un paraguas lingüístico para todos ellos”¹²⁹ En México, esta situación es señalada por el profesor Jesús Silva-Herzog Márquez, cuando dice:

La democracia no es una canica. Es un régimen complejo. Una casa de muchos cuartos, muchos moradores, muchos pilares. A pesar de ello, muchos han tratado de encontrar al verdadero dueño de la casa, su salón principal o el pórtico de entrada. Han intentado condensar en una píldora la esencia de la democracia. Pero ésta es escurridiza. Tratar de atenuar la complejidad de este edificio no hace más que empobrecer nuestra comprensión de la vida democrática. Y, con ello, se empobrece nuestra propia experiencia.¹³⁰

¹²⁸ Kelsen, Hans. *Esencia y valor de la democracia*, trad. Rafael Iuengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, México, Ed. Colofón, 1992, p. 11 y 12.

¹²⁹ Arblaster, Anthony, *Democracia*, Madrid, Ed. Alianza, 1992, (Sección: Humanidades), p. 17.

¹³⁰ Silva-Herzog Márquez, Jesús J., *Esferas de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1996, (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 9), p. 11.

De esta forma, como una primera aproximación a la democracia, y para poder alcanzar una comprensión integral de la misma evitando caer en el simplismo comentado por el autor mexicano, debe señalarse que, desde sus orígenes en la antigua Grecia, la democracia fue considerada como una forma de gobierno en donde las decisiones políticas eran tomadas por la mayoría, o dicho en otras palabras, donde el poder era ejercido por el pueblo, en contraposición con las formas de gobierno en donde el poder se ejercía por un pequeño grupo del mismo (la aristocracia), o bien, por una sola persona (monarquía). Así, Aristóteles distingue tres formas de gobierno según el número de personas que detentan el poder: muchos, pocos o uno solo, constituyendo democracias, aristocracias o monarquías¹³¹. Es así como el primer elemento para conceptuar a la democracia consiste en la afirmación de que se trata de una **forma de gobierno**. En consecuencia, es necesario comenzar por analizar qué es una forma de gobierno.

Al respecto, el maestro universitario Ignacio Burgoa señala: "Uno de los problemas más complejos que afronta la teoría del Derecho Público estriba en la distinción entre *formas de Estado* y *formas de gobierno*."¹³² En mi opinión, para poder distinguirlas es necesario aclarar primeramente lo se entiende por Estado y por gobierno. En cuanto al concepto de Estado, éste ya ha sido objeto de análisis, por lo cual se procederá a distinguir la esencia del gobierno.¹³³

Al realizar el estudio de la conceptualización del Estado se hizo alusión a la doctrina clásica de los elementos constitutivos del Estado para explicar su naturaleza. Según esta concepción, el Estado se integra por tres elementos: población, territorio y gobierno, entendido éste último como la organización del poder supremo –político– del Estado. Pues bien, en el mismo orden de ideas, Burgoa Orihuela señala que el gobierno es "el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder político que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad"¹³⁴

Puede observarse entonces que Estado y gobierno son cosas distintas, a pesar de las

¹³¹ Vid. Aristóteles, *La política*,

¹³² Burgoa, Ignacio, *Op.cit.*, p. 401

¹³³ Sobre el concepto de Estado como la organización político-jurídica de una comunidad específica Vid. *Supra*, p. 9 y ss.

¹³⁴ Burgoa, Ignacio, *Op.cit.*, p. 401

profusas confusiones entre numerosos políticos mexicanos, quienes utilizan las palabras Estado y gobierno indistintamente para referirse a la función de los órganos públicos. No obstante, la esencia del Estado consiste en la organización político-jurídica de la comunidad política (institución pública dotada de personalidad jurídica, en palabras del maestro emérito universitario), en tanto, el gobierno se constituye por los órganos detentadores del poder político y la función realizados por los mismos. El mismo Burgoa establece este criterio al considerar que: “Estado y gobierno no pueden, pues, confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas”, y citando al profesor español Posada, apunta que el gobierno “es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere aquél como función —de ordenar, de mantener un régimen, de *gobernar*, en suma —, ya se le defina como un conjunto de órganos; una estructura: el gobierno es algo *del* Estado y *para* el Estado, pero *no es* el Estado”¹³⁵

El gobierno es parte del Estado, ya sea como elemento constitutivo del mismo según la concepción Normativista del Estado, o bien entendido como la organización del poder político (recuérdese la afirmación de Duverger, quien define al gobierno como “el poder organizado y las instituciones de autoridad y sujeción de toda comunidad”¹³⁶). Además de esto, el gobierno presenta dos aspectos: orgánico y funcional, también denominados estructural y dinámico respectivamente. El aspecto **orgánico o estructural del gobierno** consiste en el conjunto de órganos del Estado, es decir, en “la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas”¹³⁷, mientras que el **aspecto funcional o dinámico** está constituido por las funciones diferenciadas y específicas del Estado, por las funciones en que se desarrolla el poder político.

Así, Burgoa concluye diciendo que por gobierno se entiende “el conjunto de órganos que desempeñan el poder público del Estado a través de las diversas funciones en que éste se traduce y la *actividad imperativa* es que tales funciones se despliegan”¹³⁸. También señala el jurista mexicano que la esencia de las formas de gobierno reside en indicar “el modo *cómo* se ejerce el gobierno de un Estado y en *quién* se deposita su ejercicio”¹³⁹.

¹³⁵ *Ibidem*

¹³⁶ *Vid. Supra*, p. 37 y 38

¹³⁷ Burgoa, Ignacio, *Op.cit.*, p. 401 y 402

¹³⁸ *Ibidem*, p. 467

¹³⁹ *Ibidem*, p. 465

Tomando como base lo anterior, debe decirse que *la democracia es la forma de gobierno en donde el gobierno del Estado se ejerce a través de la decisión de la mayoría, depositándose su ejercicio en el pueblo*. Esta concepción es sumamente escueta, pero funciona en este momento como una primera aproximación para entender la esencia de la democracia, y posibilita para hacer una afirmación sólida: **la democracia es una forma de gobierno**.

Continuando con la exposición de la noción de democracia, es momento de atender al origen etimológico de esta palabra. El término democracia proviene de los vocablos griegos *demos* y *kratos*, que significan pueblo y poder o autoridad respectivamente, de tal suerte, etimológicamente la palabra democracia significa “el poder del pueblo”. Esta es la razón por la cual, como escribe Burgoa, para definir a la democracia “generalmente se acude a la célebre fórmula que *Lincoln* utilizó en el año de 1863 y que la describe como “el gobierno *del* pueblo, *por* el pueblo y *para* el pueblo”.¹⁴⁰

Sin embargo, esta concepción meramente etimológica resulta insuficiente para explicar a la democracia, pues como afirma Sartori, esta “explicación no es otra cosa que la ‘definición de una palabra por una palabra’ que vierte a un problema conocido el significado de un término que procede de otro lenguaje, y el problema de definir la democracia es mucho más complicado que esto”¹⁴¹

Así, a pesar de la dificultad por elaborar dicha una definición aceptada universalmente, el problema de establecer la esencia de la democracia resulta de suma importancia, en función de la aceptación global, que como se ha mencionado, recibe este tipo de gobierno en nuestros días. Sartori enuncia estas ideas al manifestar: “Todo el mundo está a favor de la democracia pero ¿de qué democracia? Si la respuesta fuera: “de cualquier cosa que lleve ese nombre”, el precio de la unanimidad de consenso en la democracia sería demasiado caro, pues creer que un sistema político es una democracia por el simple hecho de que se le llame así, es una forma de destruir a la democracia por medio de su propio nombre.”¹⁴² Por tanto, es necesario realizar un

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 513

¹⁴¹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia, 1. El debate contemporáneo*. México, Ed. Alianza, 1994, (Col. Ciencias Sociales), p. 26

¹⁴² *Ibidem*, p.

esfuerzo por contestar a la pregunta: ¿qué es la democracia?, sin conformarse al entender qué significa la palabra democracia.

Para comenzar el estudio de la democracia es necesario observar las ideas que al respecto expresa el profesor Karl W. Deutsch al señalar: "Bajo un gobierno democrático, la mayoría (en forma directa o indirecta) hace o confirma las leyes y elige o confirma el gobierno, sus funcionarios y sus políticas"¹⁴³

Lo mismo plantea Anthony Arblaster, quien se refiere a la idea de gobierno de la mayoría en términos de gobierno popular. Este politólogo afirma que "En la raíz de todas las definiciones de democracia, independientemente de cuán refinadas y complejas sean, está la idea del poder popular, de una situación en que el poder, y quizás la autoridad también, descansan en el pueblo."¹⁴⁴

De este modo, la democracia se presenta como **la forma de gobierno en donde las decisiones políticas (o colectivas) son tomadas por el mayor número de personas posible** (de ahí que se le denominara el poder del pueblo, concibiendo a éste como el conjunto de los miembros de la comunidad política), en oposición a la toma de decisiones por parte de una sola persona (monarquía) o de un pequeño grupo o clase social (poliarquía).

La participación colectiva en la toma de decisiones implica que el flujo del poder viene de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo, es decir, que las acciones de gobierno provienen de los gobernados y no son impuestas por los gobernantes. Para alcanzar este objetivo (la colectivización de las decisiones de gobierno) son indispensables dos elementos al interior de un régimen democrático: la igualdad entre los individuos que forman el Estado (denominada por Robert Dahl como *lógica de la igualdad*)¹⁴⁵ y la libertad para participar en la toma de decisiones.

Resumiendo: *la democracia es la forma de gobierno que implica la toma de decisiones*

¹⁴³ Deutsch, Karl W., *Op.cit.*, p. 31

¹⁴⁴ Arblaster, Anthony, *Op.cit.*, p. 18 y 19

¹⁴⁵ *Vid.* Dahl, Robert A., *Op.cit.*, p. 15, 16 y ss.

colectivas por parte del mayor número de miembros de la comunidad política, para lo cual es indispensable la existencia de la igualdad y la libertad como condiciones esenciales para que esto sea posible. Bajo esta perspectiva, hasta el momento es posible identificar tres elementos fundamentales de la democracia:

- a) la regla de la mayoría
- b) la igualdad entre los miembros de la sociedad, y
- c) la libertad para participar en la toma de decisiones

Estos tres elementos servirán para realizar un estudio comprensivo de la democracia, pero para hacerlo, es necesario distinguir primero entre dos tipos básicos de democracia, en atención a la naturaleza de la participación de los miembros de la comunidad política en la toma de decisiones, ya sea que la participación se efectúe por sí mismos, o bien se realice a través de intermediarios, originándose de esta forma una participación directa o indirecta, de manera tal que la doctrina ha establecido una distinción entre ambos principios de participación identificando y prescribiendo la existencia de una **democracia directa y una democracia indirecta o representativa**, también denominadas **democracia de los antiguos y democracia de los modernos**.

1.3.2 DEMOCRACIA DIRECTA

Hans Kelsen define este tipo de democracia diciendo: "La democracia directa se caracteriza por el hecho de que la legislación, lo mismo que las principales funciones ejecutivas y judiciales, son ejercidas por los ciudadanos en masa, reunidos en asamblea."¹⁴⁶

Por su parte, José F. Fernández Santillán afirma que la democracia directa es "aquella en la que se reúnan en una asamblea soberana los individuos que gozaban de derechos políticos, sin mediación alguna de representantes, para tomar decisiones obligatorias para todos los miembros de la ciudad-Estado."¹⁴⁷

¹⁴⁶ Kelsen, Hans, *Teoría general del Est...*, Op.cit., p. 342

¹⁴⁷ Fernández Santillán, José F., *La democracia como forma de gobierno*, 2a. ed., Instituto Federal Electoral, México, 1995, (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 3), p. 9

En el mismo sentido, Norberto Bobbio comenta: "Para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido de que directo quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya ningún intermediario."¹⁴⁸

De esta forma, por democracia directa se entiende **la toma de las decisiones políticas a través de la participación inmediata de los ciudadanos, con base en la discusión directa de los problemas públicos entre la totalidad de los miembros de la comunidad y la creación de soluciones a partir de la votación mayoritaria de las personas (ciudadanos) reunidas en asamblea.** El máximo ejemplo de democracia directa en la historia de las instituciones políticas se encuentra en la Grecia Antigua, alrededor del año 500 antes de Cristo, en la ciudad de Atenas, que si bien "no fue la única democracia en el antiguo mundo griego, (...) fue la más estable, la de más larga vida y la mejor documentada, aunque sólo sea porque políticamente era la más importante y culturalmente la más brillante y creativa de todas las ciudades-Estado. Atenas, por tanto, será nuestro modelo de democracia tal y como la desarrollaron y como la entendieron los griegos."¹⁴⁹

Arblaster señala que el origen de la democracia ateniense se encuentra en la constitución dictada por Solón¹⁵⁰ para la ciudad, cerca del año 594 a. de C., en donde dividió al cuerpo ciudadano en cuatro clases de acuerdo con la riqueza o posesión de propiedades, concediendo el derecho de asistir a la asamblea popular o *ecclesia* a los miembros de la clase más baja, permitiéndoles también formar parte de los jurados que definían la culpabilidad o inocencia, así como las sentencias en los tribunales. Aún cuando no se trataba de poderes substanciales, a través de reformas posteriores se lograría ampliarlos.¹⁵¹

¹⁴⁸ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 59

¹⁴⁹ Arblaster, Anthony, *Op.cit.*, p. 27 y 28

¹⁵⁰ Estadista ateniense, incluido entre los Siete Sabios de Grecia. Elegido arconte (-594), hizo frente a la crítica situación social de Atenas, donde, debido a un proceso de acumulación de tierras y poder en manos de la nobleza, los campesinos perdían sus campos y su libertad. Solón anuló las deudas e hipotecas, limitó la extensión de las propiedades y prohibió los contratos que implicaban la pérdida de la libertad personal.

¹⁵¹ Arblaster, Anthony, *Op.cit.*, p. 28

Con el transcurso del tiempo, la democracia ateniense evolucionó hasta convertirse en el ideal de la democracia directa. Robert Dahl presenta un panorama esquemático del gobierno de Atenas en su época de esplendor:

El gobierno de Atenas era complejo, demasiado complejo para ser adecuadamente descrito aquí. En su núcleo y a la cabeza había una *asamblea* en la que podían participar todos los ciudadanos. La asamblea elegía a unos pocos cargos clave –los generales, por ejemplo, por muy extraño que nos pueda parecer—. Pero el principal método de selección de los ciudadanos que debían ocupar otros cargos cívicos fue el sorteo, al que ciudadanos elegibles se sometían para ser seleccionados en régimen de igualdad. Según algunas estimaciones, un ciudadano corriente tenía una razonable posibilidad de ser elegido por sorteo al menos una vez a lo largo de su vida para servir en el más importante cargo presidencial en el gobierno.¹⁵²

Esta es la **democracia directa**, también denominada **democracia de los antiguos** en virtud de haber existido en los tiempos de la Grecia y Roma clásicas, ciudades en donde tuvo su mayor esplendor. Sin embargo, estas ciudades no constituyen un Estado como el que se analizó en el primer punto de este capítulo, es decir, distaban mucho de ser un auténtico Estado moderno integrado por varias ciudades que alcanzaran la autonomía económica, política y social, con las consecuentes dimensiones en población y territorio que superan por mucho la estructura de las ciudades de Grecia y Roma hace más de dos mil años. Por consiguiente, en los tiempos actuales resulta imposible *de facto* la existencia de un régimen de gobierno que responda a las exigencias de la democracia directa, esto es, que contemple la toma de las decisiones colectivas en una asamblea en donde se reúnan la totalidad de los miembros de la comunidad política que gozan de derechos políticos mediante la libre e igual deliberación de los asuntos públicos y por medio de votaciones mayoritarias.

En este sentido, la democracia directa se concibe ahora más como un paradigma de participación ciudadana que como una opción real de gobierno. El primer autor en concebir estas ideas fue Juan Jacobo Rousseau, quien argumenta que: "Si tomamos el término en su

¹⁵² Dahl, Robert A., *Op.cit.*, p. 18 y 19

acepción más rigurosa, nunca ha existido una verdadera democracia y jamás existirá.”¹⁵³ El autor ginebrino concebía a la democracia directa como la única y verdadera democracia, rechazando cualquier aspecto representativo dentro del gobierno de un Estado y convirtiéndose en un feroz crítico de la democracia representativa, llegando de esta forma a señalar: “La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada: consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad general no se representa; o es ella misma, o es otra: no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes, no son más que sus delegados; no pueden acordar nada definitivamente. Toda ley que no haya ratificado personalmente el pueblo es nula; no es una ley”, y refiriéndose al caso británico, advierte: “El pueblo inglés se cree libre y se equivoca de parte a parte; sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; en cuanto los ha elegido, es esclavo, no es nada. Por el uso que hace de su libertad en los breves momentos en que disfruta de ella merecería perderla.”¹⁵⁴

Rousseau, considerado como el primer teórico moderno de la democracia, insiste en la imposibilidad de existencia de la democracia directa, pues considera que es “...contrario al orden natural que gobierne el mayor número y que sea gobernado el menor.” Y añade: “No puede imaginarse que el pueblo permanezca constantemente reunido para ocuparse de los asuntos públicos, y fácilmente se ve que para esto no podría establecer comisiones sin que cambiara la forma de la administración.”¹⁵⁵

Este filósofo analiza las características de la comunidad política en donde pueda establecerse adecuadamente un régimen de democracia directa. Así, a la pregunta de “¿cuántas cosas difíciles de reunir no supone este gobierno?”, Rousseau responde:

En primer lugar, un Estado muy pequeño en que sea fácil congregarse al pueblo y en el que cada ciudadano pueda conocer fácilmente a todos los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres, que evite multitud de cuestiones y de discusiones

¹⁵³ Rousseau, Jean Jacques, *Obras selectas*, trad. Enrique López Castellón y Francisco Márquez Cabrera, Ed. EDIMAT, Madrid, (Serie Obras Selectas), p. 100

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 124

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 100

espinosas; además, mucha igualdad en las categorías y en las fortunas, sin lo cual no podría subsistir mucho tiempo la igualdad en los derechos y en la autoridad; por último, poco o nada de lujo, porque o el lujo es consecuencia de las riquezas, o las hace necesarias; corrompe a la vez al rico y al pobre; al uno por poseerlas y al otro por ambicionarlas; entrega a la patria a la molición¹⁵⁶, a la vanidad; priva al Estado de todos sus ciudadanos para hacerlos esclavos unos de otros, y todos de la opinión.¹⁵⁷

En conclusión, para Rousseau, concebir a la democracia directa como una opción real de gobierno es una utopía, pues “Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente, pero no conviene a los hombres un gobierno tan perfecto”.¹⁵⁸

Al respecto, cabe señalar que no es necesario llegar al extremo de concebir a la democracia directa como una quimera absoluta, pero efectivamente, por lo menos al nivel de cualquier organización estatal de nuestros días, lograr el establecimiento de una forma de gobierno en donde las decisiones colectivas sean discutidas y adoptadas por la mayor parte de los miembros de un Estado, es sumamente difícil, lo anterior debido principalmente al número de la población que goza de derechos políticos dentro del mismo, así como a la dificultad de reunirlos en un solo lugar, condición necesaria para permitir la libre discusión entre ellos. Por otro lado, deben considerarse también las numerosas reuniones necesarias para tratar la totalidad de los asuntos públicos, amén de la disparidad económica, social, cultural y educativa entre los individuos, aspecto relevante para entender la limitación de entendimiento entre los participantes, todas éstas entre muchas otras circunstancias.

En suma, por todas las razones anteriores, es inoperable de facto la democracia tal como fue concebida por los antiguos griegos y romanos, en donde la participación de los sujetos con derechos políticos plenos se realice directamente, esto es, sin intermediarios. Precisamente para resolver los obstáculos señalados para este tipo de democracia, surge la institución de la representación política, creándose de esa manera otro tipo de democracia: la democracia indirecta o representativa.

¹⁵⁶ Afición a la excesiva comodidad en el modo de vivir.

¹⁵⁷ Rousseau, Jean Jacques, *Op.cit.*, p. 100

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 101

1.3.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

En la democracia representativa, la participación de los miembros de la comunidad con derechos políticos (ciudadanos) en la toma de decisiones públicas se da a través de intermediarios electos por ellos mismos, es significa que, a diferencia de la democracia directa, los individuos no participan de manera inmediata en la deliberación de los asuntos del Estado, sino que lo hacen a través de los representantes designados para tal efecto. Esto explica la denominación de **democracia indirecta** en virtud del tipo de participación ciudadana, lo mismo que el título de **democracia representativa**, por ser los representantes políticos en quienes reside la elaboración de las políticas públicas que rijan al Estado. En cuanto al nombre de **democracia de los modernos**, ésta procede de la noción que acerca de la democracia han expresado y expresan los autores políticos modernos y contemporáneos, en contraposición con la visión que de este tipo de gobierno tenían los antiguos pensadores, griegos y romanos principalmente, y que originó el tipo de democracia directa, ideas que ya fueron explicadas.

La democracia representativa, como se ha mencionado, responde a la visión moderna de la democracia, de manera que cuando algún teórico político hace alusión al término democracia en nuestros días, se refiere al tipo de democracia en donde la opinión de los ciudadanos se expresa a través de sus representantes, y no mediante su participación directa en la discusión y adopción de las decisiones fundamentales.

José Fernández Santillán comenta la distinción entre los dos tipos de democracia cuando señala:

Es curioso, pero lo que ahora consideramos como instituciones propias de la democracia, vale decir, las elecciones y los partidos, en ese entonces [siglo V a. de C.] eran calificados como ajenos a ella. Las elecciones más bien se hacían corresponder con la aristocracia o con la monarquía porque así se escogía a los mejores (*aristós*) o a un solo dirigente (monarquía electiva). Este es uno de los puntos más interesantes y controvertidos de la democracia como forma de gobierno: en la antigüedad se practicaba en una gran convención de ciudadanos, sin divisiones internas y por medio de un sorteo para asignar la mayoría de los cargos públicos, o sea, sin partidos y sin

sufragios; por el contrario, en la época actual se realiza fundamentalmente en una asamblea de representantes integrada por facciones políticas y a la cual se accede, como a buena parte de los cargos públicos, a través del voto.¹⁵⁹

En este sentido, la concepción actual de la democracia encierra la idea de la representación política, a diferencia de la democracia directa en donde los "ciudadanos" tenían una participación sin intermediarios. Debe aclararse entonces que, cuando en los escritos y estudios políticos modernos y contemporáneos, se alude a la democracia, ésta debe ser entendida como la democracia representativa o indirecta.

El primero teórico moderno que defendió el régimen democrático representativo fue el filósofo, economista y politólogo inglés John Stuart Mill quien al realizar un estudio sobre cuál es el gobierno ideal para el Estado moderno, señala:

...es evidente que el único gobierno que puede satisfacer por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el que todo el pueblo participa; que cualquier participación, aún en la más mínima función pública, es útil; que la participación debe ser en todos lados tan grande como lo permita el grado general de progreso de la comunidad; y que, por último, no hay nada más deseable, que la participación de todos en el ejercicio del poder soberano del estado. Pero en virtud de que, como no sea en una comunidad muy pequeña, no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy pequeñas, en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser el representativo.¹⁶⁰

Así, para Stuart Mill el gobierno ideal es aquel en donde todos, o al menos la mayor cantidad de individuos posible, tienen el ejercicio del poder político; pero siendo imposible que dicho ejercicio sea realizado de manera directa por los ciudadanos, es necesario recurrir a la institución de la representación política, para de esta forma asegurar la participación mayoritaria del pueblo a través de sus representantes, creándose de esta forma la **democracia**

¹⁵⁹ Fernández Santillán, José F., *La democracia como form...*, *Op.cit.*, p. 13 Cfr. También Dahl, Robert A., *Op.cit.*, p. 19, 20 y 21

¹⁶⁰ Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Ed. Gernika, 2001, (Colección Clásicos de Ciencia Política No. 3), p. 85

indirecta o representativa, a la que Stuart denomina **gobierno representativo** y califica como el gobierno ideal del Estado moderno.

Para el filósofo inglés: "El significado de gobierno representativo consiste en que todo el pueblo, o una gran parte del mismo, ejerza por medio de los representantes electos por dicho pueblo, el poder supremo en que, según todas las constituciones políticas, en alguien debe residir."¹⁶¹

La democracia representativa se presenta entonces como la forma de gobierno en donde el poder político es ejercido por la totalidad de los ciudadanos de un Estado, o bien por la mayoría de éstos, a través de los representantes que los mismos titulares de derechos políticos elijan. En palabras de Dahl, la solución a las dificultades de la democracia directa se encuentra en "un sistema factible de gobierno *representativo* basado en representantes *elegidos democráticamente*"¹⁶². De tal suerte, pueden observarse como elementos esenciales de la democracia moderna a los *representantes de los ciudadanos*, así como las *elecciones* y el *derecho de sufragio*. Sin embargo, la democracia no se reduce a la elección de representantes a través del sufragio popular, sino que trasciende estas instituciones y forma un todo complejo. Para analizar el contenido de la democracia moderna, se estudiará el pensamiento de dos de los más grandes teóricos actuales de la democracia: Norberto Bobbio y Robert Alan Dahl.

Al abordar este tópico, Norberto Bobbio propone una **definición mínima de democracia**, la cual se establece como: "un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados"¹⁶³.

Bobbio explica su definición diciendo que ese conjunto de reglas de carácter primario o fundamental establecen dos aspectos esenciales: "*quién* está autorizado para tomar las

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 105

¹⁶² Dahl, Robert A., *Op.cit.*, p. 20

¹⁶³ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 18

decisiones colectivas y bajo que *procedimientos*¹⁶⁴, pero siempre buscando la mayor participación posible. Estos aspectos corresponden a los tres elementos primordiales de la democracia que fueron señalados antes: la regla de la mayoría, la igualdad entre los miembros de la sociedad, y la libertad de los ciudadanos para participar en la toma de las decisiones colectivas. Se procederá entonces al análisis de la definición del jurista italiano.

El primer aspecto que encierra la definición de Bobbio implica a **quiénes** están autorizados para tomar las decisiones políticas, y sobre este punto el politólogo explica: "...por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar (o a colaborar en la toma de) decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo."¹⁶⁵ Para Bobbio, es incorrecta la afirmación de que "todos" participan en la toma de decisiones, pues aún en el más perfecto de los regímenes democráticos, sólo votan los individuos que han alcanzado cierta edad (nuestra Constitución Política, en sus artículos 34 y 35, establece como requisito para ser ciudadano mexicano y poder ejercer el derecho de sufragio —en su aspecto activo, es decir, como facultad para elegir representantes— haber cumplido 18 años). Por esta razón, es válido hacer la siguiente afirmación: "Como gobierno de todos, la omnicracia es un ideal límite"¹⁶⁶, y la mejor prueba de ello es que "Cuando se dice que en el siglo pasado en algunos países se dio un proceso continuo de democratización se quiere decir que el número de quienes tienen derecho al voto aumentó progresivamente", muestra del intento por otorgar derechos políticos al mayor número de individuos posible¹⁶⁷.

En el mismo orden de ideas, Hans Kelsen apunta: "Es de la naturaleza de la democracia que el derecho de sufragio sea universal. El número de individuos excluidos de tal derecho

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 24

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 25

¹⁶⁶ *Ibidem*

¹⁶⁷ *Ibidem* En este punto es posible observar una diferencia entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos, pues mientras en la Atenas del siglo V a. de C. sólo una pequeña parte de los adultos tenía el derecho de asistir a la *ecclesia* para participar en el debate de los asuntos públicos y la toma de decisiones (permaneciendo excluidos de asistir a la asamblea los esclavos y las mujeres), en la actualidad el derecho de sufragio se ha extendido a la mayoría de las personas adultas del Estado, aunque esta disposición no tenga más de un siglo de alcanzar su total cumplimiento. Así, *v.gr.*, en los Estados Unidos se estableció el derecho de voto efectivo en favor de las personas de raza negra hasta la aprobación y entrada en vigor de las Leyes de Derechos Civiles de 1964 – 1965. En México, el derecho de voto se concedió a la mujer en 1953, y fue ejercido por vez primera en las elecciones de 1954.

debe ser el menor posible, y la edad mínima para obtener tal derecho ha de ser también la más baja posible. Es especialmente incompatible con la idea democrática del sufragio universal la exclusión de las mujeres o de individuos que pertenecen a cierta profesión, como por ejemplo, los soldados o los sacerdotes."¹⁶⁸

En cuanto al tema de los **procedimientos** autorizados para la toma de decisiones, Bobbio argumenta: "Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión. (Y agrega) Si es válida una decisión tomada por la mayoría, con mayor razón es válida una decisión tomada por unanimidad."¹⁶⁹

Kelsen también estudia el principio de la mayoría en los regímenes democráticos, y sobre el particular subraya:

El mayor grado posible de libertad individual, es decir, la mayor aproximación posible al ideal de autodeterminación compatible con la existencia de un orden social, encuéntrase garantizado por el principio de que un cambio del orden social requiere el consentimiento de la mayoría simple de los individuos a él sujetos. De acuerdo con este principio, el número de los individuos sujetos al orden social que aprueban dicho orden será siempre mayor que el número de aquellos que —enteramente o de manera parcial—, lo desaprueban, aún cuando permanezcan sujetos a él.¹⁷⁰

De este modo, se debe coincidir con Kelsen en que: "La idea en que se funda el principio mayoritario es la de que el orden social debe concordar con la voluntad del mayor número, y discrepar de la del menor número posible."¹⁷¹

Por último, Norberto Bobbio presenta una tercera condición para integrar su definición

¹⁶⁸ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el est.... Op.cit.*, p. 349

¹⁶⁹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem.... Op.cit.*, p. 25

¹⁷⁰ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el est.... Op.cit.*, p. 340

¹⁷¹ *Ibidem*

mínima de democracia, y para expresarla señala: "...es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra."¹⁷² Para ello, es imprescindible la existencia de los otros dos elementos señalados al comenzar el estudio de la democracia: la **igualdad** entre los miembros de la sociedad, y la **libertad** de los ciudadanos para participar en la toma de las decisiones colectivas, siendo este el momento oportuno para su explicación.

En primer término se tratará el aspecto de la **libertad** como fundamento de la democracia. Para ello, se acudirá al pensamiento de Kelsen, quien basado en las ideas de Rousseau estima que en un principio, la idea de libertad tiene un aspecto negativo, significando la ausencia de toda sujeción o autoridad capaz de imponer obligaciones. Sin embargo, la sociedad implica el orden, y este orden impone limitaciones a la conducta del hombre; por tanto, el término libertad en su sentido originario implica que sólo se es libre cuando se vive fuera de la sociedad y del Estado, mientras que al permanecer dentro de la comunidad política los individuos son susceptibles de ser influenciados en su comportamiento social. Esta aparente contradicción es solucionada por el pensador alemán advirtiendo que la primera es una libertad natural, cuyo espacio es la anarquía, en tanto la segunda consiste en la libertad política, existente en la comunidad social.¹⁷³

Para explicar lo anterior, Kelsen manifiesta:

La libertad que resulta posible dentro de la sociedad y, especialmente, dentro del Estado, no puede ser libertad de todo vínculo, sino libertad en relación con una especie particular de vínculos. El problema de la libertad política es éste: ¿cómo es posible encontrarse sujeto a un orden social y permanecer libre? Rousseau ha formulado así la pregunta a que la democracia da respuesta. Un súbdito es políticamente libre en la medida en que su voluntad individual se encuentra en armonía con la "colectiva" (o "general") expresada en el orden social. Esa armonía entre la voluntad "colectiva" y la individual solamente queda garantizada cuando el orden social es creado por los

¹⁷² Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem....*, *Op.cit.*, p. 26

¹⁷³ Vid. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el est....*, *Op.cit.*, p. 335 - 346 y Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la dem....*, *Op.cit.*, p. 15 - 28

individuos sujetos al propio orden. El orden social significa la determinación de la voluntad del individuo. La libertad política, esto es, bajo un orden social, es autodeterminación del individuo por participación en la creación del orden social. La libertad implícita en lo que llamamos libertad política es, en el fondo, autonomía.¹⁷⁴

En pocas palabras: cuando se habla de libertad se sugiere la existente dentro de un orden social, consistente en la posibilidad de participar en la creación del orden social, de tomar parte en la toma de las decisiones colectivas, creándose de esta forma la libertad política. Partiendo de este esquema, la democracia es la forma de gobierno que posee el mayor grado de libertad por buscar la mayor participación ciudadana posible, mediante el otorgamiento del derecho de intervenir en los asuntos públicos a la mayoría de la población adulta de un Estado, como ya se explicó anteriormente.

Por otro lado, Kelsen comenta el tránsito de la libertad natural a la libertad política diciendo: "Si la Sociedad y el Estado han de existir, precisa también que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres, y, por consiguiente, una autoridad. Pero ya que hayamos de ser gobernados, aspiramos al menos a gobernarnos por nosotros mismos. Así, la libertad natural se convierte en libertad social o política. Es políticamente libre quien, aun estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena."¹⁷⁵ De lo cual resulta el siguiente cambio: "La libertad de la *anarquía* se transforma en libertad de la *democracia*."¹⁷⁶

Sobre el mismo tema, el profesor argentino Jorge Reinaldo A. Vanossi establece: "La libertad política se traduce en el derecho de sufragio (que es el derecho político activo) y en el derecho a la elegibilidad (que es el derecho político pasivo). El sufragio y la elegibilidad son las condiciones que elevan al súbdito del Estado a la categoría de ciudadano en un régimen democrático de formación de la voluntad política."¹⁷⁷

¹⁷⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el estado*, Op.cit., p. 338

¹⁷⁵ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Op.cit., p. 16 y 17

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 18

¹⁷⁷ Vanossi, Jorge Reinaldo A., *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, (Serie Doctrina Jurídica, No. 70), p. 154

Finalmente, en una concepción más amplia, Norberto Bobbio señala que la libertad inherente a la democracia se proyecta en los denominados “derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder *sub lege* [sometido a la ley], sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos ‘inviolables’ del individuo.”¹⁷⁸

Enseguida corresponde exponer lo que debe entenderse por **igualdad** dentro de la democracia. Para hacerlo, es sumamente útil observar las ideas de Robert Dahl, quien, de manera sencilla y concreta, explica la naturaleza de la igualdad al interior de las organizaciones sirviéndose del supuesto de la constitución de una asociación en donde se discute acerca de la cuál será la forma que utilizarán para tomar las decisiones colectivas, así como el valor que debe dársele a la opinión de cada uno de los miembros. Sobre estas ideas, Dahl plantea que la solución más conveniente es la siguiente:

“Respecto a las cuestiones más importantes sobre las que ha de pronunciarse esta asociación, nadie entre nosotros es más sabio que el resto en el sentido de que sus decisiones deban prevalecer automáticamente. Incluso aunque algunos miembros puedan tener más conocimientos sobre alguna cuestión en un determinado momento, todos somos capaces de aprender lo que necesitamos saber. Desde luego, habremos de discutir los asuntos y deliberar entre nosotros antes de alcanzar una decisión. Una de las razones por las que constituimos esta asociación es para deliberar y discutir y decidir después sobre políticas. Pero todos estamos cualificados por igual para participar en la discusión de las cuestiones y decidir después sobre las políticas que debe seguir nuestra asociación. Por consiguiente, nuestra constitución debería apoyarse sobre tal presupuesto. Debería garantizarnos a todos nosotros el derecho a participar en las decisiones de la asociación. Por decirlo claramente, dado que todos estamos igual de cualificados, deberíamos gobernarlos democráticamente.”¹⁷⁹

¹⁷⁸ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 26

¹⁷⁹ Dahl, Robert A., *Op.cit.*, p. 46

Puede decirse entonces que *la igualdad consiste, según las afirmaciones anteriores, en dotar a los miembros de cualquier asociación (incluido el Estado) de los mismos derechos y oportunidades para participar en la discusión y decisión sobre los temas de carácter público, otorgándose además idéntico valor a la intervención de cada uno de los ciudadanos en la toma de las decisiones colectivas.*

Lo anterior significa que ningún miembro del Estado debe poseer mayor valía al momento de emitir sus juicios sobre las políticas a seguir dentro de la organización estatal, y mucho menos cuando se trata de discriminaciones apoyadas en razones económicas, sociales, ideológicas; pero tampoco culturales o derivadas de la raza, el sexo, o el color de las personas, pues como establece Dahl, la democracia, entendida como "un conjunto de reglas y principios (...) que determinará como habrán de adoptarse las decisiones (...) debe ajustarse a un principio elemental: que todos los miembros deben ser tratados (...) como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación [el Estado]." Y culmina diciendo. "Con independencia de lo que se decida para otras cuestiones, en el gobierno de esta asociación todos los miembros deben considerarse como *políticamente iguales*."¹⁸⁰

Por su parte, Hans Kelsen involucra las ideas de igualdad y libertad dentro de la democracia diciendo:

La opinión de que el grado de libertad dentro de la sociedad esta en proporción con el número de los individuos libres, implica la tesis de que todos los individuos tienen un valor político igual y cada uno posee el mismo derecho a la libertad, es decir, la misma pretensión de que la voluntad colectiva concuerde con su voluntad individual. Sólo cuando es indiferente que uno u otro sean libres en tal sentido (por ser todos políticamente iguales entre sí) se justifica el postulado de que hay que buscar la libertad del mayor número. El principio de la mayoría y, por tanto, la idea de la democracia, es así una síntesis de las ideas de libertad e igualdad.¹⁸¹

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 47

¹⁸¹ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el est...*, *Op.cit.*, p. 340

Sin embargo, ningún autor ha establecido una relación más estrecha entre libertad e igualdad dentro de una comunidad política que el ilustre pensador francés Alexis de Tocqueville, quien en su célebre estudio de la sociedad norteamericana, expresa: "ENTRE las cosas nuevas que durante mi permanencia en los Estados Unidos, han llamado mi atención, ninguna me sorprendió más que la igualdad de condiciones. Descubrí sin dificultad la influencia prodigiosa que ejerce este primer hecho sobre la marcha de la sociedad"¹⁸², y añade: "Así, pues, a medida que estudiaba la sociedad norteamericana, veía cada vez más, en la igualdad de condiciones, el hecho generador del que cada hecho particular parecía derivarse..."¹⁸³, entre los cuales, por supuesto, figura uno sobre los demás: la libertad.

Para Tocqueville, la igualdad engendra la libertad en el Estado, y para explicar este efecto utiliza el siguiente planteamiento: "Imaginemos un punto extremo en que la libertad y la igualdad se toquen y se confundan: yo supongo que todos los ciudadanos concurren allí al gobierno, y que cada uno tenga para ello igual derecho. No difiriendo entonces ninguno de sus semejantes, nadie podrá ejercer un poder tiránico, pues, en este caso, los hombres serán perfectamente libres, porque serán del todo iguales, y perfectamente iguales porque serán del todo libres, siendo este el objeto ideal hacia el cual propenden siempre los pueblos democráticos"¹⁸⁴

De este modo, libertad e igualdad constituyen aspectos fundamentales para la existencia de un gobierno democrático representativo, permitiendo que los individuos de una comunidad política *sean totalmente libres*, en virtud de ser *enteramente iguales*, como apunta Tocqueville. Y para que exista la completa igualdad, Robert Dahl identifica cinco requerimientos indispensables, señalando que "cada uno de ellos es necesario si los miembros de la comunidad (con independencia de cuál sea su número) han de ser iguales políticamente a la hora de determinar las políticas de la asociación. Por decirlo con otras palabras, desde el momento en que se incumple cualquiera de estos requisitos, los miembros no serán iguales políticamente"¹⁸⁵. Dichos requisitos son:

¹⁸² Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuellar, 2a. ed., 10a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2000, (Sección de Obras de Política y Derecho), p. 31

¹⁸³ *Ibidem*

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 463

¹⁸⁵ Dahl, Robert A., *Op.cit.*, p. 49

1. Participación efectiva: Consiste en que todos los miembros tengan oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros. .
2. Igualdad de voto: Implica que todos los miembros tengan oportunidad igual y efectiva para votar, y que todos los votos deben tener idéntico valor.
3. Alcanzar una comprensión ilustrada: Significa que todos los individuos posean oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las vías de acción política existentes y sus posibles consecuencias.
4. Posibilidad de ejercitar el control de la agenda: Consiste en que los miembros sean en exclusiva quienes decidan los asuntos que se introducirán en la agenda y el tratamiento que deba dárseles, ocasionando de esta forma que el proceso democrático no se cierre nunca, en virtud de que los miembros pueden en cualquier momento introducir los cambios que decidan dentro de la asociación. (En materia legislativa debe señalarse además la obligación de los representantes políticos por atender las cuestiones efectivamente relevantes para sus representados, sin que ello entrañe la idea del mandato imperativo sobre los legisladores, tema que será tratado más adelante).
5. Inclusión de los adultos: Se traduce en otorgar a la mayor cantidad de adultos de un Estado plenos derechos de ciudadanía que permitan garantizar el cumplimiento de los puntos anteriores.¹⁸⁶

Termina aquí la explicación de la definición mínima de democracia de Bobbio que sirve para explicar la noción de esta palabra. Ahora, corresponde el momento de identificar las instituciones que deben existir en un régimen de gobierno para que éste pueda ser calificado de democrático. Para cumplir esta tarea, seguiremos las ideas expuestas por el politólogo Robert A. Dahl.

Dahl aborda este tema preguntándose cuáles son las instituciones políticas necesarias para que un país se gobierne democráticamente, a lo cual responde estableciendo como requerimientos mínimos para que un país se considere democrático los siguientes:

¹⁸⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 47, 48 y 49

**INSTITUCIONES
BÁSICAS DE LA
DEMOCRACIA¹⁸⁷**

Cargos públicos electos
Elecciones libres, imparciales y frecuentes
Libertad de expresión
Fuentes alternativas de información
Autonomía de las asociaciones
Ciudadanía inclusiva

El profesor Dahl explica estos elementos diciendo:

Esquemáticamente, las instituciones políticas del gobierno democrático representativo moderno son las siguientes:

1. *Cargos públicos electos.* El control de las decisiones político-administrativas gubernamentales está investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos. Los gobiernos democráticos modernos a gran escala son, así, *representativos*.
2. *Elecciones libres, imparciales y frecuentes.* Los cargos públicos son elegidos en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad en las que, en términos comparativos, hay poca coerción.
3. *Libertad de expresión.* Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin peligro a un castigo severo, sobre asuntos políticos, definidos en sentido amplio, incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socio-económico, y la ideología prevaleciente.
4. *Acceso a fuentes alternativas de información.* Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Además, existen efectivamente fuentes de información alternativas que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político individual que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por la ley.
5. *Autonomía de las asociaciones.* Para alcanzar sus distintos derechos, incluyendo aquellos requeridos para la efectiva operación de las instituciones políticas democráticas, los ciudadanos tienen también el derecho de constituir asociaciones u

¹⁸⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 97, 98 y 99

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.

6. *Ciudadanía inclusiva*. A ningún adulto que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes le pueden ser negados los derechos de que disfruten otros y que sean necesarios para estas cinco instituciones políticas que acabamos de presentar. Estos incluyen el derecho de sufragio; a concurrir a cargos electos; a la libertad de expresión; a formar y participar en organizaciones políticas independientes; a tener acceso a fuentes independientes de información; y derechos a otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia a gran escala.¹⁸⁸

Estas son, de acuerdo con Robert Dahl, las instituciones políticas necesarias para la existencia de la democracia como forma de gobierno, debiendo aclarar el hecho de que: "En todo país democrático existe un desfase sustancial entre democracia ideal y democracia real"¹⁸⁹, además de que estos "...criterios describen un sistema democrático ideal o perfecto. [Pues] Ninguno de nosotros (...) piensa que podamos realmente alcanzar un sistema perfectamente democrático, dada la cantidad de limitaciones que se nos imponen en el mundo real."¹⁹⁰ No obstante estas circunstancias, Dahl afirma: "Aún así, los criterios nos dotan de estándares frente a los cuales podemos comparar los logros y las imperfecciones que todavía perduran en los sistemas políticos efectivos y en sus instituciones, y pueden guiarnos para alcanzar soluciones que nos acerquen al ideal."¹⁹¹

En el mismo sentido, Norberto Bobbio se refiere a la relación entre democracia real - democracia ideal y explica: "Existen democracias más sólidas o menos sólidas, más vulnerables o menos vulnerables; hay diversos grados de aproximación al modelo ideal, pero aun la más alejada del modelo no puede ser de ninguna manera confundida con un Estado autocrático y mucho menos con uno totalitario."¹⁹²

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 99, 100 y 101

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 40

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 38

¹⁹¹ *Ibidem*

¹⁹² Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 46

El escritor italiano también presenta un listado de las condiciones necesarias para la existencia de una democracia, pues a decir de Bobbio: "El contenido mínimo del Estado democrático [consiste en:] (...) [la] garantía de los principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas (en las democracias coasociativas o en el sistema neocorporativo) o tomadas con base en el principio de mayoría, de cualquier manera siempre después del debate libre entre las partes o entre los aliados de una coalición de gobierno".¹⁹³

Si se comparan las instituciones preceptuadas por Dahl con los requisitos señalados por Bobbio, puede deducirse que, efectivamente, los seis criterios utilizados por Dahl resultan de mayor comprensión que los elementos señalados por el último. Esta divergencia puede explicarse si se recuerda que mientras el primer autor busca representar el ideal democrático más acabado, Bobbio examina solamente aquellas características mínimas de cuya existencia depende que un Estado pueda ser reconocido como democrático. En consonancia, es el mismo Robert Dahl quien expone: "Desde la perspectiva de los países no democráticos, el desafío consiste en ver si pueden realizar la *transición* a la democracia y cómo han de hacerlo. Para los nuevos países democráticos, el reto es ver si y cómo pueden ser reforzadas las nuevas instituciones y prácticas democráticas o, como dirían algunos politólogos, si pueden ser *consolidadas*, de forma que puedan pasar la prueba del tiempo, el conflicto político y la crisis. Para las viejas democracias, el reto estriba en perfeccionar y *profundizar* la democracia."¹⁹⁴

Pues bien, para el desarrollo de esta investigación se concluye en que, ya sea para realizar la transición de un Estado no democrático a uno democrático, o bien para consolidar o profundizar la democracia, la existencia y la utilización de los criterios e ideales presentados por los dos teóricos políticos: Robert Alan Dahl y Norberto Bobbio, resulta de indiscutible importancia.

Por otro lado, es pertinente comentar la denominación que Dahl atribuye a la democracia representativa. Al respecto, el politólogo norteamericano expresa: "Dado que las

¹⁹³ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 45 y 46

¹⁹⁴ Dahl, Robert A., *Op.cit.*, p. 8

instituciones del gobierno democrático representativo moderno, tomadas en su conjunto, son históricamente únicas, es conveniente dotarlas de un nombre propio. Este tipo de gobierno democrático moderno se denomina a veces democracia *poliarcal*.¹⁹⁵

Dahl menciona que "*Poliarquía* se deriva de las palabras griegas que significan "muchos" y "gobierno"; se distingue así el "gobierno de los muchos" del gobierno de uno o monarquía, o del gobierno de los pocos, aristocracia u oligarquía."¹⁹⁶ Adopta por tanto el nombre de democracia poliárquica (o poliarcal) para designar al régimen de gobierno que cumpla con los seis elementos descritos anteriormente en búsqueda de resolver satisfactoriamente las demandas de la sociedad a favor de la inclusión y la participación en la política.

Por último, debe hacerse alusión a los valores que persigue la democracia, pues, como se mencionó al principio, ésta constituye el paradigma de organización y ejercicio del poder político dentro del Estado moderno, convirtiéndose al paso de los últimos años en el puerto anhelado por la extensa mayoría de las naciones de la Tierra. De esta forma, una vez que se ha analizado y adoptado como marco teórico de la investigación la definición mínima de democracia, así como las seis instituciones políticas indispensables presentadas por Dahl, es momento de explicar los valores o ideales que todo gobierno democrático pretende materializar en la vida social.

En este orden de ideas, Norberto Bobbio examina cuáles son los ideales a los que aspira la democracia y constituyen la brújula que orienta la construcción de una plena y perfecta sociedad democrática. Así, los valores que Bobbio reconoce como imprescindibles en toda comunidad democrática son los siguientes¹⁹⁷:

1. La tolerancia: Este ideal surge fundamentalmente como respuesta a los siglos de crueles guerras religiosas, periodo durante el cual el hombre buscó exterminar a quienes no compartieran sus creencias u opiniones. Actualmente la tolerancia se enfrenta a la

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 105

¹⁹⁶ *Ibidem*

¹⁹⁷ Cfr. Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 47

amenaza contra la paz del mundo basada en la creencia ciega en la verdad propia y en la fuerza capaz de imponerla. La tolerancia es el reconocimiento del derecho que tenemos todos a la expresión de nuestras ideas; es el reconocimiento y aceptación de los otros, de los que piensan distinto y tienen intereses diversos a los nuestros. En el Tríptico número 4 de Divulgación de la Cultura Democrática¹⁹⁸ se establece que la tolerancia es la posibilidad de la coexistencia pacífica entre distintas posiciones intelectuales, religiosas, culturales y políticas. Finalmente, la esencia de la tolerancia se encuentra resumida de manera inmejorable en la célebre frase del pensador francés Voltaire, quien señalara hace más de 300 años: “Podré no estar de acuerdo con lo que dices, pero daría la vida por defender tu derecho a decirlo”.

2. La no violencia: Bobbio utiliza el pensamiento de Karl Popper para afirmar el valor de la no violencia diciendo: “lo que esencialmente distingue a un gobierno democrático de uno no democrático es que solamente en el primero los ciudadanos se pueden deshacer de sus gobernantes sin derramamiento de sangre”, pues según el filósofo italiano, la democracia ha logrado introducir “(...) por primera vez en la historia de las técnicas de convivencia, la resolución de los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. Solamente allí donde las reglas son respetadas el adversario ya no es un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor que el día de mañana podrá tomar nuestro puesto.”¹⁹⁹
3. El libre debate de las ideas: Consiste en la posibilidad deliberativa dentro de la democracia en donde cada individuo pueda expresar sus opiniones y defenderlas ante el resto de la sociedad de manera pacífica. Bobbio reconoce en “(...) el ideal de la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas y el cambio de mentalidad y la manera de vivir...” la posibilidad de transformación serena de los vicios de la sociedad, pues “...únicamente la democracia permite la formación y la expansión de las revoluciones silenciosas, como ha sido en estas últimas décadas la transformación de la relación entre los sexos, que es quizá la mayor revolución de

¹⁹⁸ Documento elaborado y editado por el Instituto Federal Electoral, específicamente por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Es importante reconocer la valiosa labor del Instituto a favor de la difusión de los valores democráticos y de la instauración de una verdadera cultura política democrática en nuestro país.

¹⁹⁹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, Op.cit., p. 47

nuestro tiempo.”²⁰⁰ En efecto, si la democracia tiene como ideal la eliminación de la violencia y la resolución de los conflictos de manera pacífica, la herramienta primordial para lograr estos objetivos es el libre debate de las ideas, a cuyo entendimiento puede llegarse utilizando dos conceptos esenciales: el diálogo político y el pluralismo democrático. Por *diálogo político* se entiende la acción de conversar, de discutir, de preguntar y responder con el fin de lograr la mejor solución a los problemas de interés común en el Estado; es el medio a través del cual ciudadanos, partidos políticos y gobierno debaten acerca de los asuntos públicos, alcanzando acuerdos aceptables para todos; en fin, es el proceso que permite el acercamiento de posturas políticas diferentes e incluso contradictorias. Por su parte, el *pluralismo democrático* es la creencia en el valor de la diversidad; es el reconocimiento de que los puntos de vista de los demás son tan válidos como los nuestros; y se convierte en el principio que considera útil y necesaria la competencia entre opciones políticas diferentes.

En suma, el libre debate de las ideas entraña la conversación de los ciudadanos acerca de las posibles direcciones que debe darse a las acciones políticas, y presupone la existencia de una amplia gama de pensamientos, corrientes ideológicas, concepciones de la vida social, etc., permitiéndole a cada una de ellas la libre manifestación y defensa de las propias convicciones, erigiéndose así en la única alternativa racional a la violencia y a las soluciones de fuerza.

4. **La fraternidad:** Consiste en el reconocimiento de la existencia del hombre dentro de un ambiente social, rodeado de seres semejantes a él conformando una unidad mediante el porvenir común. En palabras de Bobbio, la fraternidad significa el “(...) reconocimiento, tan necesario hoy, [de] que nos volvemos cada vez más conscientes de este destino común y deberíamos, por la poca luz de razón que ilumina nuestro camino, actuar en consecuencia.”²⁰¹, pues como dijera Guillermo Bonfil Batalla, “la fuerza de nuestra unidad es la riqueza de nuestra diversidad”.

Aquí concluye la explicación de la democracia moderna, y es turno entonces de precisar algunas ideas sobre lo que se denomina Democracia Participativa.

²⁰⁰ *Ibidem*

²⁰¹ *Ibidem*, p. 48

1.3.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A pesar de que la democracia moderna se entiende como el conjunto de reglas procesales diseñadas para la toma de decisiones colectivas en donde se prevé y propicia la mayor participación posible, esta participación no siempre tiene las características de amplitud que plantea su concepción teórica, pues en la praxis, en casi la totalidad de los gobiernos del mundo, se han presentado, y continúan presentándose, obstáculos y elementos de discriminación ante la idea de propiciar una verdadera participación total de los gobernados en la democracia.

En efecto, hasta hace relativamente poco tiempo, numerosos grupos sociales se encontraban impedidos para alcanzar representación en los gobiernos democráticos²⁰² y participar efectivamente en la elaboración de las decisiones políticas estatales. Como respuesta a esto, surge la idea de lograr una democracia en donde todos los sectores o grupos sociales cuenten con posibilidades de participación en la deliberación de los asuntos públicos, buscando al mismo tiempo que dichas oportunidades sean equitativas en razón de las características de cada uno de los sectores sociales, creándose de esta forma el tipo de democracia en donde todos los grupos de la comunidad política encuentren oportunidades de efectiva participación, es decir, esto da lugar al nacimiento de la **democracia participativa**.

El primer teórico que plantea la necesidad de contar con una democracia participativa es el político inglés John Stuart Mill. Para este autor, es necesario observar la eficacia de la forma de gobierno para evitar que la democracia caiga en lo que denomina "peligros inherentes a la democracia representativa", que pueden ser de dos tipos: "el de que haya bajo nivel de inteligencia en el cuerpo representativo y en la opinión popular que lo controla, y el peligro de una legislación de clase por parte de la mayoría numérica, compuesta enteramente por miembros de una misma clase."²⁰³ En cuanto al primero de los peligros, Stuart Mill sostiene:

No hay necesidad de demostrar la perniciosa influencia que la falta de inteligencia

²⁰² Sin hacer referencia a los gobiernos totalitarios o autoritarios, en donde considerables sectores de la población se encuentran en situaciones de exclusión para participar en la toma de las decisiones colectivas del Estado.

²⁰³ Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno repres.... Op.cit.*, p. 153

ejerce sobre todos los miembros del buen gobierno. El gobierno consiste en actos de seres humanos; y si los agentes, o quienes los eligen, aquéllos ante los cuales son responsables los agentes, o bien, los espectadores, cuya opinión debe influir y contener a todos ellos, no son sino un conjunto de ignorancia, estupidez y prejuicios perniciosos, todas las maniobras del gobierno estarán equivocadas, en tanto que, de una manera proporcional, a medida que los hombres superen este nivel, el gobierno mejorará su calidad...²⁰⁴

Por otro lado, en lo que se refiere al peligro de una legislación creada por los miembros de una sola clase basada en su mayoría numérica en el órgano representativo (situación que hace patente de forma evidente la inexistencia de una democracia participativa), el filósofo inglés señala:

Por lo general, dos ideas muy diferentes se confunden bajo el nombre de democracia. La idea pura de ésta, de acuerdo con su definición, es el gobierno de todo el pueblo por el pueblo entero, representado equitativamente. La democracia, como se concibe por lo común y como se ha practicado hasta ahora, es el gobierno del pueblo entero por una simple mayoría del pueblo, representado parcialmente. La primera es sinónima de la igualdad de todos los ciudadanos; la segunda, extrañamente confundida con ella, es un gobierno de privilegio en favor de la mayoría numérica, que por sí sola representa la única voz en el Estado. Esta es la consecuencia inevitable de la manera en que la votación se lleva a cabo en la actualidad, privando por completo a las minorías de sus derechos civiles.²⁰⁵

En las anteriores ideas Stuart Mill se refiere al aspecto negativo que entraña el sistema de votación basado en el principio de mayoría, en virtud de conceder el gobierno en su totalidad a una sola clase política, constituyéndose de esta forma el régimen de una mayoría sobre la generalidad de la población. Para remediar esta situación, el autor propone la inclusión del sistema de representación proporcional, el cual garantiza a las minorías una representación adecuada a su presencia real en la comunidad política. Sobre estos temas (los sistemas electorales) se tratará en el segundo capítulo de esta investigación, mientras que, por el

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 41

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 154

momento, sólo se apuntarán las características de la democracia en donde todos los grupos o sectores sociales tengan participación, generando el tipo de democracia que da título a este apartado: la democracia participativa, a la cual Stuart Mill denominó, junto con otros escritores políticos, democracia equitativa.²⁰⁶

En opinión de Stuart Mill, "El hecho de que la minoría debe rendirse a la mayoría, el número menor al mayor, es una idea familiar; por lo tanto, los hombres creen que no tienen necesidad de esforzar más su pensamiento, y no se les ocurre que puede haber algún término medio entre permitir al número menor ser tan poderoso como al mayor, y borrar del todo al número menor."²⁰⁷ Estos pensamientos deben combinarse con la idea de que: "...en un cuerpo representativo que delibere realmente, la minoría deberá ser dominada, y en cualquier democracia equitativa (...) la mayoría del pueblo, a través de sus representantes, ganará en número de votos y prevalecerá sobre la minoría y sus representantes. Pero, ¿debemos inferir de ahí que las minorías no deben tener representantes en absoluto? Ya que la mayoría tiene que prevalecer sobre la minoría; ¿debe tener la primera todos los votos, y ninguno la segunda?"²⁰⁸

Stuart Mill responde a estas preguntas diciendo: "En una democracia de veras equitativa, todas y cada una de las secciones deben estar representadas, no en forma desproporcionada, sino proporcionalmente."²⁰⁹ Stuart explica las consecuencias de esta *democracia equitativa* (participativa) diciendo:

Una mayoría de electores deberá contar con la mayoría de los representantes, y una minoría de electores deberá tener una minoría de representantes. Hombre por hombre, estarán representados tan cabalmente como la mayoría. A menos que lo estén, no habrá un gobierno equitativo, sino un régimen de desigualdad y privilegio: una porción del

²⁰⁶ Sobre este punto cabe aclarar que el término "participativa" hace referencia a que todos, o al menos la mayoría, de los grupos sociales de un Estado cuenten con una representación política que sea proporcional a su fuerza electoral y les permita participar efectivamente en la toma de las decisiones colectivas. No obstante, diferentes autores han utilizado diversos calificativos para explicar esta forma de gobierno, tales como "democracia deliberativa", "democracia incluyente", "democracia equitativa", "democracia paritaria", "democracia con adjetivos", etc. Para una mayor comprensión de los diferentes modos de llamar a este tipo de democracia, *Vid.* "Dossier" en *Metapolítica*, (México), Vol. 5, número 18, abril-junio de 2001, p. 21-165

²⁰⁷ Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno repres...*, *Op.cit.*, p. 154 y 155

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 155

²⁰⁹ *Ibidem*

pueblo gobernará al resto; habrá una parte a la cual se le negará su justa y equitativa participación de influencia en la representación, en contra de todo gobierno justo pero, sobre todo, en contra del principio de la democracia, la cual proclama a la igualdad como a su misma raíz y fundamento.²¹⁰

Por tanto, si la democracia no se constituye de esta manera, "ni siquiera llega a alcanzar su objetivo pretendido: el de conferir, en todos los casos, los poderes del gobierno a una mayoría numérica. Al contrario, procede de modo muy diferente: concede esas facultades a una mayoría de la mayoría, que puede ser, y comúnmente es, apenas una minoría del total."²¹¹

Hasta ahora se ha comentado la importancia de que la forma de gobierno integre un régimen equitativo o participativo, es decir, se ha establecido la trascendencia que reviste la democracia participativa dentro del Estado, pero, ¿en qué consiste este tipo de democracia?, y además, ¿cómo pueden materializarse los pensamientos anteriores en la práctica gubernamental? Para contestar estas interrogantes, conviene retomar una vez más el pensamiento de Stuart Mill.

Para el filósofo y politólogo inglés, la idea del buen gobierno, entendido éste como aquel en donde todos los sectores sociales tienen posibilidades reales de defender sus intereses y contribuir a la toma de las decisiones colectivas, se materializa en dos principios fundamentales: "El primero consiste en que la única seguridad de que los derechos e intereses de toda persona no van a pasarse por alto se obtiene cuando la persona interesada es apta, y habitualmente está dispuesta a defenderlos. El segundo estriba en que la prosperidad general alcanza una mayor altura y se difunde con más amplitud, en proporción con el grado y la variedad de las energías personales que se apresten para fomentarla."²¹² En estas dos proposiciones Stuart Mill resume la noción de gobierno equitativo como aquel en donde todos los sectores de la comunidad pueden participar positivamente en la discusión y elaboración de las soluciones de los asuntos públicos.

²¹⁰ *Ibidem*

²¹¹ *Ibidem* p. 156

²¹² *Ibidem* p. 69

El mismo autor expone con mayor detalle sus ideas mediante la siguiente argumentación: "...los seres humanos sólo se aseguran contra el daño por parte de los demás en la medida de su fuerza para protegerse a sí mismos, y únicamente pueden alcanzar un alto grado de éxito (...) si dependen de lo que personalmente puedan hacer, ya sea por separado o en conjunto, más de lo que otros puedan hacer por ellos"²¹³, y aplicando los anteriores conceptos al ámbito de gobierno, Stuart Mill señala: "No necesitamos suponer que cuando la fuerza reside en una clase privilegiada, ésta a sabiendas y deliberadamente sacrifica a las demás en beneficio propio; basta comprender que, en ausencia de sus defensores naturales, el interés de los excluidos está siempre en peligro de ser desconocido y de que, cuando se le preste atención, se considere de manera distinta a aquella en que lo hacen las personas a quien directamente concierne."²¹⁴ Para demostrar sus afirmaciones, el político expone:

En este país, por ejemplo, las llamadas clases trabajadoras se pueden considerar como excluidas de toda participación directa en el gobierno. No creo que las clases que participan en él tengan, en general, la intención de sacrificar a las clases trabajadoras en su beneficio. (...) Sin embargo, ¿el Parlamento, o alguno de los miembros que lo componen, aunque sea por un instante, consideran cualquier asunto desde el punto de vista de un trabajador? Cuando surge un tema en el que los trabajadores tienen interés, ¿se considera desde cualquier otro punto de vista que no sea el de los patronos? No digo que la opinión de los trabajadores sobre estas cuestiones se aproxime más a la verdad que la de los demás, aunque sí se asemeja mucho a ella; de cualquier manera, debe escucharse con respeto en vez de ser, como lo es, no sólo menospreciada, sino descartada.²¹⁵

De esta forma, Stuart Mill concluye por determinar: "En la proporción en que cualquier individuo, sin que importe quién sea, queda excluido (...) [del] gobierno, sus intereses se ven privados de las garantías que dispensan al resto, y él mismo tiene menos campo y estímulo que el que pudiera tener de otro modo para aplicar sus energías con el fin de lograr el bienestar propio y el de la comunidad, de lo cual dependen siempre la prosperidad general."²¹⁶ Es así

²¹³ *Ibidem*

²¹⁴ *Ibidem* p. 70 y 71

²¹⁵ *Ibidem*, p. 71

²¹⁶ *Ibidem*, p. 73

como resulta acertado sostener que la participación en el gobierno de todos los sectores sociales contribuye a la obtención de un mejor Estado, y asimismo "Constituye un gran desaliento para un individuo, y aún mayor para una clase, el que se le excluya de la constitución, reduciéndolo al grado de tener que suplicar a los árbitros de su destino, para que se le tome en consideración."²¹⁷

Dentro de la ciencia política contemporánea, el pensamiento del filósofo Charles Taylor contribuye también a la explicación de la democracia participativa. Taylor estudia lo que denomina "la dinámica de la exclusión democrática", y pretende demostrar la existencia concomitante de la democracia y la tendencia a la exclusión de algunos grupos o sectores dentro de la comunidad política. Este autor comienza su exposición diciendo:

La democracia liberal es una gran filosofía de la inclusión. Es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, y hoy día se entiende que "pueblo" incluye a todos, sin las restricciones tácitas que en otros tiempos excluían a campesinos, mujeres o esclavos. La democracia liberal contemporánea ofrece el espectáculo de la política más incluyente en la historia humana. Sin embargo, también hay algo en la dinámica de la democracia que empuja a la exclusión. Esto era completamente aceptable en las democracias anteriores, así como en las repúblicas antiguas; pero en la actualidad esa causa de un gran malestar.²¹⁸

Según Taylor, la democracia implica un gobierno en donde "Para constituir una unidad de toma de decisiones (...) sus miembros no solo deben decidir juntos, sino deliberar juntos. (...) Una decisión conjunta que emerge de la deliberación conjunta requiere que la opinión de cada participante pueda tomar forma o ser reformada a la luz de la discusión con otros."²¹⁹ No obstante, cuando un subgrupo de la sociedad considera que los demás grupos no atienden sus demandas o se muestran incapaces de entender su punto de vista, se sentirá excluido de la deliberación de forma inmediata, creándose una situación contraria a la necesidad de la comunidad política por vivir bajo las leyes emanadas de la deliberación conjunta, provocando

²¹⁷ *Ibidem*, p. 82

²¹⁸ Taylor, Charles, "Democracia incluyente", en *Metapolítica*, (México), Vol. 5, número 18, abril-junio de 2001, p. 24

²¹⁹ *Ibidem*, p. 25

que los individuos que se sienten excluidos al no participar en la discusión de las decisiones públicas, no les concedan a éstas últimas legitimidad alguna.²²⁰ Por lo tanto, continúa Taylor, "...para funcionar legítimamente, un pueblo debe estar constituido de tal forma que sus miembros se escuchen efectivamente unos a otros, o al menos que se acerquen lo suficiente a esa condición a fin de frenar los desafíos a su legitimidad democrática provenientes de algún subgrupo."²²¹ De no darse estas condiciones, es realmente improbable que en la actualidad los gobiernos democráticos sean capaces de adoptar, y mucho menos mantener por mucho tiempo, la actitud del Imperio Austro-húngaro, en donde "...los campesinos polacos en Galicia podían ser por completo ignorados por los terratenientes húngaros, los burgueses de Praga, o los trabajadores de Viena sin que ello amenazara en lo más mínimo la estabilidad del Estado"²²²

Charles Taylor también apunta que, de manera paradójica, aunada a la necesidad de que en la democracia se permita la participación de todos los sectores de la sociedad en la deliberación de los asuntos públicos, existe una "permanente tentación excluyente, que emerge del hecho de que las democracias funcionan bien cuando las personas que conforman 'el pueblo' se conocen, confían y comparten entre sí un sentido de compromiso."²²³ De esta manera, dentro de su "teoría de la exclusión", Taylor reconoce varios grupos sociales que han sido objeto de segregación de la deliberación de los asuntos públicos, entre los cuales figuran: los grupos de inmigrantes, los afroamericanos, los individuos de "ideologías" contrarias a la de los detentadores del poder, y por supuesto, las mujeres, a quienes de forma general se distingue con el título de *outsiders*.²²⁴

De acuerdo con este escritor político, "La exclusión no opera (...) primordialmente contra gente definida de antemano como *outsider*, sino contra 'otras' formas de ser. Esta fórmula prohíbe 'otros' modos de ciudadanía; castiga como antipatriótica una forma de vida que no subordina las 'otras' facetas de la identidad a la ciudadanía."²²⁵ Concluye por tanto Taylor en que la "dinámica de la exclusión en la democracia" consiste en la "tentación a

²²⁰ *Ibidem*

²²¹ *Ibidem*

²²² *Ibidem*

²²³ *Ibidem*, p. 27

²²⁴ *Ibidem*, p. 26, 27, 28 y ss.

²²⁵ *Ibidem*, p. 29

excluir que nace de simpatías cerradas o del prejuicio histórico, pero también de la misma regla democrática del entendimiento, confianza y compromiso mutuos."²²⁶ Asimismo, esta exclusión puede ser de carácter externo o interno. El primero se explica en la dificultad por integrar a los *outsiders* y desemboca en la construcción de una frontera alrededor de la comunidad originaria (el caso de los inmigrantes y afroamericanos), en tanto la "exclusión interna" reside en "la creación de una identidad común basada en una fórmula política y de ciudadanía rígida, la cual rehúsa dar cabida a cualquier alternativa y demanda imperiosamente la subordinación de otros aspectos de las identidades de los ciudadanos"²²⁷ (este es el caso de los jóvenes, las mujeres y los grupos étnicos e ideológicos no coincidentes con la política ejercida por los gobernantes).

Entretanto, también Hans Kelsen hace un llamado por la conformación de una democracia participativa, pues según afirma el filósofo alemán, la democracia debe favorecer la participación de todos los grupos sociales, garantizándose en todo momento lo que el fundador de la escuela vienesa denomina "el derecho de la minoría". Kelsen sostiene la idea de que el principio de mayoría, esencial en la democracia, no implica el dominio absoluto de la misma dentro del gobierno, ni tampoco abre la posibilidad para que se origine la dictadura de la mayoría sobre la minoría. Para sostener su argumento, Hans Kelsen escribe:

Por definición, la mayoría presupone la existencia de una minoría, y el derecho de aquella implica el derecho de existencia de la minoría. El principio mayoritario solamente se observa en una democracia cuando se permite a todos los ciudadanos participar en la creación del orden jurídico, aun cuando el contenido de éste resulte determinado por la voluntad del mayor número. Excluir a una minoría de la creación del orden jurídico sería contrario al principio democrático y al principio mayoritario, aun cuando la exclusión fuese decidida por una mayoría.

Si la minoría no es eliminada del procedimiento por el cual se crea el orden social, la minoría conserva siempre la posibilidad de influir en la voluntad mayoritaria. De esta manera es posible evitar, en cierta medida, que el contenido del orden social

²²⁶ *Ibidem*

²²⁷ *Ibidem*, p. 30

determinado por la mayoría se encuentre en oposición absoluta a los intereses de la minoría. Este elemento es característico de la democracia.²²⁸

En suma, después del análisis realizado respecto de la presencia necesaria de todos los grupos sociales dentro del gobierno para garantizar la defensa de sus intereses, así como de las formas de exclusión de la democracia, puede establecerse que: *la democracia participativa consiste en el tipo de democracia en donde la mayoría, y de ser posible la totalidad, de los grupos o sectores sociales del Estado poseen efectiva presencia y oportunidad de participación en la discusión y toma de las decisiones colectivas, garantizándose de esta manera que los intereses de cada uno de dichos sectores sean expuestos y defendidos por los individuos que representan a la totalidad del grupo, al mismo tiempo que se favorece la integración de la sociedad en la búsqueda de un auténtico Estado democrático.* Resulta entonces que el instrumento para permitir esta participación efectiva de la totalidad de los grupos sociales de la comunidad política es la representación. Corresponde, entonces, estudiar la noción de representatividad.

1.4 REPRESENTATIVIDAD

Como se dijo anteriormente, la representación es la característica esencial de la democracia moderna, pues ante la imposibilidad material de reunir a la totalidad de los individuos de un Estado para la deliberación de los asuntos públicos, así como para la toma de las decisiones colectivas, es necesario instaurar un “puente” o “instrumento” que permita el ejercicio del poder político en un gobierno democrático, y la solución a estos problemas es la creación de la institución de la representación política. Así lo confirma el reconocido publicista y constitucionalista argentino Jorge Reinaldo Vanossi, quien subraya: “La representación política no es un fin en sí mismo, sino un instrumento ideado a partir del momento en que la titularidad del poder comienza a ser reconocida en el pueblo y éste no puede gobernar directamente, ni en todo ni por siempre.”²²⁹ Se procederá, por tanto, a la exposición de esta institución política.

²²⁸ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el...*, *Op.cit.*, p. 341

²²⁹ Vanossi, Jorge Reinaldo A., *Estudios de teoría const...*, *Op.cit.*, p. 162

1.4.1 REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El investigador español Antonio de Cabo de la Vega apunta que: “Para empezar, el sentido básico del término representación y su contenido mínimo es la sustitución de unos elementos por otros, la representación política es, por tanto, el fenómeno o proceso por el que la acción política es encomendada por unos representantes a unos representados”²³⁰, y citando el pensamiento de Max Weber, señala la definición del pensador francés sobre el mismo término: “Por representación se entiende primariamente la situación objetiva (...) en la que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideren que deben admitirla como legítima y vinculatoria para ellos, sucediendo así de hecho.”²³¹

De similar contenido es la proposición de Kenneth Boulding, para quien “El concepto general de ‘representante’, tanto si se trata de un diputado como del presidente, presupone que las decisiones tienen que trascender los intereses personales, ya que un representante debe tomar las decisiones en nombre de los votantes.”²³²

Norberto Bobbio también se refiere a este aspecto “traslativo” esencial en la representación política. El filósofo italiano se refiere a la representación diciendo: “En términos generales la expresión ‘democracia representativa’ quiere decir que las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin...”²³³, y además explica: “En otras palabras, un Estado representativo es un estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos –no importa si los órganos donde se efectúan tales deliberaciones sean el Parlamento–, el presidente de la república, el Parlamento junto con los consejos regionales, etcétera.”²³⁴

²³⁰ Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 152), p. 56

²³¹ *Ibidem*

²³² Kenneth, Boulding, *Op.cit.*, p. 21

²³³ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 52

²³⁴ *Ibidem*

Para Cabo de la Vega es necesario distinguir entre la concepción política de la representación y la concepción jurídica de la misma. Desde el punto de vista político, "un régimen representativo es aquel sistema constitucional en que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos y ello en oposición tanto al régimen despótico como al de gobierno directo, lo que implica una cierta participación de los ciudadanos en la gestión pública y, en su forma de electorado, una cierta armonía entre electores y elegidos con una poderosa influencia de las asambleas en la dirección de los asuntos del país"²³⁵. Por otro lado, el mismo autor español señala que: "En sentido jurídico público pueden distinguirse dos tipos de representación: la representación en sentido amplio y la representación política en sentido restringido."²³⁶

En el primer caso, la representación en sentido amplio implica "las afirmaciones, como ya hiciera la Asamblea Francesa de 1789, de que todo poder proviene del pueblo y que toda autoridad se ejerce en su nombre, (...) [debiendo entonces] reconocer el carácter representativo a todos aquellos que cuenten con potestad pública: autoridades ejecutivas y judiciales son en este sentido representativas"²³⁷, en tanto, la noción de representación política en sentido restringido se reserva para los miembros de las asambleas legislativas, siendo de esta manera como "en torno a este concepto restringido (...) se ha construido la doctrina clásica de la representación. La representación parece así estrechamente vinculada a la elección: los miembros del Legislativo son representantes porque son elegidos por la nación."²³⁸

En este sentido, en el orden jurídico-constitucional mexicano se encuentran establecidos los dos tipos de representación que identifica Cabo de la Vega. Efectivamente, el artículo 40 de nuestra Constitución Política establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental." Es posible darse cuenta al observar este precepto cómo se consigna el régimen representativo en la máxima norma jurídica de nuestro país, mientras que la existencia de la representación política en sentido amplio se deriva de dos disposiciones

²³⁵ Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico...*, Op.cit., p. 58 y 59

²³⁶ *Ibidem*, p. 59

²³⁷ *Ibidem*

²³⁸ *Ibidem*

constitucionales, a saber, los artículos 39 y 41 de nuestra ley fundamental, mismos que a la letra dicen:

“Artículo 39. - La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

“Artículo 41. - El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

De la interpretación sistemática de ambos preceptos se deriva la siguiente conclusión: Si la soberanía reside en el pueblo, ante la imposibilidad de éste para ejercer por sí mismo el poder político, sus integrantes convienen en delegarlo a sus representantes, quienes *latu sensu* son todas aquellas personas en quienes se depositan los poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (art. 49 constitucional). Dicho en otras palabras, si todo poder dimana del pueblo, y el Poder de la Unión se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los depositarios de estos tres poderes, en cualquiera de los tres niveles de gobierno del Estado mexicano (federal, estatal o municipal), adquieren el poder por delegación popular, convirtiéndose de esa manera, en representantes del pueblo, configurándose así la representación política en sentido amplio de la que habla el politólogo español Cabo de la Vega.

Por su parte, el artículo 51 de nuestra Carta Magna consigna la representación política en sentido estricto o restringido, al señalar en su proemio que: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación”, y es justamente de esta representación de la cual se ocupará la presente investigación.

Continuando con la descripción de la representación política, el investigador inglés Ernesto Laclau la describe como una ficción jurídica, y dice que el proceso de representación

entraña "En esencia, la fictio juris de que alguien está presente en un sitio en el que se encuentra materialmente ausente. [Resultando entonces que] La representación es el proceso por el cual alguien (el representante) 'sustituye' y, al mismo tiempo, 'encarna' al representado."²³⁹

En el mismo sentido, Reinaldo Vanossi entiende la representación política como "una presunción, en virtud de la cual se supone que el gobernante hace lo que el propio pueblo haría si ocupara ese lugar directamente. [Y añade:] La presunción es relativa, por cuanto admite prueba en contrario; con la peculiaridad de que esa rectificación (...) se debe operar sólo periódicamente. De esa manera, a través del sufragio y de las elecciones el pueblo concreta la verificación del consenso hacia los gobernantes."²⁴⁰

Igualmente importante es señalar que la representación política, al desarrollar el papel de intermediario entre los gobernados y el ejercicio del poder político por parte de los gobernantes, realiza esta función a través de un elemento de iconicidad o simbolismo, aspecto enunciado por Cabo de la Vega de la siguiente manera: "La virtualidad del sistema representativo consiste en su capacidad simbólica para recrear la existencia misma de la nación. De esta forma, la discusión se traslada de la nación misma a las cámaras electas en las que se dan condiciones particulares imposibles de conseguir en el conjunto de la nación y que contribuyen a que su funcionamiento no ponga en peligro la libertad de los ciudadanos (los principios de discusión, publicidad, irresponsabilidad, etcétera.)"²⁴¹, convirtiéndose de este modo la representación política en la piedra angular de la moderna democracia representativa.

Por último, y siguiendo con la misma línea explicativa, debe concluirse siguiendo las reflexiones de Norberto Bobbio, para quien "En términos simples se acostumbra decir que el problema de la representación puede tener diversas soluciones de acuerdo con las diversas respuestas que, una vez que nos hemos puesto de acuerdo que *A* debe representar a *B*, se den a las preguntas: '¿cómo lo representa?' y '¿qué cosa representa?'"²⁴². Dicho en otros términos,

²³⁹ Laclau, Ernesto, "Poder y representación", en *Revista Sociedad*, de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), <http://www.fsoc.uba.ar/publicaciones/sociedad/index.html>

²⁴⁰ Vanossi, Jorge Reinaldo A., *Estudios de teoría cons...*, *Op.cit.*, p. 162

²⁴¹ Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teóric...*, *Op.cit.*, p. 60

²⁴² Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 54

una vez expuesta la naturaleza de la representación política, debe señalarse que existen dos formas básicas como los representantes pueden ejercer el poder político conferido por sus representados: a través del denominado **mandato imperativo**, o bien con fundamento en el **mandato representativo**. Para distinguirlos, habrá que explicarlos separadamente.

1.4.1.1 MANDATO IMPERATIVO

El origen de la representación política se remonta a la época medieval, cuando fue necesario crear la figura de los representantes de los súbditos para la aprobación de los impuestos, siendo en éstos representantes en quienes residía la voluntad y el consentimiento de los siervos para aceptar dichas cargas impositivas. Es así como la forma que adopta la representación es la de un mandato, y específicamente, de un mandato imperativo. Cabo de la Vega explica esta génesis diciendo:

El argumento subyacente (...) [a la] la representación política medieval es el siguiente: toda vez que la recaudación de impuestos supone una agresión al derecho natural de propiedad de los habitantes del reino no incluido el pacto de sometimiento que tienen establecido con su monarca, su recaudación efectiva pone en juego la cláusula *quod ad unnes tangit ad omnibus debet approbari*. En Inglaterra, al menos desde 1295, la presencia y consentimiento de *shires* y *boroughs* había quedado formalizada en el Parlamento. Con la aceptación de los principios de consentimiento y representación, las distintas localidades de Inglaterra convirtieron una cámara regia de barones en una asamblea que transmitía al monarca la voluntad de quienes pagan los tributos, y, en tanto que *mayor et sanior pars*, de toda la nación. La ficción del pacto de sujeción se corporeizaba en un rey, en su Parlamento, en el que se negociaba el monto de los tributos entre rey y reino, a cambio de las peticiones, libertades y franquicias que éste solicitaba de aquél. La forma jurídica en que se articuló esta representación fue la del mandato.²⁴³

Las anteriores condiciones provocaron que el tipo de mandato naciente se convirtiera en

²⁴³ *Ibidem*, p. 37 y 38

un bloque cerrado de disposiciones que los representados otorgaban al representante y que éste debía cumplir. Al respecto, Cabo de la Vega comenta: "Este inicial mandato imperativo medieval funcionaba, en esencia, allí donde había una efectiva designación de representantes y no una mera autopresentación de los notables del lugar, como un mandato de derecho privado."²⁴⁴ En efecto, según el politólogo español, "Una voluntad preexistente y principal (la de una determinada corporación municipal) apoderaba a un representante para que, dentro de los términos del poder que se le concede (*cahier d'instructions, cahier de doléances*), negocié la obtención de determinados (sic) decisiones beneficiosas a cambio de una cierta concesión tributaria." Consecuentemente, "el apoderado no tiene capacidad más que para tratar los temas específicos de su cuaderno, produciéndose la revocación automática si se excede del mismo acompañada de la consiguiente responsabilidad civil y, en su caso, penal."²⁴⁵

El politólogo francés Maurice Duverger expone esta figura representativa diciendo que, a través del mandato imperativo, se "Traslada exactamente al derecho público el concepto del mandato de derecho privado. La designación de los diputados es un mandato dado por los electores a los elegidos para actuar en lugar suyo. El mandatario debe adaptarse a las instrucciones de su mandante."²⁴⁶ El representante recibe entonces un mandato "imperativo", entendiéndose por esto: "...en primer lugar, que los electores dan al elegido las instrucciones que éste debe seguir (...) [además de que] éstos dispongan de una sanción si el elegido no cumple su mandato: es el principio de la revocabilidad de los elegidos."²⁴⁷

A su vez, Norberto Bobbio explica el contenido del mandato imperativo comparando al representante con un delegado, y estableciendo que: "Si A es un delegado, es simple y sencillamente un portavoz, un nuncio, un legado, un medio de sus representados, y por tanto su mandato es extremadamente limitado y revocable ad nutum"²⁴⁸, tal como sucede en el mandato imperativo.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 38

²⁴⁵ *Ibidem*

²⁴⁶ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., 2a. reimp., México, Ed. Ariel, 1992, (Colección Ciencias Políticas), p. 75

²⁴⁷ *Ibidem*

²⁴⁸ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 54

Por su parte, para Hans Kelsen, quien concibe la representación política como una ficción²⁴⁹, el mandato imperativo es el único que puede integrar una auténtica relación de representación. En efecto, el creador de la escuela positivista afirma: "A fin de establecer una verdadera relación de representación, no es suficiente que el representante sea nombrado o elegido por el representado. Es necesario que el representante se encuentre jurídicamente obligado a ejecutar la voluntad del representado, y que el cumplimiento de esta obligación se halle garantizada jurídicamente. La garantía típica es el poder del representado de remover al representante, en el caso de que la actividad de este último no se ajuste a los deseos del primero."²⁵⁰ Kelsen anota dos ejemplos de ordenamientos jurídicos en los cuales se contempla la institución del revocamiento del mandato:

...la Constitución de California, que en su artículo XXIII, sección 1, estipula: "todo funcionario público de elección del Estado de California puede en cualquier tiempo ser removido de su puesto por los electores, quienes tienen la facultad de votar por un sucesor del removido, a través del procedimiento y en la forma que aquí se establece, procedimiento al que se da el nombre de remoción..." Otra excepción la ofrece la Constitución alemana de Weimar, que en su artículo 43 establece: "El presidente del Reich puede, a solicitud del parlamento, ser removido de su cargo, por voto del pueblo, antes de la expiración de su mandato. La resolución del parlamento tiene que ser adoptada por una mayoría de los dos tercios. Al adoptarse tal resolución, el presidente del Reich queda impedido para continuar en el ejercicio de su cargo. La negativa a removerlo de su cargo, expresada por el voto popular, equivale a una reelección y tiene como consecuencia la disolución del parlamento."²⁵¹

En síntesis, el mandato imperativo puede caracterizarse por las siguientes notas esenciales:

²⁴⁹ Vid. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el est...*, Op.cit., p. 343 y ss. El filósofo alemán niega la validez de la representación basada en el mandato representativo cuando dice: "La fórmula según la cual el miembro del parlamento no es representante de sus electores, sino de todo el pueblo o, como algunos escritores dice, de todo el Estado, por lo que no se encuentra ligado por instrucciones de sus electores, ni puede ser removido por ellos, es una ficción política", *Ibidem*, p. 345

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 344

²⁵¹ *Ibidem*

1. Se trata de un encargo dado bajo instrucciones precisas acerca del comportamiento que el representante debe adoptar en el ejercicio de sus actividades.
2. El cumplimiento de las instrucciones es de carácter obligatorio para el representante y esta obligatoriedad se garantiza jurídicamente.
3. Para el caso de incumplimiento existen sanciones de carácter penal y político para el depositario del mandamiento, siendo la más importante de éstas la revocación del mandato, institución por la cual el representante se ve privado de su cargo y se convoca a nuevas elecciones para designar a quien lo sustituya.
4. Finalmente, el representante debe pertenecer a la misma clase o grupo social de los representados, convirtiéndose en un simple portavoz, delegado o nuncio y constituyendo lo que Bobbio denomina "representación orgánica", la cual consiste en que, cuando "el representante es llamado a representar los intereses específicos de una cierta rama de actividad, éste pertenece normalmente a la misma profesión de los representados, por ello sólo el obrero puede representar eficazmente a los obreros, el médico a los médicos, el profesor a los profesores, el estudiante a los estudiantes, etcétera."²⁵²

1.4.1.2 MANDATO REPRESENTATIVO

Después de analizar las particularidades del mandato imperativo, se explicarán las circunstancias que provocaron su ineficacia y sirvieron de origen al mandato representativo, además de exponer la naturaleza de esta nueva forma de representación política, misma que permanece vigente hasta nuestros días, a pesar de las múltiples críticas que ha recibido.

Según refiere Cabo de la Vega, "La primera razón por la que se modificaría el sistema de representación política es la propia decadencia de su función principal, el asentimiento a los tributos. Efectivamente, desde mediados del siglo XVI la tributación se hizo permanente y no precisa del asentimiento de los Estados. Esta nueva situación haría que los Parlamentos se reunieran cada vez con menor frecuencia y que su papel político se volviera más o menos

²⁵² Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem.... Op.cit.*, p. 55

retórico ante la centralización del poder en las monarquías que caminaban hacia el absolutismo.”²⁵³ Aunado a esto, la misma naturaleza del mandato imperativo había demostrado su escasa operatividad en el Parlamento, debido a que el tema de la tributación no era el único a tratar en el ambiente legislativo, en virtud de las múltiples reglamentaciones a favor de las libertades y derechos de los ciudadanos encargadas a los representantes populares. Ante estas circunstancias, la vinculación completa de los representantes a las instrucciones dadas por los representados, les imponía a los primeros una barrera difícil de franquear en comparación con la libertad de que disponían los estamentos o cámaras aristocráticas. Todo esto originó que, en tanto los nobles se “presentaban” en el Parlamento, sin “representar” a una clase determinada, y poseían plena disponibilidad para negociar todo tipo de asuntos sin ningún género de restricciones, los representantes del reino estaban obligados a obedecer las disposiciones encomendadas por sus electores, por lo cual en caso de negociar asuntos diversos a los contenidos en su mandato, debían acudir de nuevo a sus electores antes de expresar alguna opinión o de manifestar su consentimiento.²⁵⁴

Esta situación era inviable en un contexto donde los representantes necesitaban mayor libertad de acción, así como la posibilidad de participar en las discusiones públicas sin someterse a preceptos obligatorios para su actuación, pues de lo contrario la efectividad de su actuación se reducía a un estrecho nivel de posibilidades. Al respecto, el profesor Ernesto Laclau muestra cómo la actuación del representante excede con mucho la posibilidad de ceñirse a los preceptos dados en un mandato imperativo. Para demostrar esta situación, Laclau comenta:

Tomemos un ejemplo sencillo, en que el aporte del representante a la constitución del “interés” del representado es, en apariencia, mínimo: el de un diputado que representa a un grupo de agricultores cuyo principal interés radica en que se mantengan estables los precios de los productos agropecuarios, aun en esta situación, el papel del representante excede con creces la simple transmisión de un interés preconstituido, pues el ámbito en que debe estar representado ese interés es el de la política nacional, ámbito en el que suceden muchas otras cosas y en el que incluso algo aparentemente tan simple como la

²⁵³ Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico...*, *Op.cit.*, p. 39

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 39 y 40

protección de los productos agropecuarios requiere procesos de negociación y de articulación con toda una serie de fuerzas y de problemas, que superan de lejos lo imaginable y deducible desde el lugar A [el punto de vista y la decisión de los representados otorgado a través de un mandato imperativo]. De modo, entonces, que el representante inscribe un interés dentro de una realidad compleja, distinta de aquella en la cual dicho interés se formuló inicialmente, y al hacerlo construye y transforma ese interés.²⁵⁵

La solución para estos problemas es la creación del **mandato representativo**, en donde, como afirma Duverger, "el conjunto de los diputados representa al conjunto de la nación, [y] los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación."²⁵⁶ El fundamento teórico para el mandato representativo consiste en que, siendo la nación "un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así, los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación."²⁵⁷

De esta manera, el mandato representativo implica la ausencia de la obligación del representante de dirigir su actuación conforme a las instrucciones de sus electores, en virtud de que no representa ya a un solo grupo de ciudadanos, ni a sus intereses, sino al conjunto de la población de un país, es decir, a la nación de un Estado y a sus intereses generales. En palabras de Bobbio, ya no se trata de un delegado, sino de un "fiduciario, [que] tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados, en cuanto goza de su confianza, y puede interpretar a discreción los intereses de ellos."²⁵⁸ Consecuentemente, el mandato representativo se caracteriza por la libertad del representante. Las razones de esta emancipación son explicadas por Cabo de la Vega de la siguiente forma:

El mandato (...) debía ahora ser libre si se pretendía encontrar la verdadera opinión en las cámaras representativas, sin vinculación a un determinado grupo de electores puesto

²⁵⁵ Laclau, Ernesto, "Poder y representación", en *Revista Sociedad*, *Op.cit.*

²⁵⁶ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho const...*, *Op.cit.*, p. 76

²⁵⁷ *Ibidem*

²⁵⁸ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 54

que se trataba de representar a la nación como unidad dotada de voluntad de decisión. Además, el mandato debía ser libre si se pretendía que los ciudadanos quedasen liberados del ejercicio político para dedicarse al ejercicio de sus libertades civiles. Si correspondiera a los electores delinear el programa del representante, quedaría arruinada la libertad de los modernos por las exigencias participativas en el proceso de gobierno. Por último, el mandato debía ser libre porque se había elegido a quienes se consideraba más valiosos en el ejercicio político y sería un contrasentido que los mejores, elegidos precisamente en tal calidad, quedasen sometidos a la voluntad de quienes reconociéndose peores para la política se la habían encomendado.²⁵⁹

Por estos motivos, el mandato representativo encierra también la falta de responsabilidad del representante frente a sus electores, pues aún cuando el representante es elegido en una determinada circunscripción, una vez que ha sido electo representa al conjunto de la nación, y “por tanto, pierde la vinculación con sus electores, por lo que debe actuar en conciencia al margen de los deseos de sus electores. La necesaria libertad en la búsqueda de la verdad exige la irresponsabilidad de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones.”²⁶⁰ Sobre el particular, nuestra Constitución establece la existencia del mandato representativo en su artículo 51, que a la letra dice: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años”, mientras que la irresponsabilidad política de los representantes, aspecto denominado por la doctrina como “privilegios de los parlamentarios”, se encuentra consignada en el artículo 61 constitucional.

Según la Doctora Thalía Pedroza de la Llave²⁶¹, los privilegios parlamentarios más importantes son: la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria, conocidos en nuestro país genéricamente por el nombre de “fuero constitucional”.

Pedroza de la Llave afirma que la inviolabilidad parlamentaria es “una prerrogativa personal de los diputados y senadores durante su encargo para que no tengan responsabilidad en ningún momento –antes o después– por las palabras, comentarios, opiniones, escritos o

²⁵⁹ Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico...*, Op.cit., p. 53

²⁶⁰ *Ibidem*

²⁶¹ *Ibid.* Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1997, p. 115 - 131

votos que emitan en relación con la actividad parlamentaria y que se realicen (...) tanto dentro del recinto parlamentario como fuera de él...²⁶² El fundamento constitucional y legal de esta inviolabilidad se encuentra en el mencionado artículo 61 que señala: "*Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas*"; así como en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG):

"Artículo 12. - Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas."

En lo relativo a la inmunidad parlamentaria, la investigadora mexicana expone: "Lo que se conoce (...) en el ámbito doctrinario como 'inmunidad parlamentaria' y en el derecho positivo mexicano como 'fuero constitucional' (...) es uno de los privilegios parlamentarios, de carácter procesal en materia penal, del que gozan los diputados y senadores, que los exime de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito, excepto en el caso de que se encuentre separado de su encargo en ese momento. Sin embargo, esa inmunidad puede superarse a través del procedimiento de declaración de precedencia."²⁶³ El fundamento normativo de la inmunidad parlamentaria se encuentra también en el artículo 61 de la Constitución, así como en el último párrafo del numeral 12 de la LOCG. Este último precepto señala que: "*Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes."*

Como puede observarse, la diferencia entre los dos tipos de mandato es abismal. No obstante, en la teoría se conservó el término mandato para referirse al mandato representativo,

²⁶² *Ibidem*, p. 115 y 116

²⁶³ *Ibidem*, p. 118

“y hasta cierto punto [también] la presunción de que seguía tratándose de un verdadero mandato en sentido jurídico aunque modificado por el hecho de que quien lo otorga no era un particular sino la propia nación, lo que necesariamente había de modificar la estructura jurídica del negocio.”²⁶⁴

En síntesis, puede precisarse el significado del mandato representativo utilizando el esquema anotado por Norberto Bobbio, quien considera al representante por mandato representativo: “...una persona que tiene las siguientes características:

- a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable;
- b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión [sector, clase o grupo social]”²⁶⁵.

Por último, debe señalarse la existencia dentro de las discusiones políticas de numerosas críticas hacia el mandato representativo debido, en la mayoría de los casos, a la falta de responsabilidad de los representantes, pues ante la carencia de vínculos efectivos entre representantes y representados, se provoca un problema de legitimidad cuando la actuación de los primeros no corresponde a los intereses de la sociedad, sino que se encuentra orientada a la consecución de intereses particulares o de grupo. Al respecto, el Doctor Diego Valadés señala: “El problema de la representación política constituye uno de los temas fundamentales en la organización del Estado contemporáneo. De un adecuado sistema representativo depende, en gran medida, la legitimidad de los sistemas políticos en su conjunto. Cuando la representación deja de funcionar en los términos que prescribe la Constitución o que espera la ciudadanía, se produce una fractura en la legitimidad del poder.”²⁶⁶

²⁶⁴ Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico...*, Op.cit., p. 54

²⁶⁵ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, Op.cit., p. 56

²⁶⁶ Orozco Henríquez, J. Jesús, (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Instituto Federal Electoral, 1999, (Serie Doctrina Jurídica, No. 12), p. XXIII

El profesor Valadés apunta como el más grave problema de la representación política moderna el “hecho político y jurídico [de] que los representantes no están vinculados con los representados (...) más que por nexos muy tenues, que no implican un mandato imperativo para quienes reciben un voto favorable.”²⁶⁷ Ante esta situación, las posibles soluciones van desde la revocación del mandato o *recall* hasta la utilización de formas de democracia directa como el plebiscito y el referéndum. Sin embargo, de acuerdo con el constitucionalista mexicano, la respuesta que presenta mayor eficacia es “la posibilidad de que el elector reelija o no a su representante”²⁶⁸, es decir la utilización de la reelección legislativa como mecanismo de calificación por parte del electorado hacia el trabajo y los resultados obtenidos por sus representantes. De esta forma, mediante el mecanismo de la reelección los electores podrían emitir un voto de “confianza” o de “castigo” hacia diputados y senadores, sin dejar de lado por supuesto, que todos los mecanismos e instituciones políticas son *per natura* susceptibles de perfeccionamiento.

1.5 SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

1.5.1 NOCIÓN DE SISTEMA

El Diccionario de la Real Academia Española presenta dos definiciones de la palabra sistema que son de utilidad para abordar este tema. La primera lo define como el “conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí”, en tanto la segunda precisa que sistema es el “conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto”.

Por su parte, Maurice Duverger comenta: “En un sentido amplio del término, se denomina sistema a todo conjunto de roles en los que los diversos elementos forman un conjunto ordenado y son interdependientes unos de otros”²⁶⁹, mientras que el profesor Ovilla Mandujano considera: “**Sistema**, es un vocablo que significa un conjunto de elementos

²⁶⁷ *Ibidem*, p. XXIX

²⁶⁸ *Ibidem*

²⁶⁹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho const...*, Op.cit., p. 30 y 31

interrelacionados de forma tal que la variación de uno de ellos, produce la alteración de la acción recíproca de los demás.”²⁷⁰

Finalmente, la definición más sencilla y clara de sistema es reproducida por el senador mexicano Juan José Rodríguez Prats, quien explica: “EL biólogo Von Bertalanffy, quien es el iniciador del uso de este término, da una definición clara y concreta: ‘Sistema es un conjunto de elementos interconectados’”²⁷¹, noción a la cual solamente cabe añadir: y *ordenados*.

1.5.2 NOCIÓN DE SISTEMA POLÍTICO

Según plantea Ángel Álvarez en el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “En un sentido muy laxo, un *sistema político* es el conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores que mantienen o subvierten el orden del que resulta una determinada y, por lo general, desigual y conflictiva distribución de utilidades.”²⁷²

El mismo autor indica el origen de este concepto diciendo: “El término fue traído al campo de la ciencia política, desde el terreno de la informática, la teoría cibernética de las comunicaciones y de la llamada teoría de los sistemas generales propuesta por Bertalanffy, pasando por la sociología de Parsons, con el propósito expreso de construir categorías de análisis y enfoques conceptuales novedosos que permitieran romper con el enfoque jurídico e institucional dominante en los estudios políticos hasta la mitad del siglo XX.”²⁷³ No obstante, a pesar de dichas intenciones, las construcciones teóricas construidas por los autores sistémicos –Easton, Almond y Deutsch principalmente– no consiguieron estructurar una teoría de los sistemas políticos que alcanzara las características de generalidad y validez empírica suficientes para explicar completamente la realidad de las relaciones de poder, quedándose en

²⁷⁰ Ovilla Mandujano, Manuel, *Marco teórico de discusión sobre el sistema político mexicano*, México, Ediciones del autor, 1993, p. 3

²⁷¹ Rodríguez Prats, Juan José, *La política del derecho en la crisis del sistema mexicano*, 2a. ed., México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 95), p. 183

²⁷² Álvarez, Ángel, “Sistemas políticos” en *Diccionario Electoral*, Tomo II, 2a. ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL, 2000,

http://www.iidh.ed.cr/sii/DiccElect/_private/default.asp?lra=Systemas%20Electoraes

²⁷³ *Ibidem*

edificaciones abstractas cuyo mérito ha sido ordenar y presentar a la ciencia política conceptos que permitan un estudio coherente y ordenado de las cuestiones políticas.²⁷⁴ Este es precisamente el caso del concepto de sistema político, cuya utilización tiene como objetivo principal sistematizar la investigación, sin que ello indique una sujeción estricta al análisis sistémico.

Continuando con la exposición del tema, el último de los autores señalados, Karl W. Deutsch establece: "Un sistema político es una colección de unidades reconocibles que se caracterizan por su cohesión y covarianza. Cohesión significa permanecer unidos o formar un todo. Dos unidades tienen cohesión si muchas de las operaciones sobre una de ellas producen resultados definidos sobre la otra. (...) Covarianza significa cambiar juntos. Si una unidad cambia, la otra lo hace también."²⁷⁵

Por su parte, Maurice Duverger estima que el sistema político es una parte o "subsistema" del sistema social, siendo éste último el conjunto de elementos políticos, sociales, económicos, técnicos, culturales, ideológicos, históricos, etc., pertenecientes a una comunidad política o Estado y que forman un todo único y ordenado que define e integra la cultura del grupo.²⁷⁶ Duverger define al sistema político como el "conjunto del sistema social, estudiado bajo la perspectiva de sus aspectos políticos", es decir que el sistema político es el sistema social contemplado desde su enfoque político. Además, Duverger distingue entre *sistema político* y *régimen político*. La diferencia consiste en que el "régimen político" se integra por "el conjunto coordinado de las instituciones políticas", mientras que el *sistema político* implica "un conjunto más amplio que 'régimen político'. Estudiar un sistema político no es solamente analizar sus instituciones políticas y su disposición coordinada como régimen político. Es también estudiar las relaciones entre este régimen y los demás elementos del sistema social: económicas, técnicas, culturales, ideológicas, históricas, etc."²⁷⁷

²⁷⁴ Vid. *Ibidem* En esta voz se realiza un breve recorrido sobre las aportaciones de los politólogos mencionados, describiendo tanto los puntos débiles y cuestionados de la denominada "Teoría de los sistemas", como sus aportaciones a los estudios científicos en el ámbito político. Para mayor información, Vid. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y soc...., Op.cit.*, p. 68 - 86, en donde el autor hace un análisis de las diferentes formas de aprehender los problemas estatales, incluida por supuesto, la Teoría de los sistemas.

²⁷⁵ Deutsch, Karl W., *Política y gobier...., Op.cit.*, p. 149

²⁷⁶ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho const...., Op.cit.*, p. 32 y 33

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 33

Para Manuel Camacho Solís, por sistema político debe entenderse

...al conjunto de instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que cumplen funciones de dominación política, dirección política y administración social, así como al personal directivo que, (en sus interacciones con los ciudadanos y con los grupos) las sostiene y las utiliza. Es decir, que el concepto incluye tanto a las organizaciones políticas que han permanecido en el tiempo, como a la clase gobernante; y a la vez no se limita a las funciones de coerción, sino que incluye las de legitimación y administración social que han resultado de creciente importancia política para los países en desarrollo.²⁷⁸

Como puede observarse, la definición de Camacho Solís es sumamente amplia, pues abarca tanto a las instituciones u organismos gubernamentales como a las organizaciones no gubernamentales, englobando de esta forma a todo el conjunto social, por lo que coincide con la noción de Duverger, quien plantea al sistema político como el sistema social (en donde se incluyen las instituciones gubernamentales y no gubernamentales) estudiado desde su enfoque político. Es preciso señalar que para los alcances de esta investigación se adoptará una noción más restringida de sistema político, en la cual se contendrán dos elementos de suma importancia para su conformación y funcionamiento: *el sistema de partidos* y *el sistema electoral*. De este modo, conviene adoptar la idea de sistema político que describe Miguel Covián Andrade al indicar: "Entendemos por sistema político en general, al 'conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico interrelacionados e interdependientes en mayor o menor grado, que confluyen en los procesos de formación y ejercicio del poder en un país determinado."²⁷⁹

Covián Andrade explica su noción de sistema político siguiendo el procedimiento Duverger, pues afirma: "...el concepto 'sistema político' es más amplio que el de 'régimen político', pero más restringido que la idea de 'sistema social'. El conocimiento de un régimen político concreto puede desprenderse de la exégesis constitucional de las estructuras del

²⁷⁸ Camacho Solís, Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en *Crisis en el sistema político mexicano* (1928-1977), México, El Colegio de México - Centro de Estudios Internacionales, 1977, p. 179

²⁷⁹ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, 2a. ed., México, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001, p. 64

Estado, lo que sin embargo, no permite todavía penetrar salvo parcialmente en el de su sistema político. El entendimiento cabal de éste puede no obstante desvirtuarse u oscurecerse, si se introducen en su análisis elementos ajenos a la esencia de lo político, en forma indiscriminada"²⁸⁰, lo cual significa que para estudiar el sistema político debe adoptarse un enfoque político del sistema social, como señalaba el politólogo francés.

Así, el Doctor Covián termina diciendo: "En suma, el sistema político es descripción estructural-constitucional y funcionamiento objetivo-real, de donde su análisis incluye forzosamente al régimen político y a las variables que determinan su dinámica, señaladamente los partidos políticos y el sistema electoral, los primeros en calidad de actores principales de la trama y el segundo representando el guión que debe observarse a lo largo de la obra."²⁸¹ En consecuencia, en el presente trabajo se analizarán el sistema de partidos y el sistema electoral mexicano, éste último con mayor profundidad, para así estar en posibilidad de abordar nuestro objeto de estudio: la representación política en nuestro sistema electoral vigente.

1.5.3 SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Sobre el tema del sistema político mexicano, Manuel Ovilla Mandujano comenta: "En la literatura política mexicana, la cuestión del sistema es un asunto reciente y pocos lo han estudiado empíricamente, sin embargo, podemos decir que en el juicio de Pablo González Casanova (1965), el sistema está integrado por todos los actores que participan en política. En el otro extremo, Daniel Cosío Villegas (1972) sostiene que el sistema lo integra la familia revolucionaria. En éste parámetro se da la discusión y existe una literatura nacional al respecto."²⁸²

Efectivamente, mientras para González Casanova el sistema político mexicano se compone por todos los detentadores del poder político, constituyendo una visión totalizadora e

²⁸⁰ *Ibidem*

²⁸¹ *Ibidem*, p. 65

²⁸² Ovilla Mandujano, Manuel, *Marco teórico de discusión sobre el sistema...*, *Op.cit.*, p. 5

inclusiva de la política²⁸³, Cosío Villegas afirma la existencia de dos piezas clave en nuestro sistema político: el presidencialismo y el partido dominante u oficial (Partido Revolucionario Institucional - PRI).²⁸⁴

Sobre la opinión del destacado politólogo mexicano cabe decir que, si bien los elementos señalados por Cosío han tenido gran influencia en el sistema político mexicano, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, nuestro país ha sufrido diversos cambios en su sistema político, de tal suerte que en la actualidad el presidencialismo ha perdido su carácter dominante, y como resultado de ello, el principio de la separación de poderes comienza a materializarse en la vida político-jurídica de nuestro país. Al mismo tiempo, es factible afirmar que el PRI ha dejado atrás su signo dominante, y esto no sólo por haber sido derrotado en las elecciones presidenciales de 2000, sino por el lento, pero constante aumento en la participación de otros partidos políticos en la vida política mexicana, principalmente el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Pero repitiendo lo que antes se había mencionado, por lo que toca a la presente investigación, se atenderá exclusivamente a dos elementos esenciales de la dinámica política actual de nuestro país: el sistema de partidos y el sistema electoral.

1.5.3.1 SISTEMA DE PARTIDOS

Los partidos políticos son instituciones básicas en la estructuración de la moderna democracia representativa. Aún el jurista Hans Kelsen, quien consideraba a la democracia directa como la auténtica forma de gobierno, reconocía en los partidos políticos el "vehículo esencial para la formación de la opinión pública."²⁸⁵ De tal suerte, es preciso señalar brevemente qué es un partido político.

²⁸³ Cfr. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ed. Era, 1985, (Serie popular), p.

²⁸⁴ Vid. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1973, p. 22 - 50

²⁸⁵ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el est...*, Op.cit., p. 350

1.5.3.1.1 PARTIDO POLÍTICO

En un primer acercamiento a los partidos políticos, debe observarse la definición de Max Weber, quien afirma que un partido político es “una asociación...dirigida a un fin deliberado, ya sea éste ‘objetivo’ como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea ‘personal’, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendiente a todos estos fines al mismo tiempo”²⁸⁶, siendo posible derivar de esta noción weberiana dos elementos esenciales para explicar la naturaleza de los partidos políticos: la comprensión del partido político como una asociación y el señalamiento de la función que guía su actuación: la conquista del poder político.

Por su parte, el francés Maurice Duverger apunta: “En las grandes comunidades humanas, y principalmente en los Estados modernos, la contienda política se desarrolla entre organizaciones más o menos especializadas que constituyen, en cierta manera, una especie de ejércitos políticos. (...) [Y añade:] Podemos clasificar a las organizaciones políticas en dos grandes categorías: los partidos y los grupos de presión.”²⁸⁷ Respecto de los primeros, Duverger también identifica como el objetivo principal de los partidos políticos la conquista del poder, así como la participación en su ejercicio, propósito que deben cumplir mediante la obtención de escaños en las elecciones, pues al contar con diputados o ministros se puede ejercer influencia y participar en el gobierno, siendo esta la característica distintiva entre los partidos políticos y los grupos de presión, debido a que estos últimos buscan influir en las acciones de los detentadores del poder ejerciendo “presión” sobre ellos, situación de la cual se deriva su nombre²⁸⁸.

Duverger explica la génesis de los partidos políticos de la siguiente forma:

Los partidos políticos han nacido al mismo tiempo que los procedimientos electorales y parlamentarios, con los que se han desarrollado de una forma paralela. Aparecieron primeramente en forma de comités electorales, con la doble misión de ofrecer a un

²⁸⁶ Oppo, Anna, “Partidos políticos”, en Bobbio, Norberto, (et. al.), *Diccionario de pol...*, *Op. cit.*, p. 1153

²⁸⁷ Duverger, Maurice, *Introducción a la pol...*, *Op.cit.*, p. 136

²⁸⁸ *Ibidem*

candidato el patronazgo de los poderosos y de reunir los fondos necesarios para la campaña. Posteriormente, se asistió al desarrollo, dentro del marco de las asambleas, de grupos parlamentarios, que reunían a los diputados de la misma opinión con vistas a una acción común. Este acercamiento de los diputados en la cúspide produjo naturalmente una tendencia de sus comités electorales a federarse en la base; [y] así se crearon los primeros partidos políticos.²⁸⁹

En otro excelente análisis de los partidos políticos, Giovanni Sartori afirma: “Sabemos que partido es un nombre nuevo de algo nuevo. Y el nombre es nuevo porque la cosa es nueva. El término no se utilizó en sentido político hasta el siglo XVI, y la cuestión no se hizo visible hasta Bolingbroke.”²⁹⁰ Y continúa el maestro italiano: “En general, durante todo el siglo XVIII se seguía considerando a los partidos con grandes sospechas no sólo porque conceptualmente partidos y facciones seguían estando muy mezclados, sino también porque en la práctica efectiva resultaba difícil distinguir entre ellos. Fue durante el siglo XIX cuando se afirmó claramente la distinción y se aceptaron generalmente los partidos como instrumentos legítimos y necesarios del gobierno libre.”²⁹¹

En un intento por alcanzar una comprensión teórica acertada de los partidos políticos, Sartori presenta una “racionalización” de los mismos basada en tres premisas fundamentales:

1. Los partidos *no* son facciones.
2. Un partido es *parte de un todo*.
3. Los partidos son conductos de *expresión*.²⁹²

La primera premisa se refiere a que los partidos políticos son diferentes de las facciones, y en caso de no cumplir esta circunstancia, no pueden considerarse como partidos. Para entender esta condición es necesario conocer lo que debe entenderse por facciones, para de ese modo estar en posibilidad de diferenciarlas de los partidos. A este respecto, Sartori

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 137

²⁹⁰ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, trad. Fernando Santos Fontenla, 2a. ed., Madrid, Ed. Alianza, 2000, (Colección Ciencias Sociales, Ensayo), p. 91

²⁹¹ *Ibidem*

²⁹² *Ibidem*, p. 51

advierte: "las facciones no son más que la expresión de conflictos *personales*, de un comportamiento que valora el *yo* y desprecia al público. Como decía Burke, el combate entre facciones no representa más que una lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos"²⁹³, mientras que los partidos políticos son "instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes. Los partidos vinculan al pueblo a un gobierno, cosa que no hacen las facciones. (...) En resumen, los partidos son órganos funcionales –sirven para unos fines y desempeñan unas funciones–, cosas que no son las facciones. A fin de cuentas, ello ocurre porque un partido es una parte de un todo que trata de servir a los fines del todo, mientras que una facción no es sino una parte consagrada a sí misma"²⁹⁴

La segunda proposición presenta al partido político como parte de un todo, y su explicación consiste en pensar a la comunidad política como un *todo pluralista*, es decir, como un todo formado por *partes*, siendo éstas precisamente los partidos políticos.²⁹⁵

Por último, Sartori señala a los partidos políticos son conductos de expresión, lo cual significa que "los partidos pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación: son un instrumento, o una agencia, para *representar* al pueblo al *expresar* sus exigencias. [De este modo,] Al ir desarrollándose los partidos, no se desarrollaron (...) para comunicar al pueblo los deseos de las autoridades, sino mucho más para comunicar a las autoridades los deseos del pueblo."²⁹⁶ Estas ideas se comprueban al observar como "Los partidos no sólo expresan, también canalizan. Como decía Neumann, los partidos «organizan la caótica voluntad pública». [Y además] (...) los partidos también forman y manipulan la opinión."²⁹⁷

Finalmente, Giovanni Sartori, establece la siguiente definición: "Un partido político es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y

²⁹³ *Ibidem*, p. 52

²⁹⁴ *Ibidem*

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 53

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 55

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 57

puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos.”²⁹⁸ En este sentido, la “etiqueta” o reconocimiento oficial del que habla Sartori corresponde a la figura del fundamento constitucional de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico mexicano, localizado en la base primera del artículo 41 de nuestra Constitución, en donde se establece que: “*Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral...*”. El mismo precepto también describe las características esenciales de los partidos políticos:

1. Son organizaciones de ciudadanos,
2. tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática,
3. contribuyen a la integración de la representación nacional, y
4. hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

1.5.3.1.2 SISTEMA DE PARTIDOS

Giovanni Sartori concibe el sistema de partidos como “el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos. Esto es, (...) la forma en que se emparentan los partidos entre sí, (...) cómo cada uno de los partidos es función (en el sentido matemático) de los demás partidos y reacciona, sea competitivamente o de otro modo, a los demás partidos.”²⁹⁹

Por su parte, el politólogo alemán Dieter Nohlen comenta: “Se entiende por sistema de partidos el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y, en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el *sistema político*.”³⁰⁰

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 89

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 67

³⁰⁰ Nohlen, Dieter, “Sistemas de partidos” en *Diccionario Electoral, Op.cit.*

Sin extenderse demasiado en el tema analizando las diferentes teorías de los autores acerca de los sistemas políticos y sus tipologías, lo cual excedería los propósitos de esta investigación, únicamente se hará referencia a las clasificaciones diseñadas por Maurice Duverger y Giovanni Sartori, sin intentar un estudio profundo de cada una de ellas, pues de hacerlo la exposición se distraería del punto central del presente trabajo: la representación política en el sistema electoral mexicano.

Duverger fija su atención en el número de partidos de cada sistema, y de esta observación deduce tres tipos de sistemas de partidos: el sistema de partido único, el bipartidismo y el multipartidismo. Así, el politólogo francés advierte: "El bipartidismo y el multipartidismo son, en gran medida, consecuencia de los factores socioeconómicos (sic), es decir, los partidos reflejan a las clases o categorías sociales en conflicto. El desarrollo histórico, las circunstancias particulares de cada país y las tradiciones, desempeñan también un papel a este respecto (...) Pero interviene también otro factor de naturaleza puramente técnica e institucional: el régimen electoral."³⁰¹ De esta forma, utilizando como 'parámetro de clasificación al sistema electoral, Duverger expresa sus célebres, pero también discutidas, "leyes sociológicas":

1. El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende a crear el bipartidismo;
2. La representación proporcional tiende al multipartidismo; y
3. El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo mitigado por las alianzas³⁰²

A su vez, Giovanni Sartori realiza una clasificación de los sistemas electorales combinando el criterio numérico (la cantidad de partidos) con la idea de competitividad entre ellos. El profesor italiano explica su estudio diciendo: "A primera vista, atribuyo una importancia fundamental al número de partidos, es decir, al criterio numérico de clasificación de los sistemas de partidos. Sin embargo, la variable crítica es la polarización, es decir, la distancia o proximidad entre los partidos que compiten entre sí. A una baja polarización y una

³⁰¹ Duverger, Maurice, *Introducción a la pol...*, *Op.cit.*, p. 100

³⁰² *Vid. Ibidem*, p. 146 y ss. Además, *Vid.* Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 1a. ed., 17a reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 234 - 306

política agregativa corresponde un reducido o estrecho espacio competitivo; a una elevada polarización y una política conflictiva corresponde un amplio espacio competitivo (en torno a la izquierda-derecha u otras dimensiones).³⁰³

De este modo, Sartori encuentra que las "razones para otorgar la precedencia al criterio numérico son meramente prácticas: es más fácil contar partidos que disponer baremos de polarización"³⁰⁴. En consecuencia, este politólogo identifica siete clases de sistema de partidos:

**CLASIFICACIÓN
DE LOS SISTEMAS
DE PARTIDOS DE
GIOVANNI
SARTORI**

1. De partido único.
2. De partido hegemónico.
3. De partido predominante.
4. Bipartidista.
5. De pluralismo limitado.
6. De pluralismo extremo.
7. De atomización.³⁰⁵

Sartori combina los tipos de sistemas de partidos con el grado de competitividad política dentro del Estado, cuyos niveles van desde la concentración del poder hasta la polarización de las alternativas políticas, obteniendo como resultado una gráfica en donde se muestra la intersección de ambos elementos para la configuración de los diferentes sistemas partidistas. A continuación se presenta dicho esquema³⁰⁶:

³⁰³ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de...*, Op.cit., p. 10

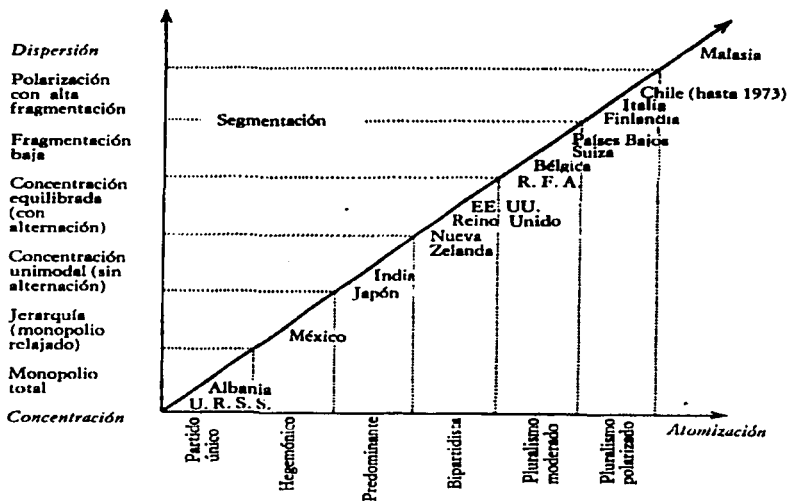
³⁰⁴ *Ibidem*, p. 11

³⁰⁵ *Cfr. Ibidem*, p. 158 y ss

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 161

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 4.—Dispersión del sistema de partidos



Por último, y para terminar la exposición de los partidos políticos, es menester señalar las dos principales funciones que les son atribuidas. Sobre este asunto, Maurice Duverger opina: "Los partidos desempeñan un doble papel en la representación política. En primer lugar, encuadran a los electores, es decir, a los representados. Encuadran también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores."³⁰⁷

Es así como los partidos políticos facilitan y promueven, en tanto organizaciones de ciudadanos, el ejercicio del derecho de asociación y participación política de los individuos. Sin embargo, a pesar del papel fundamental de los partidos políticos en la democracia, existen múltiples críticas y acusaciones en contra de estas entidades políticas. Al respecto, sólo puede

³⁰⁷ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho cons...* Op.cit., p. 89

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

responderse diciendo que, si bien algunas de las opiniones adversas a los partidos deben aceptarse como válidas, hasta ahora no se ha ideado otra institución que desempeñe el papel de intermediación atribuido a los partidos políticos.

En este sentido, se coincide totalmente con las ideas expuestas por Maurice Duverger y Giovanni Sartori, dos de los más importantes teóricos de los partidos políticos dentro de la ciencia política moderna y basado en su pensamiento, se responde a las críticas hacia los partidos políticos diciendo: Aún cuando "Esta mediación es discutida, y a menudo en las democracias occidentales se critica a los partidos. Sin embargo, es indispensable. Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible."³⁰⁸ Y debe contestarse a quienes propugnan por su desaparición "que, con independencia de cuán deficientes sean la actuación de los partidos y los sistemas de partidos, las democracias aún no pueden actuar sin ellos."³⁰⁹

1.5.3.2 SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral de un país es determinante en la configuración de su sistema político, tal como quedo aclarado anteriormente. En atención a ello y a que dicha institución constituye el objeto central de la presente investigación, se reserva el capítulo segundo de este trabajo para su explicación y análisis.

³⁰⁸ *Ibidem*

³⁰⁹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de...* Op.cit., p. 11

La Democracia es el destino de la humanidad; la libertad, su indestructible arma; la perfección posible, el fin donde se dirige.

Benito Juárez

Para un régimen democrático, estar en transformación es su condición natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo.

Norberto Bobbio

Yo quiero vivir en un mundo sin excomulgados. Quiero vivir en un mundo en que todos los seres sean solamente humanos, sin más títulos que éste, sin darse en la cabeza con una regla, con una palabra, con una etiqueta.

Pablo Neruda

Vale decir que el proceso de convencimiento sólo operará si pasa de la falta de conocimiento al convencimiento y no de un convencimiento a otro. Esto implica que la función de un nuevo lenguaje es completar una brecha.

Ernesto Laclau

Sin democracia los cambios son contraproducentes; mejor dicho, no son cambios. En esto la intransigencia es de rigor y hay que repetirlo: los cambios son inseparables de la democracia. Defenderla es defender la posibilidad de cambio; a su vez, sólo los cambios podrán fortalecer a la democracia que al fin encarne a la vida social.

Octavio Paz

CAPITULO II

SISTEMAS ELECTORALES

2.1 ELECCIONES

El antecedente teórico y práctico de cualquier sistema electoral es, sin lugar a duda, la elección. Es necesario, entonces, explicar brevemente que son las elecciones.

Sobre el particular, Dieter Nohlen señala: "las elecciones representan una *técnica* de designación de representantes"³¹⁰, en comparación con otras técnicas, como la sucesión o la designación de oficio o por nombramiento; de tal manera que las elecciones no son privativas de las democracias. La característica particular de esta técnica es que la designación es resultado de los votos de las personas que en ella participan; y es precisamente la naturaleza de la votación el elemento a observar para diferenciar las elecciones realizadas en un gobierno democrático y en un régimen totalitario. Sobre esto, Nohlen afirma: "Para ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. [Pues] Sólo quien cuenta con la posibilidad de escoger entre dos opciones, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio; [y] además, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendría opción."³¹¹

Utilizando los anteriores parámetros de oportunidad de elección y libertad para hacerlo, Nohlen hace una clasificación de las elecciones en tres tipos:

- Elecciones competitivas - Cuando la oportunidad y la libertad de elegir están amparadas por la ley
- Elecciones no competitivas – Cuando se niega la oportunidad y la libertad de elegir
- Elecciones semicompetitivas – Cuando se limitan de alguna manera la oportunidad y la libertad de elección³¹²

³¹⁰ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998, (Sección de Obras de Política y Derecho), p. 11

³¹¹ *Ibidem*, p. 12

³¹² *Vid. Ibidem*

Dieter Nohlen completa su clasificación señalando el sistema político al cual corresponde cada uno de los tres tipos de elecciones mencionados en función del grado de competitividad existente, resultando las siguientes relaciones:

- Elecciones competitivas = sistemas democráticos
- Elecciones semicompetitivas = sistemas autoritarios
- Elecciones no competitivas = sistemas totalitarios³¹³

En conclusión, debe decirse que **las elecciones en la democracia son una técnica de designación de representantes que consiste en la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo para el nombramiento y renovación de los depositarios del poder político en el estado.** Por lo que respecta al fundamento constitucional de las elecciones competitivas en el sistema jurídico mexicano, éste se encuentra en el segundo párrafo del artículo 41 constitucional que establece: "La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...".³¹⁴ Una vez aclarado lo que son las elecciones, debe entrarse al estudio de los sistemas electorales.

2.2 SISTEMAS ELECTORALES

De acuerdo con el pensamiento de Dieter Nohlen, "Tanto en el lenguaje político como en el científico suelen emplearse como sinónimos los conceptos *sistema electoral*, *derecho electoral*, régimen electoral e, incluso, ley electoral. Por otra parte, esos conceptos contienen en general, dos tipos de sentidos: un sentido amplio que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la *elección* de representantes o de personas para cargos públicos; y un sentido estricto, por ejemplo, el *sufragio* o el modo de convertir *votos* en escaños."³¹⁵

Pese a esto, resulta imprescindible analizar y delimitar científicamente cada uno de los

³¹³ *Ibidem*, p. 13

³¹⁴ El texto señalado fue introducido en nuestra Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996.

³¹⁵ Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales" en *Diccionario Electoral*, *Op.cit.*

anteriores conceptos³¹⁶, y de esta depuración terminológica, resulta que “el concepto *sistema electoral* en su sentido restringido –y científicamente estricto–, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la *elección*, y al procedimiento mismo, por medio del cual los *electores* expresan su voluntad política en *votos* que a su vez se convierten en escaños o *poder público*.”³¹⁷ Es precisamente en este sentido restringido como debe entenderse al sistema electoral dentro de la presente investigación.

Por tanto, el objetivo principal de los sistemas electorales es **convertir los votos de los ciudadanos en puestos de representación popular, para de esta forma integrar los órganos representativos de la población, o bien, renovar a los detentadores de los mismos.** Consecuentemente, en la praxis política, “Lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la *representación política*, el principio que la definirá –principio mayoritario o proporcional– y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar”³¹⁸.

Así, en opinión de Dieter Nohlen: “Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia; y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños³¹⁹, mientras para Giovanni Sartori “Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules”³²⁰, hecha la aclaración de que, por regla general, los puestos a repartir son escaños parlamentarios, debiendo distinguirse las elecciones presidenciales y cualquier otra elección para un cargo indivisible, las cuales deben analizarse por separado.

³¹⁶ Según el mismo autor, “el concepto régimen electoral corresponde primordialmente al sentido amplio, abarcando todos los fenómenos relacionados con la *elección*. El concepto *derecho electoral*, por su parte, se refiere a todo lo regulado por ley en relación a las *elecciones*, coincidiendo así con el sentido amplio, o bien se refiere al *sufragio* en cuanto a las condiciones para poder participar de las *elecciones* y a la configuración de este derecho de participación.”, *Vid. Ibidem*

³¹⁷ *Ibidem*

³¹⁸ *Ibidem*

³¹⁹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, *Op.cit.*, p. 35

³²⁰ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, trad, Roberto Reyes Mazzoni, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, (Sección de Obras de Política y Derecho), p. 15

De esta manera, analizando las ideas de Nohlen, pueden señalarse como notas explicativas de los sistemas electorales las siguientes:

- 1) Reflejan el modo en que los electores emiten su voto,
- 2) En relación con el partido o candidato de su preferencia, y
- 3) Convierten esos votos en escaños, a través de:
- 4) El establecimiento de las circunscripciones,
- 5) Las formas de candidatura
- 6) Los procesos de votación, y
- 7) Los métodos de conversión de votos en escaños.

En lo que se refiere los cuatro últimos elementos, estos constituyen los componentes o dispositivos técnicos que integran todo sistema electoral, por lo cual es necesario proceder a su explicación.

2.2.1 COMPONENTES O DISPOSITIVOS TÉCNICOS DE UN SISTEMA ELECTORAL

2.2.1.1 LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

En una primera aproximación, puede decirse que las circunscripciones electorales consisten en la posible división del territorio nacional en zonas electorales. Dieter Nohlen las define diciendo: "La *circunscripción electoral* (o el distrito electoral) es aquella unidad territorial en la cual los *votos* emitidos por los *electores* constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, en caso de no existir un distrito nacional único, con independencia de los *votos* emitidos en otra unidad del total."³²¹ Luego, es en la circunscripción electoral donde se asignan los escaños a los candidatos o a los partidos ganadores.

³²¹ Nohlen, Dieter, "Circunscripciones electorales" en *Diccionario Electoral, Op.cit.*

Las circunscripciones electorales se clasifican básicamente en dos tipos: *circunscripciones uninominales* y *circunscripciones plurinominales*. Las primeras consisten en la postulación o nominación de un solo candidato en cada circunscripción o distrito electoral, mientras las circunscripciones plurinominales pueden tener muchas formas sólo con variar el número de representantes que se ha de elegir en cada una de ellas, que siempre ha de ser mayor a uno. Conforme a esta misma dimensión numérica, pueden distinguirse los siguientes tipos de circunscripciones plurinominales: binominales, trinominales, tetranominales y pentanominales, calificadas en el ámbito electoral como circunscripciones electorales pequeñas, en oposición a las circunscripciones medias (de seis a diez escaños), las circunscripciones grandes (más de diez escaños) y las circunscripciones únicas o nacionales.³²²

Finalmente, en cuanto a los efectos del tamaño o magnitud de las circunscripciones electorales, el profesor Nohlen comenta:

Para determinar los efectos que ejercen las circunscripciones es muy importante tomar en cuenta su magnitud, es decir el número de representantes que se eligen por circunscripción. Si dejamos de lado la posible influencia que los otros elementos configuradores del *sistema electoral* ejercen sobre los *resultados electorales*, las distintas magnitudes de las *circunscripciones electorales* producen el efecto siguiente: cuanto mayor es la circunscripción, mayor es la *proporcionalidad*. Por el contrario, la *elección* en circunscripciones pentanominales e incluso más pequeñas, es una *elección* mayoritaria (del tipo de los sistemas electorales que establecen mayorías). (...)

El tamaño de la *circunscripción electoral* tiene que ver también con la relación entre el votante y el elegido en términos de una mayor o menor proximidad, de un mayor o menor grado de conocimiento entre uno y otro. Así, se le puede atribuir al *voto* un significado más o menos personal, es decir de confianza en una persona, o de un *voto* ideológico a favor de un *partido político*, su oferta ideológica y pragmática, en favor de listas partidistas. De esta manera, el tipo de circunscripción influye también en la estructura de los *partidos políticos* y en el significado que tienen los *partidos políticos* en la *representación política*.³²³

³²² Cfr. *Ibidem*

³²³ *Ibidem*

Las ideas anteriores pueden explicarse mediante con dos afirmaciones concretas:

- 1) Las circunscripciones electorales pequeñas (pentanominales o menores) producen efectos mayoritarios y, por tanto, se origina una baja proporcionalidad en virtud de que existen pocos escaños a repartir, precisamente al (o los) partido(s) más fuerte(s), mientras que en las circunscripciones grandes se origina mayor proporcionalidad debido a que los escaños disponibles permiten otorgar representación a un mayor número de partidos políticos.
- 2) El tamaño de las circunscripciones también influye en la relación entre electores y elegidos, pues si el tamaño de los distritos electorales es demasiado grande, los electores no tendrán una verdadera relación de proximidad o de conocimiento sobre sus representantes, ni mucho menos sobre su trabajo político.

2.2.1.2 LAS CANDIDATURAS

Sobre el particular, Dieter Nohlen señala la importancia de las candidaturas: "No hay elección sin candidatura. La candidatura posibilita al elector optar, elegir. Es condición para que se materialice la elección de representantes", y además, establece la siguiente definición: "La candidatura electoral es la oferta política sobre la cual se pronuncian los electores"³²⁴, premisa que me permito completar diciendo: con el propósito de designar a sus representantes.

Enseguida, Nohlen se refiere al tratamiento jurídico de las candidaturas en los países latinoamericanos y escribe:

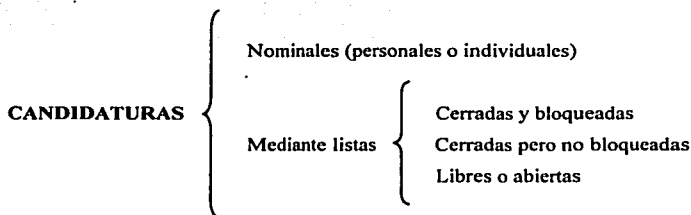
En América Latina, las constituciones regulan explícita o implícitamente sólo algunos aspectos de las candidaturas. Se refieren de vez en cuando a quienes tienen derecho a presentar candidatos, o sea, a la cuestión [de] si este derecho se reserva a los partidos políticos, constituyendo así el monopolio partidista, o si este derecho se amplía para abarcar también a grupos significativos de ciudadanos, a agrupaciones electorales, a movimientos sociales, en suma, a los independientes (= no adherentes a un partido político). Se refieren asimismo a la igualdad de oportunidades, recientemente a la

³²⁴ Nohlen, Dieter, "Candidaturas" en *Diccionario Electoral*, Op.cit.

igualdad entre varones y mujeres para el acceso a cargos y mandatos de elección popular. Las leyes electorales dedican en general un capítulo específico a la ordenación normativa de las candidaturas.³²⁵

En cuanto a los tipos de candidaturas, "La distinción básica entre las múltiples formas de *candidatura* es entre la *candidatura* nominal (personal o individual) y la lista. En la *candidatura* nominal cuentan para el reparto de escaños o puestos públicos únicamente los *votos* que un candidato haya obtenido y que se hayan emitido expresamente en su nombre. Por el contrario, en cualquier forma de lista, lo decisivo a la hora de convertir *votos* en escaños es la suma de los votos conseguida por la lista o por el conjunto de los candidatos de una lista. En segundo lugar, vale distinguir entre diferentes formas de listas: lista cerrada y bloqueada, lista cerrada pero no bloqueada, lista libre."³²⁶

Sistematizando estas proposiciones, la clasificación de las candidaturas puede resumirse en el siguiente esquema:



A continuación se explicará brevemente la naturaleza de cada uno de estos tipos de candidaturas:

1. Candidaturas nominales (personales o individuales): Son aquellas en las que una sola persona o individuo se presenta como opción ante los electores, y para determinar al

³²⁵ *Ibidem* La utilización de los ordenamientos jurídicos para garantizar igualdad de oportunidades a hombres y mujeres a la que se refiere Nohlen constituye la premisa fundamental de esta investigación, y se hará referencia a ella sobre todo en el Capítulo IV

³²⁶ *Ibidem*

ganador se toman en cuenta únicamente los votos emitidos a favor de uno de los candidatos (el que obtuvo el mayor número).

2. Candidaturas mediante listas cerradas y bloqueadas: Son aquellas en donde se presenta a los electores más de una persona, y los nombres de los candidatos se encuentra reunidos en una relación escrita donde que se presenta al electorado. La característica distintiva consiste en que el orden de los candidatos en la lista es invariable e inamovible, por lo cual en este tipo de candidaturas el elector únicamente puede votar por la lista tal como se le presenta, y los escaños que deban asignarse se determinan de acuerdo con el orden de los candidatos en la lista.
3. Candidaturas mediante listas cerradas pero no bloqueadas: En este tipo de listas el orden de los candidatos que se presentan es variable, teniendo la posibilidad el elector de votar por la lista como se le presenta, o bien cambiar el orden de los candidatos. Esta modificación pueden realizarla escribiendo números delante de los nombres de los candidatos, con lo cual indican el orden en el que desean elegirlos; pero también puede hacerse mediante el uso de votos nominales o preferenciales, estando también permitida la exclusión de candidatos a través de la tacha de sus nombres.
4. Candidaturas mediante listas libres: Son aquellas en las cuales no solamente es variable el orden de los candidatos de la lista, sino que además el elector puede crear un orden nuevo mediante la combinación de candidatos de listas diferentes (sistema conocido con el nombre de *panachage*); o también puede, incluso, introducir nombres nuevos que no se encuentren previstos en alguna lista.

Para concluir este punto, debe señalarse que las listas cerradas y bloqueadas han sido objeto de diversas críticas, aduciendo principalmente la falta de vinculación efectiva entre los electores y los elegidos, pues no son los ciudadanos quienes establecen la integración de las listas, sino los partidos políticos. Ante esta situación, Dieter Nohlen comenta:

En muchos países, donde se utiliza la lista cerrada o bloqueada existe una discusión casi

permanente sobre la forma de la lista y su reforma. En España y América Latina se aboga por la lista no bloqueada en función de mejorar las relaciones entre elector y elegidos, el grado de conocimiento de su representante por parte del votante, y la responsabilidad del representante frente a sus electores (*accountability*). Sin embargo, la lista no bloqueada, en los pocos países donde funciona a nivel nacional, recibe críticas igualmente numerosas y a veces muy severas (cuando se le vincula como factor causante, por ejemplo en Uruguay, del fraccionalismo interno de los partidos, o en Brasil, del alto número de votos en blanco o nulos debido a la complejidad del voto nominal, o en Perú, con el alto gasto de los candidatos en competencia intrapartido en la campaña electoral, y finalmente con la corrupción política, como en Italia, Japón y Perú).³²⁷

Por lo tanto, debe afirmarse la necesidad de realizar un estudio más profundo acerca de la conveniencia de cada tipo de candidaturas en un sistema electoral, tomando en consideración las características particulares de la sociedad y el sistema político al cual pertenece, y no dejarse llevar por consideraciones apriorísticas sin fundamentos teóricos y pragmáticos.

2.2.1.3 LOS PROCEDIMIENTOS DE VOTACIÓN

Los procedimientos de votación representan *los mecanismos específicos que permiten a los electores emitir uno o varios votos y determinan la forma cómo deben hacerlo*. Sobre este tema, Dieter Nohlen presenta la descripción de los distintos procedimientos de votación existentes³²⁸:

- **Voto único:** Consiste en que cada elector tiene un voto
- **Voto preferencial:** En este tipo de votación, el elector puede expresar su preferencia por un candidato determinado mediante su voto, alterando el orden de la lista
- **Voto múltiple:** Significa que el elector tiene varios votos, los cuales pueden ser tantos como los escaños disputados en una circunscripción

³²⁷ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, Op.cit., p. 67

³²⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 69

- **Voto múltiple limitado:** En este caso el número de votos por elector es inferior al de los escaños disputados en la circunscripción
- **Voto alternativo:** Aquí el elector puede indicar segundas, terceras y cuartas preferencias
- **Acumulación:** Este tipo de votación permite al elector acumular varios votos en favor de un candidato
- **Panachage:** Consiste en que el elector puede repartir sus votos entre los candidatos de listas diferentes, creando una nueva lista
- **Sistema del doble voto:** En este caso el elector tiene dos votos: uno por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal, y otro por la lista de un partido a nivel de circunscripción plurinominal, la cual puede ser una asociación de circunscripciones correspondientes a un estado, departamento o provincia
- **Voto simultáneo:** Significa que el elector vota con un solo voto en función de dos o más decisiones, es decir que mediante un solo acto expresa su voluntad respecto de varias designaciones representativas (Presidente, diputados, senadores, ministros, etc.)

2.2.1.4 LOS MÉTODOS DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS

Los métodos de conversión de votos en escaños se refieren a *la forma como deben repartirse los puestos de representación disputados en función de los votos obtenidos por cada partido político.*

Antes de iniciar el estudio de los diferentes métodos de conversión de votos en escaños, es preciso señalar que no siempre los puestos de representación política se reparten entre la totalidad de los participantes en la elección, pues existen mecanismos que restringen la participación de algunos partidos en la distribución de los cargos representativos. Dichos mecanismos responden básicamente a dos circunstancias: una es la poca fuerza electoral de los partidos pequeños que se enfrentan en circunscripciones de tamaño reducido, pues como se mencionó previamente al examinar el tópico de las circunscripciones electorales, las circunscripciones pequeñas ocasionan una gran desproporcionalidad debido a que la disposición de un pequeño número de escaños a repartir provoca efectos favorables para los partidos grandes y discrimina de conseguir representación a los partidos pequeños. Estas

circunstancias dependientes del tamaño de las circunscripciones se han denominado barreras naturales, en virtud tener su origen en las condiciones geográficas de los distritos electorales.

La segunda circunstancia se refiere a la imposición de obstáculos legales (también llamados artificiales) que excluyen a determinados partidos del reparto de escaños. En este caso se trata de la figura de las *barreras electorales*, concepto que necesita ser analizado antes de tratar de los métodos específicos de conversión de votos en escaños.

2.2.1.4.1 LA BARRERA LEGAL O ELECTORAL

En efecto, la barrera electoral funciona como limitante de la participación de los contendientes electorales en la distribución de puestos de representación política. En cuanto a la denominación de esta figura, Nohlen apunta la utilización indistinta de los términos barrera electoral, barrera legal, barrera mínima y umbral mínimo.³²⁹

El Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos define a la barrera electoral como "las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos *partidos políticos* o candidatos en la vida de una sociedad política, que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tienen el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso"³³⁰.

Por su parte, Dieter Nohlen establece una noción de mayor amplitud: "Se usa el término *barrera legal* cuando la participación de los partidos, en la asignación de los escaños, depende de que éstos obtengan un mínimo de votos (sea en relación con los votos válidos emitidos) o ganen escaños (directos en las circunscripciones)."³³¹ Nohlen advierte asimismo que la denominación "barreras legales" deriva del hecho de que este tipo de limitantes se encuentran determinadas por la ley, en oposición a las barreras naturales o fácticas que derivan del tamaño de las circunscripciones.

³²⁹ Vid. *Ibidem*, p. 70 y 71

³³⁰ García Belaunde, Domingo y Palomino Manchego, José F., "Barrera electoral" en *Diccionario Electoral*, *Op.cit.*

³³¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, *Op.cit.*, p. 70

Para comprender mejor la naturaleza de las barreras electorales, es posible agruparlas en tres tipos fundamentales:

- 1) Barreras de nivel nacional: Son aquellas que comprenden todo el territorio electoral, es decir que el partido político debe lograr un porcentaje determinado de la votación o ganar un número establecido de escaños directos en todo el país.
- 2) Barreras de circunscripción: Consisten en que el porcentaje o la cantidad mínima de escaños requeridos tiene como referente el ámbito de una circunscripción electoral menor a la totalidad del territorio nacional.
- 3) Barreras escalonadas: Son las barreras que se establecen de manera específica a los partidos políticos que forman alianzas o coaliciones, a quienes se les exige un porcentaje mayor al fijado para los partidos que contienden en la elección de manera individual. Sobre este tipo de barreras electorales Dieter Nohlen apunta: las "...barreras legales escalonadas, [son] una innovación reciente que se debe a algunos países de Europa del Este. Cuando los partidos políticos forman alianzas electorales, crece el porcentaje de votos exigido; por ejemplo, por un partido, 5%, por una alianza de dos partidos, 7%, etc. Mediante barreras legales escalonadas se impide que pequeños partidos sobrepasan (sic) la barrera legal a través de la formación de alianzas."³³²

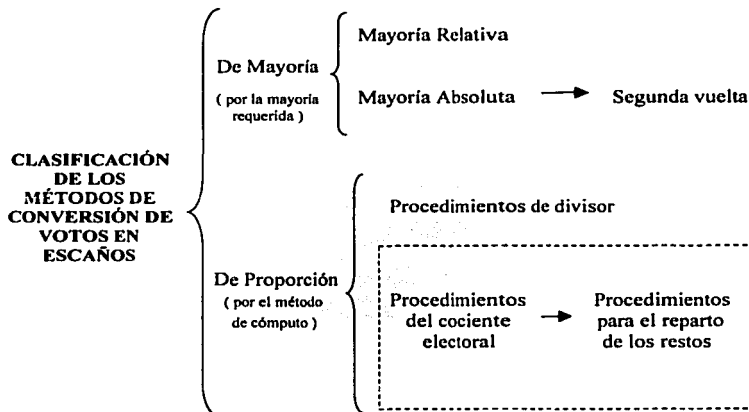
2.2.1.4.2 TIPOS DE MÉTODOS DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS

Una vez comentadas las particularidades de las barreras electorales, debe continuarse con la exposición del cuarto dispositivo técnico de los sistemas electorales: los métodos de conversión de votos en escaños. Como se dijo anteriormente, el procedimiento de asignación de escaños es la forma de convertir votos en puestos de representación política, para lo cual en primer lugar, es necesario establecer la regla decisoria: mayoría o proporcionalidad. Basándose en esta distinción, así como en el pensamiento del politólogo Dieter Nohlen³³³, para realizar el

³³² *Ibidem*

³³³ *Vid. Ibidem*, p. 69 - 83

estudio de las diferentes fórmulas o métodos de conversión de votos en escaños se utilizará la siguiente clasificación:



En primer lugar se hace una división de los métodos en dos grandes apartados: métodos de mayoría y métodos de proporción. En cuanto a los métodos de mayoría, éstos consisten en otorgar el escaño (o escaños) en disputa al partido o candidato con el mayor número de votos recibidos. En este primer grupo se hace una subclasificación de acuerdo con la cantidad de votos requerida para la obtención del escaño, distinguiendo entre métodos de mayoría relativa y de mayoría absoluta.

En el método de mayoría relativa basta con obtener un voto adicional en comparación con más competidor más cercano, en tanto, si se trata del método de mayoría absoluta, se necesita obtener el 50 % + 1 (ó 50.01 %) de los votos, o dicho en otras palabras, cuando se exige la mayoría absoluta para obtener el escaño se necesita contar con un número mayor de votos con relación al total de los sufragios en favor de los demás competidores.

El método de mayoría absoluta deriva, a su vez, en la fórmula de la segunda vuelta

para el caso de que ninguno de los partidos obtenga el 50 % + 1 de los votos emitidos. De cumplirse este supuesto, los participantes en la segunda elección se reducen a aquellos con mayor número de votos obtenidos en la primera ronda, estableciéndose generalmente que la participación en la segunda vuelta se limite a los dos partidos con mayor porcentaje de votación recibida, aunque el número de participantes puede variar de acuerdo con las necesidades del sistema electoral específico.

En cuanto a los métodos de proporción, éstos se clasifican de acuerdo con el método de cómputo que utilicen en procedimientos basados en el uso de un *divisor*, o bien, procedimientos basados en el uso de un *cociente electoral*. Los procedimientos de divisor también reciben el nombre de "procedimientos de cifra mayor", y a decir de Dieter Nohlen: "Los procedimientos de divisor se caracterizan por la división de los votos obtenidos por los diferentes partidos entre series de divisores, lo cual produce secuencias decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a los mayores cocientes (cifras mayores)." ³³⁴

Según el mismo autor, "El método del divisor más conocido es el método D'Hondt, propuesto por el profesor de matemáticas belga Víctor D'Hondt a fines del siglo pasado." ³³⁵ Básicamente, el método D'Hondt consiste en dividir el número de votos recibidos por cada partido entre la serie de números naturales: 1, 2, 3, 4, 5, etc. Una vez realizadas las operaciones se obtendrán cocientes decrecientes para cada partido, los cuales son ordenados de mayor a menor, asignándose los escaños a los cocientes superiores, por lo cual a este método también se le denomina "procedimiento de las cifras más altas".

Nohlen explica el funcionamiento del método D'Hondt utilizando el supuesto de una elección realizada en una sola circunscripción donde se disputan diez escaños y participan tres partidos; la votación emitida es de 10,000 votos y se reparte entre los partidos participantes de la siguiente forma: Partido A = 4,160; Partido B = 3,380; y Partido C = 2,460. Para aplicar el método D'Hondt es necesario dividir los votos obtenidos entre la serie de números: 1,2,3,4, etc., y al hacerlo se obtienen los siguientes resultados, que al ordenarse, permiten asignar los

³³⁴ *Ibidem*, p. 72

³³⁵ *Ibidem*

escaños a las cifras más altas. Nohlen presenta estos datos en el siguiente cuadro³³⁶:

<i>Partido A</i>	<i>Partido B</i>	<i>Partido C</i>
: 1 = 4,160 (1)	: 1 = 3.380 (2)	: 1 = 2.640 (3)
: 2 = 2.080 (4)	: 2 = 1.690 (5)	: 2 = 1.230 (7):
: 3 = 1.386 (6)	: 3 = 1.126 (8)	: 3 = 820
: 4 = 1.040 (9)	: 4 = 845 (10)	: 4 = 615
: 5 = 832	: 5 = 676	: 5 = 492

Por otro lado, la principal característica de los procedimientos de divisor es la sencillez de su aplicación, aunada al hecho de que es posible repartir la totalidad de los escaños en una sola operación, pues al realizar las divisiones y ordenar los resultados, los escaños se asignan a las cifras más altas en un solo procedimiento, sin necesidad de realizar una segunda secuencia de operaciones, como sucede en los métodos de cociente electoral al momento de ejecutar la distribución entre escaños y votos restantes. Esta son algunas de las razones por las que el método D'Hondt es el más utilizado para convertir votos en escaños.

Finalmente, para evaluar los efectos del método D'Hondt es necesario compararlo con otros procedimientos de cociente electoral, de los cuales el método explicado es el más importante, según se había advertido. En este sentido, Nohlen explica: "Comparando el método *D'Hondt* con otras series de divisores, a saber: el método Imperiali (2, 3, 4, 5, etc.), el método Sainte Lagué (1, 3, 5, 7, etc.), [el método equilibrado o] método igualado (1.4, 3, 5, 7, 9, etc.), método danés (1,4, 7, 10, 13, etc.), [y] el método Huntington (1.2, 2.3, 3.4, etc.), el método *D'Hondt* favorece ligeramente a los partidos mayores."³³⁷ Empero, en términos generales puede decirse que "El método *D'Hondt* en sí alcanza una relación *votos-escaños* bastante proporcional."³³⁸

Para terminar con la exposición de los métodos de conversión de votos en escaños,

³³⁶ *Ibidem*, p. 72 y 73

³³⁷ Nohlen, Dieter, "D'Hondt" en *Diccionario Electoral*, *Op.cit.*

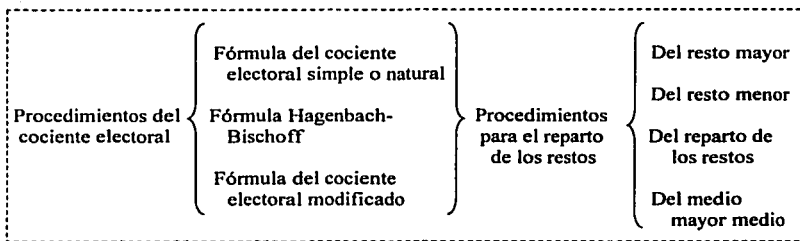
³³⁸ *Ibidem*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

deben analizarse los procedimientos de cociente electoral.

Al respecto, Dieter Nohlen establece: "Los procedimientos del cociente electoral (también denominados 'de cuota') se caracterizan por la determinación de un cociente electoral o cantidad mínima de votos para obtener un escaño. [De lo cual resulta que] Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos recibidos por ellos"³³⁹. Por su parte, Maurice Duverger explica la mecánica de los procedimientos de cociente electoral diciendo: "En el sistema del 'cociente electoral', se divide en cada circunscripción el número total de los sufragios expresados (no confundir los 'sufragios expresados' con los 'votantes' y los 'electores': todos los electores no son votantes porque hay abstenciones, y algunos votantes depositan en la urna una papeleta blanca o nula, que no cuenta como sufragio expresado) por el número de diputados a elegir; la cifra que se obtiene se llama cociente electoral. Una lista posee tantos candidatos elegidos cuantas veces este cociente electoral esté contenido en la cifra de los sufragios obtenidos."³⁴⁰

Existen varios tipos de procedimientos de cociente electoral. El siguiente esquema presenta los más importantes, así como los diferentes métodos para proceder al reparto de los escaños sobrantes en atención a los restos de la votación:



La explicación de cada uno de estos procedimientos es la siguiente:

³³⁹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, Op.cit., p. 74

³⁴⁰ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho const...*, Op.cit., p. 110

1) Fórmula del cociente electoral simple o natural

También se conoce con el nombre de Método Hare, en atención a que fue Tomás Hare quien impulsó su utilización. Esta fórmula consiste en obtener el cociente o cifra repartidora dividiendo el número total de votos válidos emitidos entre el total de escaños a repartir. La cifra que resulta (que es el cociente simple o natural) se utiliza para determinar cuantos escaños corresponden a cada partido de acuerdo al número de veces que dicho cociente quepa en la votación total emitida para cada partido político. Esta fórmula puede resumirse en la siguiente expresión:

$$\frac{\text{Votos válidos emitidos}}{\text{Número de escaños a repartir en la circunscripción}}$$

2) Formula Hagenbach-Bischoff

Propuesta por el matemático suizo de apellidos Hagenbach-Bischoff, es de naturaleza similar a la fórmula simple, con la única innovación de que al número total de escaños se le suma uno más con la intención de lograr una mayor proporcionalidad al momento de repartir los escaños, debido a que la cuota o coeficiente obtenido es menor en comparación con la fórmula anterior, en el entendido de que "a mayor divisor, menor cociente", además de que, como consecuencia de lo anterior, habrá menores restos a repartir. La expresión de esta fórmula es:

$$\frac{\text{Votos válidos emitidos}}{\text{Número de escaños a repartir en la circunscripción} + 1}$$

3) Fórmula del cociente electoral modificado

Consiste en aumentar el divisor en más de una unidad, buscando que el cociente obtenido sea cada vez menor. Así, la expresión para representar esta fórmula es:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Votos válidos emitidos

Número de escaños a repartir en la circunscripción + 2, ó 3, ó 4, etc.

Dieter Nohlen muestra la utilización de estas tres fórmulas considerando el supuesto de una circunscripción en donde se busca repartir cinco escaños entre el mismo número de partidos. La votación total emitida es de 10,000 votos, los cuales se reparten entre los contendientes de la siguiente manera: Partido A = 350; Partido B = 90; Partido C = 180; Partido E = 160; y Partido D = 220. De acuerdo con estos resultados, la conversión de votos en escaños utilizando los tres procedimientos de cociente electoral explicados sería la siguiente³⁴¹:

CUADRO IV.8.

	<i>Cociente electoral</i>	<i>Votos por partido</i>	A	D	C	E	B.	<i>Escaños restantes</i>
F. del c. electoral simple o natural	$\frac{1000}{5}$	= 200	350	220	180	160	90	3
F. Hagenbach-Bischoff	$\frac{1000}{5+1}$	= 166	2	1	1			1
F. del c. electoral modificado	$\frac{1000}{5+2}$	= 142	2	1	1	1		0

Como puede observarse, solamente al utilizar la fórmula del cociente electoral modificado es posible distribuir la totalidad de los escaños, mientras que con la fórmula de cociente simple y la fórmula Hagenbach-Bischoff aún restan escaños por repartir. Esta situación responde a que, como se había advertido antes, "las fórmulas del cociente (...) se caracterizan por el hecho de que, en general, no todos los escaños disponibles se pueden asignar de una sola vez..."³⁴².

³⁴¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, Op.cit., p. 76

³⁴² *Ibidem*, p. 75

Ante estas circunstancias, es necesario estudiar los mecanismos o procedimientos para el reparto de los restos, entendiéndose por "restos" los votos que no han sido utilizados para distribuir los escaños, es decir, aquéllos que no alcanzan a cubrir la cantidad marcada por el cociente electoral, y por ello no fueron tomados en cuenta en la primera operación de conversión de votos en escaños. Entre los procedimientos para el reparto de los restos más importantes, se encuentran los siguientes:

- a) Método del resto mayor: Consiste en asignar los escaños restantes a los partidos políticos con mayor número de votos después de la operación basada en la aplicación del cociente, es decir que funciona otorgando los escaños que faltan de repartir a los partidos con los restos numéricamente mas altos.
- b) Método del resto menor: Es el caso opuesto al anterior, pues de acuerdo con este método los escaños se asignan a los restos numéricamente inferiores de entre los sobrantes, después haber realizado la primera asignación.
- c) Método del reparto de los restos: Consiste en tomar como base la cantidad de votos restantes de cada partido y dividirla por la misma serie de divisores utilizada en el método D'Hondt (1, 2, 3, 4...), utilizando los cocientes obtenidos para realizar una segunda distribución de escaños atendiendo a las cifras mayores, tal y como se hace en el procedimiento de conversión de votos en escaños señalado.
- d) Método del medio mayor medio: Consiste en los restos de cada uno de los partidos entre el número de escaños obtenidos por los mismos más uno, para que una vez realizada la operación, las cifras obtenidas (que son los medios) sean utilizados para asignar los escaños que faltan por repartir a los números más altos, es decir, a los medios mayores.

La utilización de los procedimientos para el reparto de los restos puede observarse aplicándolos para distribuir los escaños sobrantes del ejemplo propuesto por el profesor Nohlen, en cuyo caso se obtendrían los siguientes resultados³⁴³:

³⁴³ *Ibidem*, p. 77

CUADRO IV.9. Ejemplo de cómputo

	A	D	C	E	H
Votos	350	220	180	160	90
Cociente	: 200	: 200	"	"	"
Votos restantes	150	20	180	160	90
Método del resto mayor					
Esaños	1		1	1	
Método del resto menor					
Esaños	1	1			1
Método del reparto de restos					
	150	20	180	160	90
	75	10	90	80	45
	50	62/3	60	53 1/3	30
Esaños	1		1	1	
Método del medio mayor					
	150	20	180	160	90
	= 75	= 10	= 180	= 160	= 90
medio	1 + 1	1 + 1	0 + 1	0 + 1	0 + 1
Esaños			1	1	1

"El total de votos es menor que el cociente electoral.

El mismo autor se refiere a los efectos de cada uno de los métodos anteriores diciendo: "En general, cabe afirmar que los métodos del resto mayor y del promedio mayor [Método del medio mayor medio] tienden a favorecer a los partidos pequeños, mientras que el método del resto menor favorece más a los grandes." Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, para determinar los efectos de un método específico de conversión de votos en esaños, es necesario tomar en cuenta principalmente el tamaño de las circunscripciones electorales, siendo que a una circunscripción pequeña corresponde menor proporcionalidad, en tanto que en las circunscripciones grandes, existe una proporcionalidad mayor³⁴⁴.

Concluye de esta forma la explicación de los elementos o dispositivos de los sistemas electorales, debiendo comenzar ahora el estudio de los tipos de sistemas electorales existentes.

³⁴⁴ Vid., *Supra*, p. 123 - 125

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.2.2 TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES

La clasificación de los sistemas electorales es un tema sumamente complicado, sobre todo si se considera que pueden existir una infinidad de combinaciones de sus elementos constitutivos, dando lugar a sistemas electorales diferentes y específicos, convirtiéndose de esta manera la tarea de elaboración de tipologías en un auténtico laberinto.

Sin embargo, los politólogos dedicados al estudio de los sistemas electorales han convenido en una dicotomía fundamental: la distinción entre sistemas electorales mayoritarios y sistemas electorales proporcionales. En este sentido, los sistemas electorales suelen clasificarse en dos tipos principalmente: sistemas mayoritarios y sistemas de representación proporcional. En este orden de ideas, José Woldenberg y Ricardo Becerra advierten:

Es un debate que se remonta al siglo XIX (y aún, al siglo XVII, cuando Mirabeau, Borda y Condorcet, en la asamblea francesa, se plantearon el problema del recuento matemático de los votos). Dos grandes vertientes se han abierto desde entonces: la representación mayoritaria y la representación proporcional, ambos son los criterios inspiradores de todas las fórmulas vigentes hasta el día de hoy. El primero, que intenta rescatar la lógica del mandato de la mayoría y la otra, que intenta colocar todas las posiciones y los intereses, de acuerdo a su arraigo social, en los órganos de representación. La polémica más célebre acerca de las ventajas y desventajas de uno y otro, fue protagonizada por Walter Bagehot y John Stuart Mill, en Inglaterra a mediados del siglo XIX.³⁴⁵

Giovanni Sartori presenta algunas distinciones preliminares que permiten incursionar en el estudio de estos dos tipos de sistemas electorales: "En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos

³⁴⁵ Woldenberg, José y Becerra, Ricardo, "Representación política" en *Diccionario Electoral*, Op.cit.

individuales, personas; comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido"³⁴⁶, y Sartori reitera lo que se mencionó al inicio: "Pero cada sistema permite muchas variaciones"³⁴⁷.

Para el politólogo italiano, el criterio clasificatorio que debe utilizarse responde al método de elección, y no al resultado que produzca el sistema. En otras palabras, Sartori señala que los sistemas electorales deben catalogarse en atención a la forma como se realiza la votación, y en este sentido indica:

Si lo hacemos así, nos será posible identificar y definir precisamente a los sistemas mayoritarios y proporcionales por exclusión recíproca, como la negación del otro. Es decir, un sistema electoral es mayoritario si la votación se hace en distritos de un solo representante, en que el triunfador se lleva todo: lo que llaman los estadounidenses "el sistema del primero que cruza la meta". Por el contrario, cualquier sistema electoral en que la votación sea por distritos de dos o más representantes, en que hay dos o más triunfadores elegidos sobre la base de "las mayores votaciones", es un sistema proporcional.³⁴⁸

Por su parte, Dieter Nohlen presenta un criterio de clasificación diferente, cuyo contenido parece más conveniente en relación con el de Sartori. En efecto, Nohlen estima que las diferencias entre estos dos tipos de sistemas, más que responder a cuestiones estructurales, se deben a las tendencias políticas que persiguen, lo cual, en las palabras del prestigiado alemán, queda expresado de la siguiente manera: "Básicamente, los sistemas electorales pueden clasificarse según dos principios: el de la elección mayoritaria y el de la elección proporcional; pero esa distinción no está sujeta a las reglas técnicas, sino a las funciones y a las intenciones políticas de los sistemas electorales mediante los cuales se transforma, de modo específico, la cantidad de votos (*data of votes*) en escaños parlamentarios (*parliamentary seats*)."³⁴⁹

³⁴⁶ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comp...*, Op.cit., p. 15

³⁴⁷ *Ibidem*

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 16

³⁴⁹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, Op.cit., p. 11

Dieter Nohlen explica cuál debe ser el procedimiento utilizado para elaborar la clasificación de los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales diciendo:

Tradicionalmente se definen representación por mayoría y representación proporcional de la siguiente manera: Representación por mayoría es aquel sistema en el que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa). Representación proporcional es aquel sistema en el que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos. Ambas definiciones son, ciertamente, correctas, pero no se corresponden: de una se desprende la regla decisoria a nivel de circunscripción, y de la otra, el resultado electoral a nivel global, en otras palabras, el modelo de representación. De este modo resulta necesario, en primer lugar, unificar el criterio de definición y, en segundo lugar, dar prioridad a uno de ellos para la diferenciación entre representación por mayoría y representación proporcional.³⁵⁰

De este modo, Nohlen expresa su principio de clasificación al afirmar: "El criterio que mejor define a qué tipo básico pertenece tal o cual sistema electoral es fundamentalmente el principio de representación al cual aspira"³⁵¹, y aplica este criterio para establecer: "El objetivo de [la] representación tipo mayoritario (de pluralidad) es la formación de mayorías; fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños se persigue o se logra la formación de una mayoría de partido o una coalición de partidos. El objetivo de la representación proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, y en su forma estricta, procurar que el electorado quede fielmente reflejado en el Parlamento."³⁵²

Es así como Nohlen concluye en que: "La base de la definición de los dos principios de representación y de [los dos] tipos fundamentales de sistemas electorales es el efecto que ellos intentan sobre la relación entre votos y escaños obtenidos"³⁵³, de lo cual resulta la siguiente distinción esencial: En tanto "los sistemas electorales de tipo mayoritario tienden a favorecer a los partidos grandes, produciendo una brecha entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos políticos, en desventaja de los partidos pequeños, (...) Los

³⁵⁰ Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales" en *Diccionario Electoral*, Op.cit.

³⁵¹ *Ibidem*

³⁵² *Ibidem*, También Vid. Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, Op.cit., p. 92 y ss.

³⁵³ *Ibidem*

sistemas electorales de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia o una concordancia relativa entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos³⁵⁴, aclarando que no siempre esta concordancia es estricta, pues varía según la forma específica de proporcionalidad de que se trate.

Han quedado así explicados los fundamentos de la clasificación bipartita de los sistemas electorales en sistemas de mayoría/pluralidad y sistemas de representación proporcional. Empero, es posible añadir una tercera categoría a esta clasificación. Dicha categoría se integra por los sistemas "eclecticos" o combinados, a los cuales se denomina de manera genérica como: "sistemas electorales mixtos", obteniéndose así una tipología tripartita de los sistemas electorales.

Giovanni Sartori se refiere a esta situación cuando señala: "La distinción (...) entre sistemas mayoritarios y proporcionales no significa que todos los sistemas electorales puedan clasificarse dicotómicamente entre los de mayoría y los que no lo son, pues deben considerarse, también, los 'sistemas mixtos'."³⁵⁵ Sartori se manifiesta por la necesidad de utilizar una connotación adecuada del termino "sistemas mixtos", pues según señala "...a menudo se aplica erróneamente este concepto. Por ejemplo, si se tiene un Parlamento bicameral cuyas cámaras alta y baja son elegidas con sistemas diferentes, esto no nos da un sistema mixto."³⁵⁶

En conclusión, el politólogo italiano define a los sistemas mixtos indicando que: "Únicamente los que eligen una misma cámara combinando criterios de proporcionalidad y de pluralidad son verdaderos sistemas electorales de este tipo."³⁵⁷

Por todo lo anterior, para desarrollar la explicación de los diferentes tipos de sistemas electorales, en esta investigación se utilizará una clasificación tripartita integrada de la siguiente manera:

³⁵⁴ *Ibidem*

³⁵⁵ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comp...*, *Op.cit.*, p. 17

³⁵⁶ *Ibidem*

³⁵⁷ *Ibidem*

TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES

- Sistemas de Mayoría o Pluralidad
- Sistemas de Representación Proporcional
- Sistemas Mixtos

2.3 SISTEMAS DE MAYORÍA

Para comenzar este análisis es necesario, en primer lugar, hacer alusión a la terminología utilizada para identificar este tipo de sistemas electorales. Al respecto, Dieter Nohlen señala: "En inglés, la gran alternativa de sistemas electorales se discute en términos de *plurality systems* y *proportional representation*. En alemán se distingue entre *Mehrheitswahl* (*-recht/-system*) y *Verhältnismahl* (*-recht/-system*), traducciones que no corresponden al inglés, sino que constituyen, con matices, términos propios. Así, el concepto *plurality system* es más concreto, dado que indica la mayoría necesaria (pluralidad de votos)..."³⁵⁸ En lo que toca al idioma castellano, existen básicamente las denominaciones de **sistemas de mayoría o mayoritarios** frente a los **sistemas de representación proporcional o proporcionales**, por lo que, siendo las más utilizadas por los autores políticos, serán las que se adopten en el transcurso de esta exposición.

La particularidad esencial de los sistemas mayoritarios, de mayoría o de pluralidad, consiste en que el candidato triunfador es elegido por haber alcanzado la mayoría de los votos emitidos, ya sea que se trate de una mayoría absoluta o bien relativa. Así, Maurice Duverger señala: "La característica común de los sistemas mayoritarios es que sólo aseguran una representación indirecta y aproximada de las minorías. El candidato que llega en cabeza es elegido; [y] los que le siguen son derrotados. De esta manera, los votos de los electores que se han dirigido sobre estos últimos no están representados en el Parlamento."³⁵⁹

³⁵⁸ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, Op.cit., p. 91

³⁵⁹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho const...*, Op.cit., p. 108

En consecuencia, los sistemas electorales mayoritarios se identifican porque en ellos solamente hay un ganador, que será quien obtenga el mayor número de votos, sin importar el porcentaje que éstos representen del total de la votación emitida (tratándose en muchas ocasiones de la más grande de las de las minorías); al mismo tiempo que los demás candidatos se convierten en perdedores debido a que el escaño en disputa se asigna únicamente al candidato ganador, provocando que los votos emitidos en favor de los demás candidatos sean prácticamente desechados, y por ende, no se tomen en cuenta para la distribución de los puestos de representación política.

Por su parte, Giovanni Sartori expresa: “Los sistemas de mayoría o mayoritarios no procuran un Parlamento que refleje la distribución de las votaciones; buscan un vencedor indiscutible. Su propósito no sólo es elegir un Parlamento sino elegir a la vez (aunque sea indirectamente) un gobierno.”³⁶⁰

Entretanto, como se indicó al estudiar la distinción entre sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales, Dieter Nohlen utiliza un criterio bipolar basado en el principio de representación y la fórmula de decisión de cada sistema para diferenciarlos. Abundando sobre el tema, Nohlen subraya: “No hay duda de que existen dos principios de representación: el de representación por mayoría y el de representación proporcional. Ambos deben considerarse principios antitéticos de representación política, desde un punto de vista político, sistemático y en relación con la historia de las ideas políticas. En consecuencia, partiremos de un modelo bipolar. La controversia con Sartori no existe, por lo tanto, en el rechazo de conceptualizar los sistemas electorales como situados en un *continuum*, (...) sino en la unipolaridad o bipolaridad del modelo.”³⁶¹

De tal forma, para Nohlen “La representación por mayoría, así como la representación proporcional, están pensadas para alcanzar determinados objetivos políticos y ambas se sitúan en los extremos opuestos de un continuo bipolar, en cuyo centro se halla un (ficticio) punto neutro”, siendo el objetivo de los sistemas mayoritarios “alcanzar una mayoría parlamentaria

³⁶⁰ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comp.... Op.cit.*, p. 17 y 18

³⁶¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol.... Op.cit.*, p. 96

para un partido o una alianza de partidos.³⁶² Así, Nohlen concluye en que: “El objetivo político del principio de la representación por mayoría es que el gobierno (mayoritario) de un partido se apoye en una minoría (mayoría relativa) de votos. [Y por lo tanto] La función básica de un sistema de mayoría relativa (el criterio para evaluar sus efectos) es su capacidad para producir gobiernos.”³⁶³

En suma, pueden conceptualizarse los sistemas de mayoría siguiendo los criterios señalados por Nohlen de la siguiente manera: *Los sistemas electorales de mayoría son aquellos cuya fórmula decisoria consiste en otorgar el triunfo al partido que mayor cantidad de votos obtenga en la elección y que tienen como objetivo político específico la formación de mayorías en el parlamento con base en solamente una parte de los votos emitidos.* Por otra parte, esta noción de los sistemas mayoritarios corresponde a la opinión de Nohlen respecto de que: “A los efectos de la definición, nos decidimos por aquel criterio de mayor relevancia política. [Y] Sin duda, el principio de representación tiene más importancia política, es decir, el resultado de la representación buscado es más importante que la fórmula de decisión que se aplica.”³⁶⁴

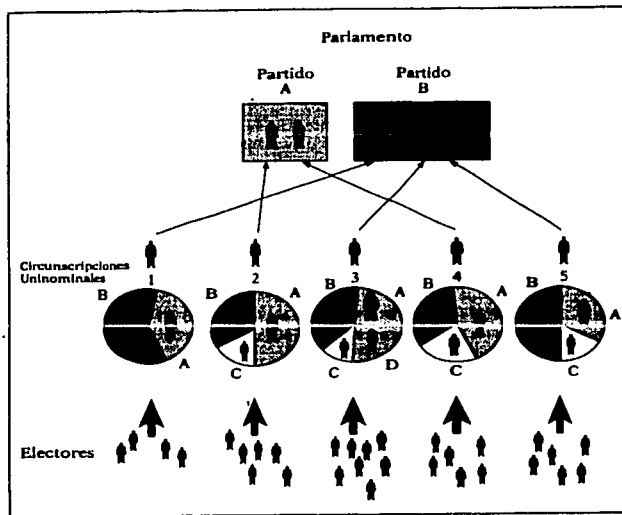
Para demostrar el funcionamiento de los sistemas de mayoría se expondrá el mismo ejemplo anotado por el politólogo alemán, quien presenta el supuesto de un Parlamento integrado por cinco representantes, para cuya elección se utiliza el principio mayoritario basado en la votación emitida en cinco circunscripciones uninominales. Los resultados de la elección permiten comprobar el efecto político anotado por Nohlen, pues a pesar de la participación de cuatro partidos políticos, solamente dos obtuvieron derecho a la asignación de escaños. De esta forma, queda de manifiesto el objetivo político de los sistemas de mayoría al permitir la formación de mayorías con base en minorías de votación, pues siempre que un partido obtenga por lo menos un voto más en relación a sus contrincantes, se hará acreedor del escaño disputado (exceptuando, por supuesto, el tipo mayoritario a dos vueltas, en donde se exige la mayoría absoluta de la votación, y que será explicado al estudiar los tipos de sistemas electorales de mayoría).

³⁶² *Ibidem*, p. 98

³⁶³ *Ibidem*, p. 99

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 101

En fin, el argumento expresado por Nohlen al señalar que los sistemas mayoritarios se caracterizan por estar dirigidos a la integración de mayorías parlamentarias y por su capacidad para producir gobiernos se confirma al observar los resultados del ejemplo citado por el mismo autor, los cuales son presentados por Nohlen en el siguiente cuadro³⁶⁵:



Circunscripción 1	Circunscripción 2	Circunscripción 3	Circunscripción 4	Circunscripción 5
Partido B: 60%	Partido A: 50%	Partido A: 25%	Partido A: 45%	Partido B: 50%
Partido A: 40%	Partido B: 33%	Partido B: 37.5%	Partido B: 33%	Partido A: 33%
	Partido C: 17%	Partido C: 12.5%	Partido C: 22%	Partido C: 17%
		Partido D: 25%		

La gráfica muestra el efecto de constitución de mayorías parlamentarias que tiene la aplicación de la fórmula mayoritaria con circunscripciones uninominales. Sólo dos de los cuatro partidos obtienen escaños parlamentarios. El partido B alcanza la mayoría absoluta de los escaños (60%), aunque consiguió una mayoría absoluta de votos en una sola circunscripción (1). En la circunscripción 3, con cuatro candidatos, hasta 40% de los votos para ganar. Lo decisivo de este sistema es ganar la circunscripción electoral. Sólo los partidos que ganan una circunscripción, por lo menos, tienen representación parlamentaria.

FIGURA V.1. *Representación por mayoría*

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 100

2.3.1 TIPOS DE SISTEMAS DE MAYORÍA

Para estudiar los tipos de sistemas electorales de mayoría existentes, se utilizará una tipología basada en las opiniones de la generalidad de los politólogos estudiosos de los sistemas electorales, así como en la clasificación presentada en el Proyecto sobre Administración y Costo de Elecciones (Proyecto ACE)³⁶⁶ en el área temática relativa al análisis de los sistemas electorales, misma que coincide en gran parte con la realizada por el maestro francés Maurice Duverger, quizá el primer especialista científico en materia de sistemas electorales³⁶⁷.

De este modo, es posible distinguir tres tipos básicos de sistemas electorales mayoritarios:

1. El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales

Es el "sistema clásico" de los sistemas de mayoría. En este tipo de sistema mayoritario el candidato que obtiene mayor número de votos en relación a los demás candidatos obtiene el escaño. El mayor ejemplo de su aplicación se encuentra en Gran Bretaña y en el mundo de influencia político-cultural anglosajona (varios países africanos, la India y Paquistán, entre otros). Según Nohlen, sus efectos desproporcionales favorecen por lo general al partido más votado.

El funcionamiento (y también la desproporcionalidad) del sistema de mayoría relativa es comentado en el Proyecto ACE en los siguientes términos: "En los sistemas MR, el

³⁶⁶ Se trata de la versión 0.2 de la Publicación Electrónica sobre Administración y Costo de Elecciones, traducción al español del "ACE (Administration and Cost of Elections) Project". Esta publicación contiene información completa sobre todos los aspectos relativos a la organización de las elecciones, y es resultado de la colaboración de tres instituciones internacionales líderes en el campo de la asistencia electoral: la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN-DESA). La estructura de la obra se encuentra dividida en nueve grandes áreas temáticas, de las cuales en esta investigación sólo se hará referencia a la relativa a los Sistemas Electorales, por lo cual todas las remisiones alusivas al Proyecto ACE deben entenderse como indicativas del contenido de esta área de la publicación, cuya fuente es: <http://www.aceproject.org>

³⁶⁷ Vid. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho const.... Op.cit.*, p. 108 - 114

candidato ganador es simplemente la persona que obtiene más votos. En teoría, un candidato puede ser elegido con sólo dos votos si los otros candidatos sólo lograron sacar un voto.³⁶⁸

2. El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta)

En este caso la votación requerida para determinar al ganador es del 50 % más 1 de los votos, también representado como el 50.01 % de la votación, cifra que garantiza que el candidato triunfador ha obtenido mayor número de votos que todos los demás candidatos juntos. La opción de la segunda vuelta se presenta cuando ninguno de los candidatos obtiene la votación requerida, por lo que es necesario convocar a una nueva o “segunda” elección, en la cual se restringe la participación a los candidatos o partidos que hayan obtenido mayor número de votos en la primera ronda (el número de participantes es generalmente de dos, aún cuando esta cifra puede variar).

Sobre el particular, el Proyecto ACE señala: el sistema de “doble vuelta (DV) o doble ronda (DR), [es] conocido también como el sistema de papeleta doble o desempate. Cualquiera de esas denominaciones indica la característica principal del sistema: que no se trata de una sola elección sino que necesita de dos rondas, a menudo con una o dos semanas de diferencia entre una y otra.” Además, el mismo documento agrega que, si en la primera vuelta “un candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos se le elige inmediatamente, sin necesidad de una segunda ronda. Sin embargo, si ninguno obtiene la mayoría absoluta, entonces se requiere una segunda elección y el ganador de tal ronda es declarado electo.”³⁶⁹

Un ejemplo del sistema de doble ronda se encuentra, como refiere Giovanni Sartori, en la Quinta República Francesa, donde para la integración de la Cámara de Diputados se registran dos rondas electorales, teniendo derecho a participar en la segunda elección todos los candidatos que hayan obtenido en la primera por lo menos el 12.5 % de la votación total, resultando ganador el candidato que logre la mayoría relativa en la segunda vuelta³⁷⁰.

³⁶⁸ Proyecto ACE, *Op.cit.*

³⁶⁹ *Ibidem*

³⁷⁰ Cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comp...*, *Op.cit.*, p. 25

3. El voto en bloque

Este tipo de sistema mayoritario “equivale simplemente a la aplicación del de mayoría relativa o pluralidad en distritos plurinominales, es decir, en distritos donde se eligen varios representantes. Cada elector tiene un número de votos idéntico al de escaños por asignar y normalmente tiene la libertad de votar por candidatos individuales sin tomar en cuenta la afiliación partidaria. [Por último,] En la mayoría de sistemas de voto en bloque se pueden usar tantos votos como se desee”³⁷¹ en favor de un solo candidato, determinándose el ganador de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada uno de ellos.

En cuanto a los países que practican este sistema, el Proyecto ACE indica que, “Hacia septiembre de 1997, la Autoridad Palestina, Bermudas, Fiji, Laos, Islas Vírgenes, Tailandia, Las Malvinas, Kuwait e Isla Mauricio utilizaban sistemas electorales de voto en bloque.”³⁷²

2.3.2 VENTAJAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE MAYORÍA

En esta parte de la exposición se tomará en consideración de manera primordial el pensamiento del politólogo Dieter Nohlen, quien señala como ventajas de los sistemas electorales mayoritarios las siguientes:

- a) Impide la atomización partidista: los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños parlamentarios.
- b) Fomenta la concentración de partidos apuntando hacia un sistema bipartidista.
- c) Fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas.
- d) Fomenta la moderación política, pues los partidos competidores luchan por el electorado centrista moderado y tienen que asumir responsabilidad política en el caso de triunfar en la elección, es decir, los partidos deben orientar sus programas hacia el electorado moderado y hacia lo factible.

³⁷¹ Proyecto ACE, *Op.cit.*

³⁷² *Ibidem*

- e) Fomenta el cambio de gobierno, porque un cambio pequeño en la relación de votos puede modificar de modo importante la relación de escaños parlamentarios.
- f) Permite al elector decidir directamente, mediante su voto, quiénes deben gobernar, sin delegar tal decisión a las negociaciones entre los partidos después de las elecciones.³⁷³

2.4 SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Corresponde ahora el momento de estudiar los sistemas de representación proporcional. En una aproximación inicial, Duverger considera: "El principio básico de la representación proporcional es que asegura una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos emitidos."³⁷⁴ Por su parte, Hans Kelsen precisa que el sistema de representación proporcional "garantiza que la fuerza relativa de los partidos en la asamblea representativa, sea la misma que en el cuerpo electoral"³⁷⁵, siendo ésta la nota característica de la representación proporcional: **la de reflejar lo más exactamente posible la fuerza de cada corriente política en la conformación de los órganos representativos del Estado.**

No obstante, los sistemas proporcionales no siempre expresan fielmente la fuerza de cada partido. Al respecto, Giovanni Sartori comenta: "...si bien los sistemas de RP [representación proporcional] procuran transformar proporcionalmente los votos en escaños, aún así su grado de proporcionalidad o desproporcionalidad varía mucho. No es correcto suponer que la desproporcionalidad de un sistema de RP sólo se establece aplicando las fórmulas que transforman los votos en escaños; también está determinada más decisivamente por el tamaño del distrito electoral."³⁷⁶ En este orden de ideas, el escritor italiano coincide con lo señalado anteriormente acerca de los efectos de la magnitud de las circunscripciones electorales dentro de un sistema electoral³⁷⁷, y al referirse a los grados de proporcionalidad

³⁷³ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, Op.cit., p. 123

³⁷⁴ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho const...*, Op.cit., p. 109

³⁷⁵ Kelsen, Hans, *Teoría general del Est...*, Op.cit., p. 351

³⁷⁶ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comp...*, Op.cit., p. 20

³⁷⁷ Vid. *Supra*, p. 123, 124 y 125

entre los diferentes tipos de sistemas de representación proporcional, sostiene: "Podemos decir que las diferencias entre los sistemas mencionados son matemáticas. Pero el factor más importante para establecer la proporcionalidad o desproporcionalidad del sistema de RP es el *tamaño del distrito electoral*, que se mide por el número el número de miembros que elige cada distrito. De manera que, sin importar los refinamientos matemáticos, cuanto mayor sea el distrito, mayor será la proporcionalidad."³⁷⁸

También el Proyecto ACE expone el presente tema, y al hacerlo establece: "La lógica que guía a los sistemas de RP, es la de reducir drásticamente la disparidad entre la distribución del voto nacional de un partido y los escaños parlamentarios que le corresponden. [Así,] Si un partido grande gana 40% de los votos, debería ganar aproximadamente 40% de los escaños y, si un pequeño gana 10% de los votos, debería también ganar el 10% de los escaños parlamentarios."³⁷⁹ En el mismo sentido, Dieter Nohlen apunta: "En el caso de la fórmula de representación proporcional, el hecho de ganar o no un escaño depende generalmente de la proporción de votos que obtengan los diversos candidatos o partidos políticos"³⁸⁰, de lo cual se desprende que el objetivo político de los sistemas de representación proporcional, y por lo tanto, "La idea clave de este tipo de representación es "reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población. La cantidad de votos y la de escaños de los partidos debe corresponderse de modo aproximado una con otra. Ésta es la función básica del principio de representación proporcional y el criterio de eficacia de un sistema proporcional."³⁸¹

Con apoyo en las ideas precedentes, debe señalarse que los **sistemas electorales de representación proporcional o proporcionales** se definen como **aquellos cuyo objetivo político consiste en reflejar la composición política e ideológica del electorado en los órganos de representación política mediante el uso del tipo de fórmula decisoria en donde la asignación de los escaños depende del porcentaje de votación que cada partido político obtenga en las elecciones.**

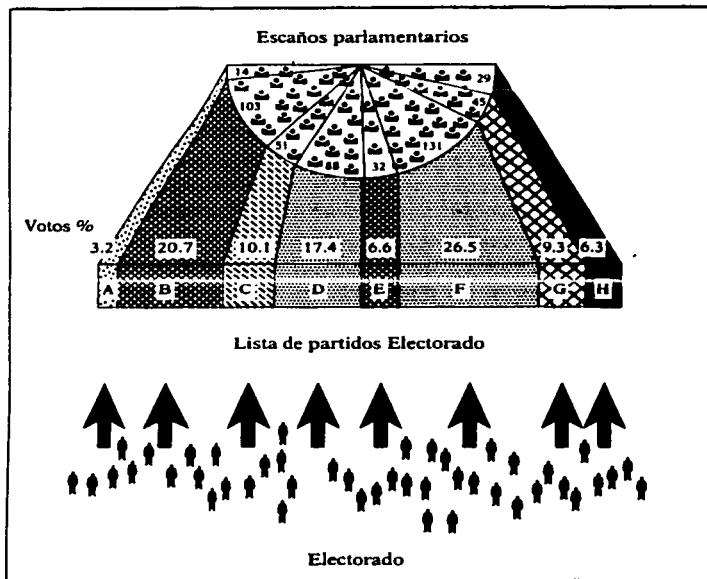
³⁷⁸ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comp.... Op.cit.*, p. 21

³⁷⁹ *Proyecto ACE, Op.cit.*

³⁸⁰ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...., Op.cit.*, p. 58

³⁸¹ *Ibidem*, p. 99

Para demostrar los efectos de los sistemas proporcionales se presentará el ejemplo empleado por Nohlen, quien plantea el supuesto de una elección en donde la competencia electoral se integra por ocho partidos políticos, obteniendo cada uno de ellos la cantidad de escaños que describe (refleja) su fuerza electoral dentro de la sociedad. El caso es reseñado por Nohlen en la siguiente gráfica³⁸²:



La gráfica muestra que la elección proporcional produce un reflejo a nivel parlamentario, de la pluralidad de opiniones y agrupaciones políticas a nivel del electorado. En el ejemplo, los ocho partidos que se reparten los votos del electorado tienen representación parlamentaria.

FIGURA V.2. *Representación proporcional*

³⁸² *Ibidem*, p. 101

2.4.1 TIPOS DE SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Para el contenido de la presente investigación, es necesario distinguir entre tres tipos básicos de sistemas de representación proporcional, cuyas características específicas son:

1. Sistemas de Representación Proporcional por Listas

En este tipo de sistema proporcional, las candidaturas se presentan en forma de listas cerradas y bloqueadas, de tal manera que el elector vota por la lista completa y los escaños se reparten de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada una de ellas, tomando en cuenta el orden de los candidatos presentados en las listas. La representación por listas es la más utilizada de los sistemas proporcionales, y en este sentido, según el Proyecto ACE, de los setenta y cinco sistemas de representación proporcional reconocidos a nivel mundial, la mayoría utiliza el sistema proporcional por listas, exceptuándose solamente nueve de esos Estados, en donde se prevén sistemas proporcionales diferentes (personalizados o de voto único transferible).

El mismo documento comenta la naturaleza de este sistema proporcional diciendo: “En su forma más simple, el RP por lista requiere que cada partido presente una lista de candidatos al electorado, que los electores voten por un partido y que los partidos reciban sus escaños en proporción a su porcentaje de votación nacional. [Así,] Los candidatos ganadores son tomados de las listas en el orden en que se ubican.”³⁸³

2. Sistema de Voto Transferible o Voto Único Transferible

Para Dieter Nohlen, el sistema de voto transferible, o *single transferable vote* según su traducción inglesa, constituye el “...sistema proporcional clásico en el mundo anglosajón.”³⁸⁴, mientras que en cuanto a su funcionamiento, el Proyecto ACE explica: “Los principios fundamentales de este sistema fueron creados de manera independiente, en el siglo XIX, por

³⁸³ Proyecto ACE, *Op.cit.*

³⁸⁴ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol..., Op.cit.*, p. 113

Thomas Hare de Inglaterra y Carl Andru de Dinamarca. El VUT [voto único transferible] utiliza distritos plurinominales y los votantes marcan a los candidatos en su orden de preferencias, de la misma forma que en el sistema de VA [voto alternativo]. En la mayoría de casos, la indicación de las preferencias es opcional y los votantes no están obligados a ordenar a todos los candidatos; si quieren pueden marcar sólo uno.³⁸⁵

Una vez recibida la votación, se procede al conteo total de los votos de primeras preferencias. Enseguida se utiliza una operación para fijar "la cuota" de votos necesarios para la obtención de un escaño. Dicha cuota se calcula aplicando la siguiente fórmula³⁸⁶:

$$\text{Cuota} = \frac{\text{Votos}}{\text{Escaños} + 1} + 1$$

Posteriormente se siguen dos mecanismos un tanto complicados para convertir los votos en escaños:

La primera etapa del conteo de los votos consiste en comprobar el número total de votos de primera preferencia para cada candidato. Cualquier candidato que tenga más primeras preferencias que la cuota es inmediatamente elegido. Si ninguno logra la cuota, el candidato con el menor número de preferencias es eliminado y sus segundas y terceras preferencias son redistribuidas entre los candidatos restantes. Al mismo tiempo, el "excedente" de votos de los candidatos elegidos (en relación a la cuota) es redistribuido de acuerdo a las segundas preferencias de las papeletas.

Para ser justos, todas las papeletas de los candidatos son redistribuidas pero cada una conforme a un porcentaje fraccional de un voto, para que el total de votos redistribuidos sea igual al excedente del candidato (...). Por ejemplo, si un candidato tiene 100 votos y su excedente es de 10 votos, entonces cada papeleta será redistribuida al valor de 1/10 de un voto. Este proceso continúa hasta que todos los escaños del distrito son ocupados.³⁸⁷

³⁸⁵ Proyecto ACE, Op.cit.

³⁸⁶ *Ibidem*

³⁸⁷ *Ibidem*

Sartori sintetiza el desarrollo de este sistema y establece: en “el voto único transferible (VUT) en distritos con varios representantes; se pide a los votantes que numeren a los candidatos por el orden de su preferencia; todo voto por encima de la cuota (cociente electoral) se reasigna a la segunda preferencia; entonces se eliminan los candidatos con menos votos y las preferencias de sus votos son redistribuidas hasta que todos los escaños han sido asignados.”³⁸⁸

Como puede observarse, se trata de un sistema sumamente complejo, por lo cual es utilizado principalmente en circunscripciones pequeñas. Sin embargo, a pesar de las dificultades que presenta, el sistema de voto único transferible se caracteriza por su alto grado de proporcionalidad.

3. Sistema de Representación Proporcional Pura

Dieter Nohlen define el sistema de representación proporcional pura como aquel en donde se “...aspira a una proporcionalidad muy alta y lo más exacta posible, excluido el uso de barreras naturales o legales de altura tal que impidan alcanzar el mismo grado de proporcionalidad.”³⁸⁹

De este modo, cuando se atribuye el adjetivo “puro” a este tipo de representación, se hace referencia al grado de equivalencia entre el número de votos y de escaños obtenidos por un partido político, el cual debe ser el más cercano posible, de manera tal que el Parlamento se convierta en un reflejo fiel y estricto de la composición electoral dentro del Estado. Para lograr estos objetivos, la proporcionalidad pura evita cualquier tipo de sub o sobre-representación de un partido político, siendo esta la esencia permanente de este tipo de sistema de representación proporcional.

2.4.2 VENTAJAS DE LOS SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Al abordar este tópico, Dieter Nohlen indica que las ventajas de los sistemas de

³⁸⁸ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comp.... Op.cit.*, p. 20 y 21

³⁸⁹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol.... Op.cit.*, p. 113

representación proporcional son:

- a) Facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario, con arreglo a su fuerza respectiva en el electorado.
- b) Impide la constitución de mayorías parlamentarias demasiado artificiales que no corresponden a una mayoría real del electorado, al resaltar la intervención institucional en el proceso de formación de voluntad política.
- c) Facilita la negociación de mayorías y el compromiso político entre diversas fuerzas sociales y grupos étnicos o religiosos.
- d) Impide los cambios políticos extremos producidos menos por cambios fundamentales de las actitudes políticas del electorado que por los efectos de distorsión de un sistema electoral.
- e) Refleja el cambio social y el surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar la representación parlamentaria de éstas.
- f) Impide la formación de bloques de los partidos establecidos o de los denominados sistemas de partidos dominantes, donde el partido dominante debe su posición básicamente al sistema electoral y se dificulta o incluso impide el cambio democrático.³⁹⁰

2.5 SISTEMAS MIXTOS

Finalmente, el tercer tipo de sistemas electorales está integrado por los sistemas electorales mixtos o combinados. Giovanni Sartori define a estos sistemas como "los que eligen una misma cámara combinando criterios de proporcionalidad y de pluralidad..."³⁹¹.

En el mismo sentido, Dieter Nohlen se refiere a los sistemas electorales mixtos denominándolos sistemas electorales personalizados, y los identifica como aquellos que logran combinar los elementos de los sistemas electorales de mayoría con los elementos de los sistemas de representación proporcional.³⁹²

³⁹⁰ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, *Op.cit.*, p. 123

³⁹¹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comp...*, *Op.cit.*, p. 17

³⁹² Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, *Op.cit.*, p. 113

Nohlen indica que de la combinación de los elementos de ambos sistemas (mayoritarios y proporcionales) resultan tres sistemas específicos, constituyendo cada uno de ellos un tipo de sistema electoral mixto. De este modo, los tres tipos de sistemas mixtos o personalizados son:

1. El Sistema de Representación Proporcional Personalizada

El sistema de representación proporcional personalizada se caracteriza por combinar "la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente (con excepción de algunos 'escaños excedentes') según el porcentaje de votos proporcional a nivel nacional (o a nivel de la agrupación de circunscripciones)".³⁹³ Una vez efectuadas las votaciones, el número de escaños alcanzados en las circunscripciones uninominales por cada partido se resta del porcentaje de los que le serían asignados en función de la fórmula proporcional. De este modo, si un partido recibe más puestos de representación de los que le corresponden proporcionalmente surgen los llamados "escaños excedentes". No obstante ello, Nohlen afirma que: "La proporcionalidad entre votos y escaños es —tras dejar afuera de la adjudicación de escaños a los partidos pequeños que no han superado la barrera legal— muy elevada"³⁹⁴, por lo cual este sistema es altamente proporcional.

Sobre este tipo de sistema mixto, el Proyecto ACE comenta: "Los sistemas de representación proporcional personalizada (...) tratan de combinar los aspectos positivos de ambos sistemas electorales: los de RP y los mayoritarios. [Así,] Una proporción del parlamento (casi la mitad en los casos de Alemania, Bolivia y Venezuela) son electos (sic) por métodos de mayoría, generalmente en distritos uninominales; mientras el resto es constituido por listas RP."³⁹⁵

2. Sistema Proporcional Compensatorio

La representación proporcional compensatoria existe cuando "se adjudica, en una

³⁹³ *Ibidem*

³⁹⁴ *Ibidem*

³⁹⁵ Proyecto ACE, *Op.cit.*

primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. [Posteriormente,] En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos, se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional.³⁹⁶

Para lograr esta compensación, generalmente se excluyen del segundo reparto de escaños a los partidos grandes, o bien aquellos cuyo éxito en las circunscripciones uninominales le otorgaron gran cantidad de escaños, al mismo tiempo que la barrera legal establecida impide a los partidos minúsculos acceder a puestos de representación política.

3. Representación por Mayoría con Lista Adicional Proporcional o Sistema Segmentado

Este sistema electoral mixto muestra la combinación de los sistemas mayoritario y proporcional mediante la suma de los resultados correspondientes a cada uno de dichos principios. Dieter Nohlen también lo denomina "sistema segmentado", y explica su contenido diciendo: "En el caso de la *representación por mayoría con lista adicional proporcional* o sistema segmentado, el resultado total de la elección se conforma a partir de dos resultados parciales separados: uno desproporcional y otro proporcional. los sistemas segmentados se ubican en una zona gris entre la representación por mayoría y la representación proporcional."³⁹⁷

Por otro lado, en cuanto al efecto desproporcional del sistema, éste depende principalmente de la relación numérica entre los escaños adjudicados según la fórmula mayoritaria en circunscripciones uninominales y los escaños aplicados mediante una lista de partido de acuerdo con la fórmula proporcional, ya sea que se trate de una relación mitad - mitad, dos tercios - un tercio, etc. Por todo esto, Nohlen concluye: "Los sistemas segmentados muestran un efecto desproporcional menor que el de los sistemas mayoritarios clásicos; pero como, respecto a sus consecuencias sobre la proporcionalidad entre votos y escaños, se acercan

³⁹⁶ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, Op.cit., p. 112 y 113

³⁹⁷ *Ibidem*, p. 115

más a la representación por mayoría que a la proporcional, se pueden ordenar generalmente en el principio de representación por mayoría³⁹⁸, en oposición a los dos sistemas electorales mixtos precedentes.

2.6 SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Una vez realizado el estudio de los dispositivos que integran un sistema electoral, así como de cada uno de los tipos básicos que existen siguiendo la clasificación tripartita de sistemas de mayoría, sistemas de representación proporcional y sistemas electorales mixtos, se utilizarán todas estas herramientas conceptuales para realizar una exposición analítica del sistema electoral mexicano. Para ello, se abordará exclusivamente el sistema electoral en el ámbito federal, es decir es que regula la composición del Poder Legislativo Federal en nuestro país, debiendo aclarar asimismo que las explicaciones subsecuentes atienden únicamente a la situación actual del sistema, en tanto la evolución y perspectivas propuestas para su integración serán abordadas en el tercer capítulo de esta investigación. Asimismo, el análisis apuntado es de naturaleza apriorística en virtud de que el tratamiento *in extensu* del poder legislativo se situará también el capítulo referido.

Bajo estas consideraciones, el estudio del sistema electoral federal estará fundado en los cuatro elementos o dispositivos esenciales de todo sistema electoral, y se dividirá en dos partes, atendiendo a cada una de las cámaras que componen el poder legislativo federal mexicano.

2.6.1 CÁMARA DE DIPUTADOS

El artículo 52 de nuestra Constitución Política establece la composición de este órgano legislativo de la siguiente manera:

“Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación

³⁹⁸ *Ibidem*

proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

De esta forma, puede observarse la naturaleza mixta del sistema electoral federal mexicano, debido a que el total de miembros de la Cámara de Diputados se compone de la suma de dos resultados parciales: 300 diputados mediante el sistema de mayoría relativa y 200 mediante el sistema de representación proporcional por listas. Sartori describe el sistema electoral para la integración de órgano legislativo diciendo:

El sistema vigente de elección para la Cámara de Diputados es un sistema mixto en el que 60% de la representación se elige por mayoría simple de votos y el 40% restante por proporción de votos obtenidos (exactamente la misma combinación que existe en Japón desde 1993). Obsérvese también que el sistema mexicano es verdaderamente mixto (a esta categoría la llamo mixto-mixto, es decir, el método de votación y la distribución de escaños combinan la mayoría simple y la representación proporcional); es por consiguiente muy diferente del sistema alemán que es mixto proporcional, porque en ese caso el insumo (la votación) es mixto, [y] el resultado, es decir, la distribución de escaños, en cambio, se lleva a cabo en forma estrictamente proporcional.³⁹⁹

También Dieter Nohlen reconoce el carácter mixto, combinado o personalizado del sistema electoral mexicano, y lo califica como un sistema segmentado mayoritario.⁴⁰⁰ A continuación se procederá al análisis de este sistema electoral utilizado para la designación de los 500 integrantes de la Cámara de Diputados.

2.6.1.1 CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

La elección de los 300 diputados elegidos mediante el sistema de mayoría relativa se realiza, de conformidad con el artículo 52 constitucional, en el mismo número de distritos

³⁹⁹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comp...*, *Op.cit.*, p. 225

⁴⁰⁰ *Vid.* Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos pol...*, *Op.cit.*, p. 283 y ss.

electorales uninominales. A su vez, la extensión geográfica de estos distritos se rige por el contenido de numeral 53 de la misma Constitución, el cual señala en su primera parte:

"Artículo 53. - La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría..."

La división actual del territorio nacional en los 300 distritos uninominales señalados origina la distribución del siguiente número de circunscripciones uninominales en cada una de las 32 entidades federativas de nuestro país:

ENTIDAD FEDERATIVA	No. DISTRITOS
Aguascalientes	3
Baja California	6
Baja California Sur	2
Campeche	2
Chiapas	12
Chihuahua	9
Coahuila	7
Colima	2
Distrito Federal	30
Durango	5
Estado de México	36
Guanajuato	15
Guerrero	10
Hidalgo	7
Jalisco	19

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Michoacán	13
Morelos	4
Nayarit	3
Nuevo León	11
Oaxaca	11
Puebla	15
Querétaro	4
Quintana Roo	2
San Luis Potosí	7
Sinaloa	8
Sonora	7
Tabasco	6
Tamaulipas	8
Tlaxcala	3
Veracruz	23
Yucatán	5
Zacatecas	5
TOTALES	300⁴⁰¹

Por lo que respecta a la elección de los restantes 200 diputados mediante el sistema de representación proporcional por listas, la segunda parte del artículo 53 constitucional establece: *"...Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."*

La distribución del territorio nacional en cinco circunscripciones plurinominales se

⁴⁰¹ Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx>

realiza mediante la agrupación de varias entidades federativas en una zona geográfica electoral. Por otro lado, en virtud de ser 200 los escaños a repartir, en cada circunscripción se eligen 40 diputados, por lo que cada partido político debe presentar una lista en donde incluya a 40 candidatos propietarios y a 40 candidatos suplentes. Lo anterior con fundamento en lo que establece el inciso d) del punto 2 del artículo 15 del CFIFE: "...d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones."

La integración actual de las cinco circunscripciones plurinominales en las que se divide el territorio nacional para la elección de los 200 diputados mediante el sistema de representación proporcional se muestra en la siguiente tabla:

No. CIRCUNSCRIPCIÓN	ENTIDADES FEDERATIVAS QUE LA INTEGRAN
Circunscripción 1	Baja California Baja California Sur Colima Guanajuato Nayarit Jalisco Sinaloa Sonora
Circunscripción 2	Aguascalientes Chihuahua Coahuila Durango Nuevo León Querétaro San Luis Potosí

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

	Tamaulipas Zacatecas
Circunscripción 3	Campeche Chiapas Oaxaca Quintana Roo Tabasco Veracruz Yucatán
Circunscripción 4	Distrito Federal Hidalgo Morelos Puebla Tlaxcala
Circunscripción 5	Guerrero Estado de México Michoacán ⁴⁰²

2.6.1.2 CANDIDATURAS

Las candidaturas para la elección de los 300 diputados de mayoría relativa se presentan en el tipo de candidaturas uninominales, mientras que para la elección de los 200 diputados de representación proporcional las candidaturas se presentan en forma de listas cerradas y bloqueadas, en virtud de que son los partidos políticos quienes las elaboran y registran, sin que el elector tenga la posibilidad de alterar el orden en que los partidos políticos señalan a los candidatos. Para que un partido político pueda presentar listas regionales para la elección de diputados de representación proporcional, es necesario que antes haya registrado al menos 200 candidaturas uninominales para la elección de diputados según el sistema de mayoría relativa, de conformidad con lo establecido por la base primera del artículo 54 constitucional.

⁴⁰² *Ibidem*

Para acreditar el cumplimiento de la anterior disposición constitucional, el punto 4 del artículo 178 del CFIPE establece: "...4. *La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca.*"

El tratamiento legal de las candidaturas en el sistema electoral federal mexicano se encuentra en el Capítulo Primero titulado "Del procedimiento de registro de candidatos", del Título Segundo del Libro Quinto del CFIPE, integrado por los numerales del 175 al 181. Es importante destacar el contenido de los puntos 1 y 2 del artículo 175, los cuales se refieren de manera general a las candidaturas a diputados y senadores, así como también establecen en favor de los partidos políticos la derecho exclusivo de postular candidatos a cargos de representación popular, aspecto conocido por la doctrina como el "monopolio de los partidos políticos para la presentación de candidaturas". Así, el precepto citado establece:

"ARTICULO 175

- 1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.*
- 2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación."*

Las candidaturas se presentan bajo la figura de fórmulas compuestas por un candidato propietario y uno suplente, según indica el artículo 51 constitucional, lo mismo que las candidaturas a senadores, previstas en el artículo 57 de la Carta Magna que señala: "Por cada

senador propietario se elegirá un suplente.” También es conveniente apuntar que, como requisito previo para el registro de las candidaturas, los partidos políticos deben presentar y registrar la plataforma electoral que sostendrán los candidatos durante la campaña. Dicho registro se realiza ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) dentro de los quince primeros días de enero del año de la elección, de acuerdo al artículo 176 del CFIFE.

Por otro lado, los numerales 1, 2, y 3 del artículo 178 del mismo ordenamiento electoral prescriben que la solicitud de registro de candidaturas debe integrarse por los siguientes elementos: el apellido paterno, apellido materno y nombre completo del candidato; el lugar y fecha de su nacimiento; su domicilio y tiempo de residencia en el mismo; su ocupación; su clave de la credencial para votar; y el cargo para el que se postule. Adicionalmente, la solicitud debe acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copias del acta de nacimiento y de la credencial para votar así como, en su caso, la constancia de residencia de propietarios y suplentes. Finalmente, el punto 3 del precepto en comento ordena al partido político postulante manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicitan fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.

Como último punto respecto a las candidaturas, los incisos a) y b) del punto 1 del artículo 177 del CFIFE establecen los plazos y autoridades ante quienes se debe presentar la solicitud de candidatos a diputados, diferenciando entre los que se eligen mediante el sistema de mayoría relativa y aquellos que son electos por representación proporcional de la siguiente manera:

“ARTICULO 177

1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1o. al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales;

b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General;... ”

2.6.1.3 PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN

El procedimiento de votación utilizado para la integración de la Cámara de Diputados es el sistema del voto simultáneo, por lo que al emitir su voto, cada elector elige al diputado de mayoría relativa que corresponde al distrito electoral donde reside, al mismo tiempo que lo aplica en favor de la lista regional de candidatos a diputados de representación proporcional que el partido o coalición presenta en el ámbito de cada circunscripción plurinominal.

2.6.1.4 MÉTODO DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS

En este punto es donde reside fundamentalmente la naturaleza mixta del sistema electoral mexicano, pues como se advirtió al inicio de este apartado, la integración total de la Cámara de Diputados se integra por la suma de dos resultados parciales que responden a la aplicación de un método (principio) de mayoría y un método (principio) de proporción.

El método específico de mayoría utilizado para la elección de los 300 diputados que corresponden al mismo número de distritos electorales en que se divide el territorio nacional es el de mayoría relativa, mismo que, según se lo explicado anteriormente, consiste en otorgar el escaño en disputa al candidato que obtenga el mayor número de votos en relación con los demás competidores dentro de cada uno de los distritos electorales.

Por otro lado, en cuanto a la utilización del método proporcional, el tipo utilizado en nuestro sistema electoral corresponde a los métodos o procedimientos de cociente electoral. Sin embargo, antes de procederse a la distribución de los 200 diputados de representación proporcional, es necesario que los partidos cumplan con el requisito de haber obtenido el 2 % del total de la votación emitida, es decir que para estar en posibilidad de concurrir al reparto de escaños deben salvar la barrera legal establecida en un 2 % de la votación, según lo establecido por la base segunda del artículo 54 de la Constitución: "*...I. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;*"

El mismo artículo 54 constitucional señala que los partidos que cumplan con los dos requisitos anteriores (registrar candidaturas uninominales en más de 200 distritos y salvar la barrera electoral de 2 % de la votación) tendrán derecho a que les sean asignados los diputados de representación proporcional que le correspondan de acuerdo a su votación nacional emitida y siguiendo el orden de las listas de candidatos presentadas (base tercera), con las limitantes de que ningún partido político puede tener más de 300 diputados por ambos principios (base cuarta), ni tampoco poseer una sobre-representación mayor al 8 % de su votación, pues la base quinta del citado artículo dispone: *“En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento”*.

Para la distribución de las 200 diputaciones de representación proporcional se utiliza el procedimiento del **cociente natural**, según las disposiciones del Capítulo Segundo titulado “De la representación proporcional para la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores y de las fórmulas de asignación” del Título Tercero del Libro Primero del CFIPE, integrado por los artículos del 12 al 18. De acuerdo con las disposiciones contenidas en este ordenamiento, el procedimiento para la conversión de los votos en los 200 diputados de representación proporcional es el siguiente:

1. En primer lugar se determina la votación total emitida con el resultado de la suma de la totalidad de votos depositados en las urnas distribuidas en todo el territorio nacional (punto 1 del artículo 12 del CFIPE).
2. Solo participarán en la distribución de escaños aquellos partidos políticos que rebasen la barrera legal del 2 % de la votación total emitida.
3. Para proceder a la distribución de diputados mediante el principio proporcional, se determina la votación nacional emitida restando a la votación total emitida los votos a favor de los partidos políticos que no hayan alcanzado la barrera electoral y los votos nulos (punto 2 del artículo 12 del CFIPE).

4. Se calcula el cociente natural dividiendo la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional, de acuerdo a lo que señala el punto 2 del artículo 13 del CFIPE.
5. Se determinan los diputados que deben ser asignados a cada partido político conforme al número de veces que su votación contenga el cociente natural, según refiere el inciso a) del punto 1 del artículo 14 del CFIPE.
6. En caso de que existan escaños sobrantes, el procedimiento utilizado es el del **resto mayor**. El punto 3 del artículo 13 del CFIPE reseña este procedimiento y establece: "...3. *Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.*" A su vez, el inciso b) del punto 1 del artículo 14 precisa lo anterior diciendo que si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, éstas se distribuirán siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules, es decir, atendiendo a los sobrantes mayores de las votaciones recibidas por los partidos políticos.
7. Una vez hecho esto, se determinará si deben aplicarse los límites establecidos por las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional para los supuestos de que un partido político tenga más de 300 diputados por ambos principios, o bien posea un porcentaje de diputados que excede en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. En cualquiera de ambos casos, al partido político en cuestión le serán deducidas las diputaciones proporcionales necesarias para ajustarse a los límites establecidos, y esos escaños serán repartidos entre los demás partidos políticos que no se ajusten a dichas hipótesis (punto 2 del artículo 14 del CFIPE).
8. A los partidos políticos que les hayan sido deducidos diputados por haberse encuadrado en alguno de los supuestos de exceso de curules, les serán asignados los diputados de representación proporcional correspondientes de acuerdo a lo que dispone el punto 3 del mismo artículo 14, cuyo texto se reproduce a continuación:

"Artículo 14

...

3. Una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político que se haya ubicado en alguno de los supuestos del párrafo 2 anterior, se le asignarán las curules que les correspondan en cada circunscripción, en los siguientes términos:

a) Se obtendrá el cociente de distribución, el cual resulta de dividir el total de votos del partido político que se halle en este supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido;

b) Los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada una de ellas; y

c) Si aún quedaren diputados por asignar se utilizará el método del resto mayor, previsto en el artículo 13 anterior."

9. Por lo que respecta a las diputaciones que deban repartirse después de haber deducido los escaños excedentes a los partidos políticos situados en las hipótesis marcadas en el artículo 54 constitucional, el procedimiento a seguir se describe en las disposiciones del artículo 15 del multicitado Código Electoral:

"ARTICULO 15

I. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

a) Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de los curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

I. Se obtendrá la votación nacional efectiva. Para ello se deducirá de la votación nacional emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución;

II. La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

III. La votación nacional efectiva obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros, será el total de diputados a asignar a cada partido; y

IV. Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos.

2. Para asignar los diputados que les correspondan a cada partido político, por circunscripción plurinominal, se procederá como sigue:

a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, que será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, en cada una de las circunscripciones;

b) La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas;

c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinominal; y

d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones."

10. Por último, para el caso de que ningún partido se sitúe en las hipótesis de exceso previstas por la Constitución, la distribución de los diputados de representación proporcional se realizará de acuerdo con el mecanismo previsto por el artículo 16 del CFIPE en los siguientes términos:

"ARTICULO 16

1. Determinada la asignación de diputados por partido político a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 14 de este Código y para el caso de que ningún partido político se ubicara en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

a) Se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre cuarenta, para obtener el cociente de distribución;

b) La votación obtenida por partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución, el resultado en números enteros será el total de diputados que en cada circunscripción plurinominal se le asignarán; y

c) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta

agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones."

Estos son los pasos en los que se divide la fórmula de conversión de votos en escaños utilizada para designar a los integrantes de la Cámara de Diputados en nuestro país. Es conveniente subrayar la existencia de tres métodos diferentes, según se trate de cada uno de los siguientes supuestos:

- a) la distribución de escaños a los partidos que sobrepasaron los límites previstos por el artículo 54 constitucional;
- b) la redistribución de las diputaciones que fueron deducidas a los partidos en condiciones de exceso de escaños, junto con las que les corresponden a los demás partidos; y
- c) el reparto de escaños cuando ningún partido se encuentra en situación de exceso de diputados, circunstancia en la cual se deberán aplicar las disposiciones contenidas en el artículo 16 del CFIPE, como ya se apuntó anteriormente.

Finalmente, debe recordarse que en cada circunscripción electoral se designan 40 diputados de representación proporcional, tomando en cuenta el mandamiento del artículo 17 del CFIPE que señala: *"En todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas."*

Termina de este modo el análisis del sistema electoral vigente para la integración de la Cámara de Diputados, y corresponde el turno de estudiar el relativo a la otra cámara integrante del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: la Cámara de Senadores.

2.6.2 CÁMARA DE SENADORES

La integración de la Cámara de Senadores se encuentra establecida en el artículo 56 de la Constitución de la siguiente manera: *"La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán*

elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. (...) Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional...". Como puede observarse, el sistema electoral de este órgano legislativo también es de naturaleza mixta, pues combina los sistemas mayoritario y proporcional, así como también se prevé la designación de 32 senadores bajo el principio de la primera minoría de votación, para resultar un total de 128 senadores de acuerdo con la siguiente distribución:

- 64 senadores electos mediante el sistema de mayoría relativa
- 32 senadores asignados a la primera minoría, y
- 32 senadores electos mediante el sistema de representación proporcional por lista votada en una sola circunscripción plurinominal nacional

Se explicará a continuación cada uno de los dispositivos técnicos que componen el sistema electoral vigente para la renovación de la Cámara de Senadores.

2.6.2.1 CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

Para la designación de los 64 senadores de mayoría relativa se utilizan 32 circunscripciones uninominales que corresponden al ámbito territorial de cada uno de los 31 Estados integrantes de la Federación y al territorio que comprende el Distrito Federal. En cuanto a los senadores atribuidos a la primera minoría de las votaciones (en realidad se trata del partido político que obtuvo el segundo mayor número de votos), las circunscripciones electorales utilizadas son las mismas que para la elección mediante el sistema mayoritario.

Por lo que respecta a la elección de los 32 miembros restantes de esta cámara, mediante el sistema de representación proporcional, ésta se realiza en una sola circunscripción plurinominal que abarca todo el territorio nacional. Todo esto de acuerdo con las disposiciones del artículo 56 de nuestra Constitución.

2.6.2.2 CANDIDATURAS

Las candidaturas para senadores de mayoría relativa son de tipo uninominal, y se presentan mediante fórmulas compuestas por un candidato propietario y un candidato suplente. Cada partido político debe presentar una lista que contenga dos fórmulas de candidatos en cada entidad federativa, de las cuales se elegirán a quienes se designen como senadores de mayoría relativa, así como a quien corresponda la senaduría de primera minoría (art. 56 constitucional).

Para la elección mediante el sistema de representación proporcional, las candidaturas tendrán la forma de una sola lista cerrada y bloqueada de carácter nacional, en donde los partidos políticos presentarán 32 candidatos de entre los cuales se designarán a los senadores de representación proporcional, de acuerdo a su porcentaje de votación recibido y al orden contenido en cada una de las listas (art. 56 constitucional).

En lo que se refiere al plazo en para realizar el registro de las candidaturas, así como las autoridades ante quienes debe realizarse dicho registro, el artículo 177 del CFIPE dispone lo conducente en los incisos c) y d) del punto 1, a saber:

"ARTICULO 177

1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

...

c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;

d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del 1o. al 15 de abril inclusive, por el Consejo General;..."

Asimismo, los partidos políticos que deseen participar en las elecciones de senadores de representación proporcional deben cumplir el requisito expresado por el punto 5 del artículo 178 del CFIPE en los siguientes términos: "*La solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinominal nacional, deberá acompañarse, además de*

los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 21 listas con las dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a senadores por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca."

Para finalizar, una vez que los partidos políticos han cumplido los anteriores requisitos, ya sea para las candidaturas a diputados o bien las relativas a senadores al Congreso de la Unión, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe cumplir con dos cuestiones de suma importancia previstos por el numeral 180 del Código Electoral: 1) solicitar oportunamente la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la relación de nombres de los candidatos y los partidos o coaliciones que los postulan; y 2) publicar y difundir las cancelaciones de registro o sustituciones de candidatos que puedan presentarse.

2.6.2.3 PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN

El procedimiento de votación utilizado para la integración y renovación de la Cámara de Senadores es, al igual que para la Cámara de Diputados, el sistema de voto simultáneo. La naturaleza de este procedimiento de votación consiste en que, al emitir su voto, el elector lo hace en función de dos o más decisiones. En el caso de estudio, el elector emite su voto para elegir la lista de senadores de mayoría relativa para la entidad federativa en donde reside, y al mismo tiempo aplica su voto en favor de una lista plurinominal para la elección de senadores de representación proporcional en todo el país.

2.6.2.4 MÉTODO DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS

El carácter mixto del sistema electoral para la composición del Senado de la República se concentra en los métodos de conversión de votos en escaños utilizados: un método de mayoría relativa y un método de representación proporcional. Además de esto, se utiliza también otro método de conversión diferente a los dos anteriores, pues se otorga un escaño a la fórmula que haya obtenido el segundo porcentaje más alto de votos en cada entidad federativa, es decir, se otorga una senaduría a la primera minoría de la votación.

Se explicará en primer lugar el procedimiento utilizado para la designación de los 64 senadores de mayoría relativa. Al respecto, el método utilizado consiste en atribuir los dos senadores que corresponden a cada entidad federativa al partido político que obtenga el mayor número de votos en relación con los demás competidores. En cuanto al procedimiento utilizado para la designación de las 32 senadurías de primera minoría, éste se encuentra previsto en el artículo 56 de la Constitución en los siguientes términos: “...*La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate...*”

Por último, el procedimiento proporcional de conversión de votos en escaños utilizado para la designación de los 32 senadores de representación proporcional por listas es el del **cociente simple o natural**, y el método empleado para proceder al reparto de los restos es el del **resto mayor**. Estos procedimientos están regulados por las disposiciones del artículo 18 del CFIPE, cuyo texto es el siguiente:

“ ARTICULO 18

1. Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:

a) Se entiende por votación total emitida para los efectos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional; y

b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.

2. La fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos:

a) Cociente natural; y

b) Resto mayor.

3. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.

4. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido

político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese senadores por distribuir.

5. Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente:

a) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente; y

b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

6. En todo caso, en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional. "

Esquemáticamente, el procedimiento establecido en el citado artículo de la ley electoral puede resumirse en los siguientes pasos:

1. Se calcula y determina la votación total emitida
2. Se resta a la votación total emitida los votos obtenidos por los partidos políticos que no hayan alcanzado la barrera legal, fijada al igual que para la elección de diputados de representación proporcional en un 2 % de la votación total emitida, así como los votos nulos, para de esta forma obtener la votación nacional emitida que servirá como referente para la distribución de escaños entre los partidos que libran la barrera electoral.
3. La fórmula utilizada para la conversión de votos en escaños es el cociente simple o natural, que resulta de dividir la votación nacional emitida entre los 32 escaños a repartir.
4. Una vez calculado el cociente natural, se asignarán a cada partido político el número de senadores de representación proporcional como veces se encuentre contenido en su votación nacional el cociente electoral.
5. Si aún quedaran escaños por repartir, se utilizara el método del resto mayor para distribuirlos tomando en cuenta los más grandes restos de votos no utilizados por los partidos en la distribución por cociente natural.
6. En todos los casos, la asignación de las senadurías se realizará conforme al orden de los candidatos presentado por los partidos políticos en sus listas nacionales.

Aquí termina la exposición del sistema electoral federal vigente en nuestro país.

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

El desajuste entre la evolución de las instituciones y la evolución de las bases sociológicas en donde se sustentan éstas, puede ser causa a veces de violentos conflictos políticos. Cuando la reforma de las instituciones no se hace a tiempo, la inercia social corre el riesgo de provocar explosiones revolucionarias.

Maurice Duverger

Una sociedad democrática no es aquella en la que predomina incuestionado el "mejor" contenido, sino aquella en la que nada ha sido adquirido de manera definitiva y siempre existe la posibilidad de cuestionarlo.

Ernesto Laclau

No queremos libertad sin justicia social (porque entonces sólo es libertad para los que tienen dinero), ni justicia social sin libertad (porque entonces la esclavitud económica es suplantada por la esclavitud del espíritu) (...) Anhelamos una democracia de verdad, que asegure a todos los derechos de la criatura humana, incluyendo el derecho a una existencia digna, material y espiritualmente. Por desdicha la palabra democracia ha sido tan manoseada y tergiversada que cada cierto tiempo debemos restaurar su noble sentido.

Ernesto Sábato

CAPÍTULO III

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

3.1 PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES

El tema de la división de poderes ya ha sido tratado anteriormente durante la explicación de los elementos esenciales de un Estado de Derecho, razón por la cual, en obvio de repeticiones, se remite al tratamiento del tema dentro del capítulo primero de esta investigación⁴⁰³, recordando únicamente en este momento que el principio de división de poderes responde fundamentalmente a la distribución de funciones y competencias dentro de la organización del gobierno de un Estado, reconociendo tres funciones básicas, pero no únicas, en los órganos de gobierno: la función legislativa (llamada poder legislativo y encargada al Congreso o Parlamento del Estado); la función ejecutiva (denominada poder ejecutivo y designada al Jefe de Gobierno como cabeza de la administración pública); y la función judicial (denominada poder judicial y encomendada a los tribunales estatales).

3.2 PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

En virtud de que el sistema electoral federal mexicano constituye el objeto de la presente investigación, es necesario estudiar al órgano encargado de realizar la función legislativa en el Estado mexicano, en razón de que es el sistema electoral el mecanismo técnico-jurídico que regula la designación de los integrantes de dicho ente gubernamental.

3.2.1 ORIGEN DEL PARLAMENTO

Se ha dicho que la función legislativa se encarga al Parlamento o Asamblea del Estado, así como también se hizo mención de la esencia de esta función: crear las normas jurídicas que

⁴⁰³ *Vid. Supra*, p. 47 - 51

regulen la vida del hombre en sociedad. Corresponde ahora el momento de precisar cuál es la naturaleza del órgano encargado de dicha actividad imprescindible en todo Estado moderno.

El origen de la institución parlamentaria es comentado por la Doctora Susana Thalia Pedroza de la Llave de la siguiente manera: "El Poder Legislativo, órgano legislativo, institución parlamentaria, o cuerpo colegiado, conocido en el régimen parlamentario con el vocablo de origen europeo "Parlamento"; en el presidencial, con el término "Congreso" y en el directorial (sic), como "Asamblea", surge en Inglaterra en el siglo XII, particularmente en 1154 bajo el reinado de Enrique II, denominándosele *Mágnam Concilium*..."⁴⁰⁴, y más adelante precisa: "Formalmente, nace el Parlamento en 1215 con la carta magna de Juan Sin Tierra."⁴⁰⁵ Por otro lado, la misma autora afirma: "...los orígenes de la institución parlamentaria también se encuentran en España, en 1188, denominándosele "Cortes", pero éstas en realidad eran exclusivamente la asamblea del Reino de León."⁴⁰⁶

El politólogo italiano Maurizio Cotta reconoce dos momentos dentro de la evolución de los parlamentos: el que corresponde a los parlamentos medievales y el relativo a los parlamentos modernos. Sobre la primer etapa, este autor escribe:

En realidad es justamente la característica estructural policéntrica del estado medieval lo que crea los presupuestos para el nacimiento de las instituciones parlamentarias. La descentralización de la autoridad, que es básica en la organización feudal, suscita la exigencia de la acción balanceadora de algún elemento unificador. Inicialmente esta función la desempeñaba el mismo *entourage* del soberano, es decir ese grupo bastante reducido de feudatarios laicos y eclesiásticos que tomaba el nombre de *curia* o de *consilium regis*. Probablemente es de este núcleo de donde han nacido, por ampliación progresiva, los parlamentos medievales.⁴⁰⁷

Después de estos acontecimientos, "El *Magnum Concilium* se transforma en *Parlamentum* y de esta transformación sale con una posición de mayor autonomía respecto del

⁴⁰⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *Op.cit.*, p. 17

⁴⁰⁵ *Ibidem*, p. 18

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p. 19

⁴⁰⁷ Cotta, Mauricio, "Parlamento", en Bobbio, Norberto, (et. al.), *Diccionario de pol...*, *Op.cit.*, p. 1122 y 1123

poder regio. En relación con esta nueva posición se desarrollan los poderes de control y de freno. Un proceso genético de este tipo se verifica más o menos en todos los países europeos entre el siglo XII y el XIV...⁴⁰⁸. Cotta también estudia las causas que propiciaron el nacimiento y desarrollo de los parlamentos medievales, y sobre ellas explica:

De una parte actúa la necesidad del poder central regio de coagular el consenso del país asociando (y por lo tanto comprometiendo) en las decisiones políticas a los poderes periféricos (tanto feudales como ciudadanos), sin la colaboración de los cuales la ejecución de cualquier programa político se convierte casi en imposible. (...) De la parte opuesta entra en juego la exigencia que los poderes periféricos sienten de garantizar los propios privilegios y de ejercer un control verdadero sobre el empleo que el poder regio hace de sus contribuciones personales y financieras (recuérdese el aforismo inglés: "no taxation without representation").⁴⁰⁹

Pedroza de la Llave coincide en el anterior planteamiento al señalar: "En 1297, surge como primera función del Parlamento la presupuestaria, que consistía en la facultad de aprobar los tributos o asignaciones económicas del rey..."⁴¹⁰, y sobre la naturaleza de los parlamentos medievales afirma: "Podríamos creer que estas instituciones anteriores -Parlamento y Cortes- tenían, en ese momento, un carácter representativo, plural y democrático; sin embargo, únicamente participaban las clases dominantes, cuya actividad principal era el mantenimiento de sus privilegios ante el rey, al que le solicitaban atención y resolución a sus problemas. Existía, así, el mandato imperativo, debido a que los parlamentarios se encontraban sujetos a las instrucciones de sus representados."⁴¹¹ Mauricio Cotta confirma estas ideas diciendo: "La natural aspiración de las asambleas parlamentarias es la de institucionalizar, hacer regular su presencia política. Al poder regio, por el contrario, los parlamentos le interesan mientras son asambleas fácilmente controlables que se limitan a asentir y a conceder tributos sin aspirar a un verdadero ejercicio conjunto del poder. (...) Las asambleas parlamentarias se convierten

⁴⁰⁸ *Ibidem*, p. 1123

⁴⁰⁹ *Ibidem*

⁴¹⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *Op.cit.*, p. 18

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 19

entonces en reuniones de embajadores de entidades políticas autónomas sin adquirir una conciencia unitaria de representación nacional."⁴¹²

El maestro Bernardo Bátiz se refiere a la segunda parte del desarrollo histórico del Parlamento diciendo: "La etapa moderna de los parlamentos se inicia con la evolución del antiguo Parlamento inglés, que va adquiriendo paulatinamente funciones políticas esenciales y autonomía frente al rey y especialmente, con la presencia brusca de la Asamblea Nacional Francesa de 1789, que asume por sí y ante sí la representación de la nación."⁴¹³ Es de esta manera como se da el surgimiento de los parlamentos modernos (que pueden designarse también contemporáneos por responder a las características de los parlamentos actuales). Pedroza de la Llave coincide con el planteamiento de Bátiz cuando explica:

Es en el siglo XVII, con la Constitución Norteamericana (1787) y con la Revolución francesa (1789), cuando se trastoca la forma de concebir las asambleas, centrando toda su atención en la organización de un Estado liberal, y debilitando aún más el absolutismo, con lo cual el Poder Legislativo, órgano legislativo o institución parlamentaria empieza a integrarse por eclesiásticos, abogados, militares, marinos, escritores, catedráticos, comerciantes, médicos, incluso, por artesanos, careciendo de preparación especializada y sin contar con bienes de capital; es decir, que a partir de entonces este órgano se presentó ya como una institución de carácter representativo; ejemplo de ello es la integración de las Cortes (unicameral) que elaboraron la Constitución de Cádiz de 1812.⁴¹⁴

No obstante, es posible reconocer un aspecto concomitante a los parlamentos, sin importar que sean medievales o modernos, y esta nota distintiva es su esencia deliberativa. Bátiz Vázquez manifiesta esta opinión y encuentra, tanto en los parlamentos medievales como en los parlamentos modernos una característica indispensable: "...la función deliberativa que tiene este órgano del Estado. Deliberaban, discutían, exponían sus opiniones frente al príncipe los convocados a los parlamentos antiguos; deliberan, discuten, exponen de viva voz sus

⁴¹² Cotta, Maurizio, "Parlamento", en Bobbio, Norberto, (et. al.), *Diccionario de pol...*, *Op.cit.*, p. 1121

⁴¹³ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Op.cit.*, p. 20 y 21

⁴¹⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *Op.cit.*, p. 19

convicciones y sus argumentos los parlamentarios modernos; la diferencia radica en que los antiguos eran oídos y la determinación final era tomada por el monarca; en los actuales, la deliberación se resuelve con una votación. Así, el acuerdo lo alcanzan los mismos parlamentarios constituidos ahora en un órgano soberano”.⁴¹⁵

3.2.2 NOCIÓN DE PARLAMENTO

La necesidad de alcanzar una adecuada comprensión de la institución parlamentaria es, sin temor a equivocarse, de valor capital, pues como bien apunta Francisco Berlín Valenzuela, “El parlamento constituye, indudablemente, una de las variables más importantes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y respeto entre los poderes, son elementos consustanciales a la representación política.”⁴¹⁶, de aquí la pertinencia del presente tema.

Maurizio Cotta presenta una “definición amplia y elástica capaz de destacar algunos elementos comunes que no sean los puramente nominales”, y al hacerlo define al Parlamento como: “una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un ‘principio representativo’, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, poca o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la ‘voluntad popular’.”⁴¹⁷

Por otro lado, Bernardo Bátiz realiza una extensa explicación de la naturaleza del Parlamento, iniciando desde el aspecto gramatical hasta llegar a la comprensión funcional del mismo. Así, el maestro mexicano refiere: “En efecto, en una de sus acepciones, *parlamento* equivale a discurso, ‘razonamiento u oración que se hace a un congreso o junta’, dice el diccionario; *parlar* es hablar y *parlamento* es lo que se habla, o bien, el lugar en el que se

⁴¹⁵ *Ibidem*, p. 21

⁴¹⁶ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, (Sección de Obras de Política y Derecho), p. 13

⁴¹⁷ Cotta, Maurizio, “Parlamento”, en Bobbio, Norberto, (et. al.), *Diccionario de pol.... Op.cit.*, p. 1124

habla.”⁴¹⁸ De esta forma, “El parentesco conceptual del parlamentarismo con la palabra humana, que a su vez es la expresión propia de la razón, resulta evidente. *Parlamentar* es hablar, y hablar es razonar en voz alta, expresar con lógica las ideas, los sentimientos, los afectos del que habla.”⁴¹⁹ Bátiz abunda sobre el tema de la actividad discursiva conatural al parlamento y expresa:

Los modernos técnicos de la comunicación nos dicen que somos emisores y receptores de mensajes; cuatro siglos antes de Cristo, ARISTÓTELES destacaba los hechos evidentes de que estamos dotados de oídos para recibir las palabras de otros humanos y de cuerdas vocales y un aparato complejo de emisión y modulación de sonidos, que nos permite hablar a los demás, mediante voces que forman un código de tal modo que, aprendido en la niñez, nos sirve para comunicarnos con nuestros semejantes.

El ser humano, dice J. J. NODARSE, “está sujeto sin escape al imperioso menester de entenderse con los demás” y, para ello, agregamos, necesita la palabra hablada.

El lenguaje, el habla, el parlamento son las formas normales, naturales, mediante las que los humanos nos relacionamos, nos entendemos, transmitimos experiencias, noticias, sentimientos, ideas, técnicas, creencias, costumbres y, en general, todo lo que ha hecho de la humana una especie distinta y aparte del resto de las criaturas. (...) EL lenguaje es fuerza civilizadora y sociabilizadora; es agente cultural básico y el mecanismo por el cual las personas individuales se integran en el grupo social. Su importancia es total y en materia política ha sido insustituible.⁴²⁰

Estas son las circunstancias y razones subyacentes de la existencia del Parlamento como el lugar idóneo para la comunicación y debate políticos. En él se desarrolla (y debería desarrollarse) de manera preponderante la discusión sobre los temas públicos, sobre la forma de ejercer el poder político, sobre la forma en que sus detentadores realizarán política. Coincidiendo con el maestro Bátiz, el objeto de esta investigación pretende conformar al Parlamento como el “...lugar en que se habla, [como el] grupo humano en el que sus integrantes hablan entre sí para llegar a acuerdos, para tomar decisiones.”⁴²¹

⁴¹⁸ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Op.cit.*, p. 19

⁴¹⁹ *Ibidem*

⁴²⁰ *Ibidem*, p. 43 y 44

⁴²¹ *Ibidem*, p. 44

En este contexto, el Parlamento se concibe como el órgano de poder en donde se realiza principalmente la comunicación y discusión políticas con miras al establecimiento de las normas jurídicas que habrán de regular la actuación de gobernados y gobernantes. El Parlamento es el órgano de gobierno al cual se delega de manera primordial la función legislativa del Estado, entendido ésta como la facultad de crear el Derecho dentro de una comunidad política. He dicho de manera primordial porque, según se apuntó anteriormente, el Parlamento no es el único facultado para la emisión de normas generales, abstractas e impersonales dentro del Estado mexicano, pero sí es a quien, constitucionalmente, se le reconoce como el principal depositario de la función legislativa, según las disposiciones de artículo 49 de nuestra Ley Fundamental.

Por otro lado, continuando con el estudio de Bátiz Vázquez, el escritor mexicano remarca la importancia institucional del Parlamento y expresa: "El poder Legislativo, el Parlamento; es así, desde la teoría y luego en la práctica, una asamblea que discute y toma determinaciones en nombre de los ciudadanos que, al no poder hacerlo directamente, eligen a sus representantes."⁴²² De este modo, "...el lugar del Parlamento es un lugar privilegiado en la conformación del Estado. De alguna manera se le considera el primero de los poderes, el vinculado más directamente con la nación o con el pueblo y el que dispone de más facultades autónomas de decisión, ya que los otros dos, en el ejercicio de sus funciones, tienen que someterse a los dictados de la ley."⁴²³

Son estas las razones por las cuales el maestro Bátiz llega a la siguiente conclusión: "El Parlamento hoy, responde (...) a dos exigencias sociales. Una es la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, es la exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con los demás, supuesto un fin común en las sociedades, y las acciones y determinaciones para alcanzar ese fin común requieren un espacio, físico y social en el que se acuerden y se implanten. Ese ámbito es el Parlamento."⁴²⁴

En cuanto a la segunda exigencia, Bátiz señala que ésta consiste en la imposibilidad de

⁴²² *Ibidem*, p. 27

⁴²³ *Ibidem*

⁴²⁴ *Ibidem*, p. 21

reunir en una sola asamblea a la totalidad de ciudadanos pertenecientes a un Estado, circunstancia que hace necesaria la reunión de sus representantes para garantizar la deliberación y la toma de decisiones conjunta respecto de los asuntos públicos, convirtiéndose así en una función esencial del Parlamento al permitir que la reunión de los representantes sustituya la reunión de todos los miembros de la comunidad política. Por último, el autor mexicano expone que: "Ambos principios, [la] necesidad de deliberar, de discutir y, por tanto, de hablar y de escuchar. Y las necesidades de que las minorías numéricas de los parlamentarios asuman la representación de todos los demás miembros de la sociedad, constituyen el fundamento teórico de esa institución tan extendida hoy que es el Parlamento."⁴²⁵

3.2.3 EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Después de estudiar algunas cuestiones básicas de la institución parlamentaria, es momento de estudiar la composición del poder legislativo en nuestro país. Al respecto, el fundamento constitucional del Parlamento en México se encuentra en el artículo 50 de nuestra Carta Magna, cuyo texto es el siguiente: "*Artículo 50. - El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.*" Del contenido de este precepto se derivan las siguientes proposiciones:

1. El nombre que la Constitución le otorga al Parlamento es el de "Congreso General", aún cuando en el mismo cuerpo normativo también se le denomina "Congreso de la Unión" de forma indistinta.
2. La frase: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General" debe interpretarse en el sentido de que es a este congreso a quien se le confiere la función legislativa federal en nuestro país, según las explicaciones anteriores respecto a la verdadera naturaleza del principio de división de poderes.
3. El parlamento mexicano es de tipo bicameral en virtud de integrarse por dos cámaras legislativas: una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

⁴²⁵ *Ibidem*, p. 22

La integración actual, así como el sistema electoral vigente de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, ya ha sido explicado, por lo que a continuación se hará referencia al proceso evolutivo que configuró su composición actual, para de esa forma estar en posibilidad de presentar sendas propuestas normativas para el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano, y de ese modo, validar las hipótesis del presente trabajo.

3.3 CÁMARA DE DIPUTADOS

3.3.1 IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

El establecimiento del actual sistema electoral mixto hizo necesaria una larga etapa de modificaciones constitucionales para incorporar el sistema proporcional a nuestro orden jurídico, por lo que su inclusión en el texto constitucional constituye un avance para la configuración de un sistema electoral plural y participativo que permitiera el acceso de las minorías partidistas a puestos de representación popular. Sobre este punto, Bátiz Vázquez afirma: "Este sistema de representación proporcional ha sido la culminación de un proceso mediante el cual se ha pretendido dar representación a las minorías, y se inició con la reforma de 1963 que instituyó los llamados *diputados de partido*. (...) [La reforma] consistió en que se reconocía a los partidos minoritarios que hubieran obtenido 2.5 % de la votación total, cinco diputados, más uno por cada 0.5 %, hasta llegar al tope de 20, sumando en este total los que se hubieran obtenido por mayoría."⁴²⁶

Para analizar el desarrollo del sistema electoral desde la innovación de los diputados de partido hasta la configuración del sistema actual, se dividirá esta primera etapa histórica utilizando las reformas constitucionales en la materia, a saber:

1. Reforma constitucional de 1963, y
2. Reforma constitucional de 1977

⁴²⁶ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Op. cit.*, p. 86-87

3.3.1.1 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1963

3.3.1.1.1 ANTECEDENTES DE LA REFORMA

El sistema político mexicano se caracterizó durante la mayor parte del siglo XX por la hegemonía de un solo actor político: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El politólogo Manuel Barquín Álvarez señala que desde su nacimiento, al interior del gobierno mismo, el Partido Nacional Revolucionario (antecedente primigenio del PRI) funcionó como ente aglutinante y contenedor de los diferentes grupos políticos surgidos de la Revolución Mexicana, convirtiéndose de esa forma en el único competidor electoral y, por lo tanto, en el detentador absoluto del poder político en nuestro país durante los dos últimos tercios de siglo pasado. Estas circunstancias permitieron calificar al sistema político mexicano como el máximo ejemplo de un sistema de partido hegemónico, según la clasificación de Giovanni Sartori, así como en paradigma de los sistemas de partido único no comunista de los que hablaba Maurice Duverger⁴²⁷.

La variable con mayor influencia en la existencia de la sobre-representación que mantuvo el partido oficial durante tan extenso periodo fue el sistema electoral de mayoría relativa que se mantuvo vigente desde la Constitución de 1824 hasta las reformas de 1963. Para sostener esta afirmación, se analizará brevemente el desarrollo de las elecciones en México a partir del nacimiento del Partido Nacional Revolucionario.

Según comenta Barquín Álvarez, la existencia de partidos político institucionalizados en nuestro país se inaugura con la aparición del Partido Nacional Revolucionario (PNR). El autor mexicano se refiere a esta génesis y escribe:

El antecesor formal del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles, cuando era presidente Emilio Portes Gil, fue una confederación de partidos nacionales y regionales. En sus orígenes el PNR se caracterizó por ser un partido que abiertamente apoyaba al

⁴²⁷ Vid. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de...*, *Op.cit.* y Duverger, Maurice, *Los partidos polít...*, *Op.cit.*

gobierno. Incluso, los burócratas tenían la obligación de contribuir con siete días de sueldo al año y contaba con recursos aportados por el Gobierno (...) El propio Portes Gil reconoció al PNR como "francamente gobiernista".⁴²⁸

El mismo autor apunta el absoluto dominio del PRI durante más de cinco décadas al analizar las votaciones presidenciales celebradas desde 1930 hasta 1986, periodo en el que dicho partido obtuvo y conservó la mayoría de los sufragios emitidos, y con ello, la mayoría de los puestos de representación política dentro del Congreso de la Unión, manteniendo durante toda esta época un promedio mayor al 90 % de los miembros de ambas cámaras del parlamento⁴²⁹. La naturaleza dominante del PRI durante este largo periodo ha sido confirmada por varios autores políticos. Entre ellos, el maestro José Woldenberg expone la situación provocada por el dominio de un solo partido político:

México vive un largo momento de transición política. Durante dilatadas décadas vivimos en un sistema de partido hegemónico-pragmático, pero su desgaste, y la emergencia de una sociedad compleja, diferenciada y plural, ubrió paso a la germinal construcción de un sistema de partidos.

De hecho, el tránsito político parecería estar marcado por esos dos puertos: de un sistema de partido "casi único", como lo denominó el propio presidente de la república mexicana, Carlos Salinas de Gortari, hacia un sistema de partidos digno de tal nombre.⁴³⁰

Barquín Álvarez recuerda el momento de la transformación del PNR hacia un partido de masas cuando, durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, esta organización política se reestructura y adquiere el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), fundado en el apoyo de organizaciones obreras y campesinas reunidas en torno a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), así como a la Confederación Nacional

⁴²⁸ Barquín Álvarez, Manuel, "La Reforma Electoral de 1986 - 1987 en México. Retrospectiva y Análisis", en *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Fundación Friedrich Ebert - Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1986, Madrid, p. 308 y 309

⁴²⁹ *Ibidem*, p. 306, 307, 308, 309, 310 y ss.

⁴³⁰ Woldenberg, José, "Los partidos políticos en un momento de transición política: el caso de México" en Durrénit, Silvia y Valdés, Leonardo, (coords.), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto Mora - Universidad Autónoma Metropolitana, 1995, p. 51

Campesina (CNC), hechos que motivaron la renovación del movimiento revolucionario y le dieron una legitimidad más sólida al sistema político mexicano. Posteriormente, en 1946, el PRM cambiaría su nombre al de Partido Revolucionario Institucional, denominación que conserva hasta la fecha⁴³¹. De esta manera, el sistema político mexicano adquirió una fuerte carga de legitimidad al cobijarse bajo los postulados sociales de la Revolución Mexicana y presentarse ante la sociedad como un solo grupo político unido bajo los principios revolucionarios. Empero, esta legitimación no podía ser eterna, y aunque más tarde que temprano, empezaría a desgastarse. José Woldenberg expone la situación de la siguiente manera:

...esa legitimidad, de claro origen revolucionario, que tiene que ver más (supuestamente) con el para quién se gobierna que cómo se llega al gobierno, se ha venido erosionando aceleradamente en los últimos años. No solamente entre las élites políticas sino también entre las franjas amplias de ciudadanos que aspiran a que los gobernantes surjan de procesos en donde las distintas ofertas compitan por la adhesión de la gente sin que ninguna —ni por sus orígenes o méritos históricos— lleve de antemano la ventaja. Ese tránsito es resultado de un proceso más amplio que genéricamente llamamos modernización, y tiene que ver con los cambios materiales y de actitudes que acaban por modelar pautas de legitimación distintas.⁴³²

Este proceso de debilitamiento del sistema hegemónico tiene varias etapas. Una de ellas es la que se relaciona con el surgimiento de partidos opositores al PRI, sobre la cual Manuel Barquín hace alusión al nacimiento del que puede considerarse el primer partido institucionalizado de oposición en nuestro país: el Partido de Acción Nacional. Al respecto, Barquín escribe:

...el 15 de septiembre de 1939 se constituye el Partido de Acción Nacional (PAN), la segunda fuerza política del país desde entonces. El principal promotor es Manuel Gómez Morán uno de los llamados “siete sabios” del periodo posrevolucionario y un ex asesor del grupo dominante durante la década de los veinte (...) El PAN se presenta no

⁴³¹ Barquín Álvarez, Manuel, *Op.cit.*, p. 309 y 311

⁴³² Woldenberg, José, “Los partidos políticos en un momento...”, *Op.cit.*, p. 57

solo como una respuesta de grupos católicos que se opusieron a la política anticlerical del general Plutarco Elías Calles y en contra de la política cardenista, sino también como la reacción de una fracción divergente proveniente del mismo grupo en el poder, formada por desilusionados del partido dominante.⁴³³

Con el transcurso del tiempo, múltiples partidos políticos hicieron una aparición efímera dentro del sistema político mexicano, pero todos presentaban un denominador común: ninguno logro consolidarse, ni mucho menos acceder a puestos de representación política, por lo cual desaparecían sin alcanzar el poder político del Estado. Entre las organizaciones más representativas puede señalarse al PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, nacido en 1954) y al PPS (Partido Popular Socialista). Juan Molinar Horcasitas realiza un estudio de las elecciones celebradas durante el lapso que va de 1946 a 1962, y encuentra un total dominio del partido oficial. Sobre este tópico, Molinar presenta la siguiente explicación: "Casi todos los analistas de las elecciones mexicanas coinciden en señalar el año 1946 como el inicio de la fase moderna, o contemporánea, del sistema electoral mexicano. La transformación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la promulgación de la Ley Electoral Federal de 6 de enero de 1946, son indisputadamente reconocidos como los factores propiciadores de la contemporaneidad electoral en México."⁴³⁴

Al final de su análisis, Molinar Horcasitas concluye: "En síntesis, la mera revisión de la historia formal de los partidos políticos y las instituciones electorales muestra que, entre 1946 y 1963 se cumple el proceso de formación del actual sistema de partido hegemónico."⁴³⁵ Para este investigador, la crisis del sistema electoral comenzó con el debilitamiento de la legitimidad del sistema político ante las condiciones de hegemonía en los puestos de representación política del partido oficial, pues según indica:

El PRI se las arregló durante todo el periodo para obtener más del 90% de las diputaciones (un mínimo de 91.1% en 1946 y un máximo de 96.6% en 1961). Si se comparan estos resultados con los porcentajes de votos que obtenía, se observará que el

⁴³³ Barquín Álvarez, Manuel, *Op.cit.*, p. 311

⁴³⁴ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Ed. Cal y arena, 1991, p. 24

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 39

partido mayoritario se estaba sobrerrepresentando considerablemente. En los años de 1946 y 1952 este fenómeno fue particularmente agudo: en el primer caso, obtuvo el 91.2% de las curules en la Cámara con sólo el 73.5% de los votos; en el segundo año, obtuvo el 93.8% de los escaños con sólo 74.3% de la votación.

Los grandes perdedores de esos años fueron el PDM [Partido Democrático Mexicano], que no ganó una sola diputación en 1946 a pesar de haber obtenido más del 15% de la votación, y la FPP [Federación de Partidos del Pueblo], que en 1952 logró sólo 2 escaños (1.2% de la Cámara) a cambio de más de 15% de los votos.⁴³⁶

En estas condiciones se llega a la víspera de la reforma constitucional de 1963. Molinar reseña la situación de la época diciendo: "Ya para 1961 el sistema de escrutinio mayoritario mostraba todos sus inconvenientes: aunque el sesgo total del sistema en ese año no fue el mayor del periodo, el sistema subrepresentó a todos los partidos minoritarios y, para colmo, únicamente dio acceso a la Cámara a uno de ellos, el PAN, que con una votación total de 7.58% sólo alcanzó 5 curules, equivalentes al 2.81% de la cámara."⁴³⁷ Incluso, este partido comenzaría a utilizar otros mecanismos que tenían como propósito restarle legitimidad al sistema, "como fue la orden de que sus candidatos victoriosos en la elección de 1958 no se presentaran a ocupar sus cargos en la Cámara de Diputados. O el retiro de su comisionado ante la Comisión Federal Electoral, o los actos de desobediencia civil y protesta de las campañas de Luis Álvarez."⁴³⁸

Ante tal situación de descontento, la ineficacia del sistema electoral estaba de manifiesto. El mismo autor explica las condiciones imperantes e indica: "Toda esta compleja trama política impactaba al incipiente sistema electoral mexicano y le creaba al gobierno el dilema de enfrentar a una oposición que fácilmente podía encontrar razones para abandonar un juego en el que se le condenaba a la derrota. Máxime si las derrotas eran atribuidas principalmente a la inequidad de las reglas del juego y a la parcialidad del árbitro y no a la pericia del rival o la impericia propia"⁴³⁹, creándose de este modo un problema de suma importancia: la pérdida de legitimidad del sistema electoral. La solución debería ser inmediata,

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 51 y 52

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 52

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 53

⁴³⁹ *Ibidem*, p. 56

y las posibilidades se reducían a dos opciones: se permitía la incursión de otros partidos al terreno de la representación política para acallar las denuncias de ilegitimidad, o bien se mantenía el *statu quo* electoral y el consecuente dominio absoluto prisita en la Cámara de Diputados. La opción elegida fue la segunda, produciéndose entonces la reforma constitucional de 1963.

3.3.1.1.2 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1963

La primer reforma que intenta compensar los efectos del sistema electoral mayoritario en la Cámara de Diputados es la que tuvo por objeto la transformación del artículo 54 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de junio de 1963.

El propósito de esta reforma era impedir el crecimiento del descontento político ante las circunstancias de desigualdad imperantes durante tantos años. Barquín Álvarez describe el entorno de este cambio en el sistema electoral en las siguientes líneas:

Para el año de 1962, la oposición dio muestras de agotamiento. El PAN tenía problemas internos, pero ni el PARM ni el PPS lograron consolidarse y obtener una votación significativa. Posiblemente con el propósito de regenerar el foro electoral y canalizar hacia él las tensiones y movimientos que se producían en forma de movilizaciones masivas y activismo en el campo de las relaciones laborales colectivas, se reforma el sistema de representación en la Cámara de Diputados, atemperándose el sistema mayoritario que hasta entonces había sido adoptado sin excepciones, desde la Constitución Federal de 1824.⁴⁴⁰

Los cambios constitucionales se centraron en el mencionado artículo 54 constitucional, y consistían en otorgar cinco diputados al partido político que obtuviera el 2.5 % de la votación total, asignando un diputado adicional por cada 0.5 % que excediera de dicho porcentaje hasta un máximo de 20 diputados por cada partido. Al total de diputaciones asignado por este método debían descontarse los escaños obtenidos por el sistema de mayoría relativa, de modo

⁴⁴⁰ Barquín Álvarez, Manuel, *Op.cit.*, p. 314

tal que no se excediera el límite de 20 diputaciones. Como puede observarse, esta reforma no establece el sistema de representación proporcional en el sistema electoral mexicano, pues se trata en realidad de un mecanismo compensatorio para los partidos que sobrepasen el umbral de votación requerido. No obstante, la innovación de este sistema denominado de “diputados de partido”, representa el primer intento por remediar los efectos de sub y sobre-representación ocasionados por el sistema mayoritario existente, y puede considerarse como el antecedente directo del actual sistema electoral mixto que rige para la integración del Congreso General Mexicano.

La denominación de “diputados de partido” responde a que el propósito de la enmienda normativa no tenía como propósito reflejar la composición del electorado en la integración de la Cámara de Diputados, sino más bien intentaba “fortalecer la presencia de diputados provenientes de partidos políticos de oposición, (...) [asegurando] que se le asignasen asientos, garantizando así fuerza política, ingresos y mejores cuadros a la oposición”⁴⁴¹, por lo cual no puede calificarse a este sistema como proporcional, pues no cumple con el principio político que identifica a los sistemas proporcionales que consiste en reflejar la composición política e ideológica del electorado en los órganos colectivos de representación popular. De esta manera, los escaños distribuidos se asignaban a los candidatos de los distritos uninominales que más votos hubieran obtenido, de acuerdo al porcentaje de votación que el partido político recibiera en la elección.

En el mismo orden de ideas, Manuel Barquín se refiere a esta reforma diciendo: “El sistema de los llamados diputados de partido que introdujo la reforma constitucional fue en realidad un sistema de representación de minorías, pero aún así, sólo beneficio significativamente al PAN, pues la fuerza electoral del PPS y del PARM no era suficiente.”⁴⁴²

Por su parte, Molinar Horcasitas señala el aspecto “compensatorio y artificial” de las reformas constitucionales producidas con motivo de las tensiones existentes al interior del sistema, y al respecto anota:

⁴⁴¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *Op.cit.*, p. 87

⁴⁴² Barquín Álvarez, Manuel, *Op.cit.*, p. 314

...el propio jefe de Estado resultó sensible a los problemas de legitimación que presentaba el sistema electoral, por lo que introdujo, en 1963, una reforma constitucional (seguida por la correspondiente modificación de la ley reglamentaria) que trató de solucionarlos mediante un método de látigo y zanahoria. Como zanahoria ofreció la apertura de la Cámara de Diputados a los partidos ya existentes; como látigo conservó la política de *numerus clausus* y agregó como causal de pérdida de registro el que los candidatos vencedores en una elección no se presentasen a desempeñar sus cargos. Se paliaba el problema de la subrepresentación al tiempo que se atacaban las tácticas antisistema que había utilizado el PAN e incluso el PPS.⁴⁴³

El mismo Presidente mexicano, Adolfo López Mateos, reconocía la intención manipuladora del cambio constitucional cuando señalaba en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a los artículos 54 y 63 constitucionales presentada al Congreso de la Unión lo siguiente:

Es evidente el hecho de que no han podido encontrar acceso al Congreso de la Unión los diversos partidos políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República; de ahí que, con frecuencia, se haya criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar oportunidad a las minorías políticas, que se duelen de que un solo partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular. Para consolidar la estabilidad política orgánica de que México disfruta, será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y, muy principalmente, las que estando agrupadas en partidos políticos nacionales, actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica.

Después de todo lo analizado, es posible afirmar que el propósito de la reforma constitucional de 1963 era permitir a los partidos políticos de oposición acceder a puestos de representación en el Congreso General, sin que esto significara reflejar la composición del electorado en la Cámara de Diputados, sino simplemente establecer una válvula que le permitiera al partido dominante liberar las presiones de las minorías políticas, así como otorgar una dosis urgente de legitimidad al sistema electoral.

⁴⁴³ Molinar Horcasitas, Juan, *Op.cit.*, p. 65

Por otro lado, es necesario recordar con Molinar Horcasitas un aspecto de gran importancia: "La reforma de 1963 (...) introdujo por primera vez en la historia constitucional mexicana a los partidos políticos. Esta constitucionalización de los partidos iba a resultar definitiva, pues en las sucesivas reformas introducidas fue creciendo el papel formal que la ley otorgaba a esos institutos políticos."⁴⁴⁴

Finalmente, debe mencionarse la reforma promovida por el Presidente Luis Echeverría Álvarez al sistema de diputados de partido, publicada en el DOF de 14 de febrero de 1972, mediante la cual se reduce el porcentaje para la asignación de diputados de partido del 2.5 % al 1.5 % de la votación, al tiempo que se aumenta el límite de diputados que podían asignarse a un partido político mediante este sistema, pasando de 20 a 25 escaños.

En cuanto a los resultados de la reforma, Barquín Álvarez reseña los resultados electorales de la época e indica:

El PAN fue el partido que más aprovechó el sistema de diputados de partido, desde la Cuadragésima Sexta Legislatura obtuvo 20 diputados de partido y dos de mayoría, en la Cuadragésima Séptima Legislatura obtuvo los mismos y sólo uno de mayoría, en la Cuadragésima Octava el único resultado que varió fue que no obtuvo diputados de mayoría. Con la ampliación del sistema de diputados de partido en la Cuadragésima Novena Legislatura obtuvo 25 diputados de partido y cuatro de mayoría, que fue el resultado más amplio que llegó a tener bajo el sistema de diputados de partido, incluyendo la Quincuagésima Legislatura en que sus logros fueron menos espectaculares.⁴⁴⁵

3.3.1.2 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977

El siguiente paso en la construcción del sistema electoral actual se presenta en 1977 con la reforma constitucional del 6 de diciembre del mismo año. Los antecedentes de esta reforma son descritos por Manuel Barquín de la siguiente manera: "La iniciativa de reforma

⁴⁴⁴ *Ibidem*, p. 66

⁴⁴⁵ Barquín Álvarez, Manuel, "La Reforma Electoral de...", *Op.cit.*, p. 315

constitucional que propició la Reforma de 1977 fue enviada al Congreso de la Unión por el presidente López Portillo, tras el difícil sexenio de Díaz Ordaz, con las movilizaciones masivas de estudiantes y de algunos sectores de la población urbana de la ciudad de México y el sexenio de Luis Echeverría, con su intensa movilización obrera y considerable activismo en el foro de las relaciones laborales colectivas, sin dejar de considerar el fenómeno de la guerrilla urbana y rural."⁴⁴⁶

Por su lado, Molinar Horcasitas explica: "José López Portillo entendió el mensaje de su solitaria elección de 1976 y optó por la vía de la reforma. Para diseñarla e impulsarla confió en el apoyo de uno de los más prestigiados ideólogos del PRI, Jesús Reyes Heróles, quien inició el proceso de 'reforma política' el primero de abril de 1977 (apenas cuatro meses después de iniciado el sexenio)..."⁴⁴⁷

El aspecto fundamental de la reforma constitucional de 1977 reside en dar origen al sistema electoral mixto de nuestro país, al combinar los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional por listas para la integración de la Cámara Baja. En efecto, el nuevo artículo 52 constitucional establecía: " *La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.*" Es de este modo como se establece en nuestro país un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

La reforma constitucional de 1977 puede expresarse en los siguientes puntos:

1. Se establecen 300 distritos uninominales en todo el país para la elección del mismo número de diputados por el sistema de mayoría relativa.
2. La distribución de los distritos se realizará tomando en cuenta el último censo general de población, fijando la existencia mínima de dos distritos en cada entidad federativa (art. 53).

⁴⁴⁶ *Ibidem*, p. 316

⁴⁴⁷ Molinar Horcasitas, Juan, *Op.cit.*, p. 95

3. Para la elección de los 100 diputados mediante el sistema de representación proporcional por listas regionales se constituirán hasta cinco circunscripciones plurinominales (art. 53).
4. Para que un partido pueda solicitar el registro de sus listas, es necesario que acredite su participación en por lo menos la tercera parte de los distritos uninominales, es decir en 100 de los 300 distritos (art. 54, base primera).
5. Los requisitos para que un partido político participe en la distribución de diputados de representación proporcional son: a) no haber obtenido 60 o más diputaciones de mayoría, con lo cual se excluía de la asignación al partido dominante y se garantizaba la participación de la oposición a través de los escaños de representación proporcional; y b) alcanzar la barrera electoral fijada en el 1.5 % de la votación emitida para toda las listas regionales en las circunscripciones plurinominales (art. 54, base segunda).

Sobre los efectos de la “reforma política” en materia electoral, es remarcable el nacimiento del sistema electoral mixto, y por ende, la incorporación del sistema de representación proporcional en el sistema electoral mexicano mediante el tipo de representación proporcional por listas regionales votadas en hasta cinco circunscripciones plurinominales. En este sentido, es en 1977 cuando se incorpora la representación proporcional al ordenamiento jurídico mexicano con el propósito de permitir una mayor participación de corrientes políticas distintas a la representada por el partido dominante, pues como afirma el autor mexicano Ricardo Espinoza: “Las reformas a la ley electoral introducidas en 1977-1978 tienen el mérito de haber propiciado la integración de los más importantes destacados de izquierda, hasta entonces sin derechos políticos, como partes del sistema institucional.”⁴⁴⁸

3.3.2 CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD

3.3.2.1 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986

La reforma de 1977 cumplió su propósito de legitimar al sistema electoral, y junto con él, al sistema político mexicano. No obstante, el proceso de debilitamiento del PRI comenzaría

⁴⁴⁸ Espinoza, Ricardo, “El PRI y la reforma del Estado en México (del intervencionismo estatal al liberalismo social) en Dutrénit, Silvia y Valdés, Leonardo, (coords.), *Op.cit.*, p. 155

a gestarse a partir de la década de los ochenta. Molinar Horcasitas explica esta etapa de la historia contemporánea mexicana diciendo:

El sistema electoral mexicano (...) mostraba una sistemática tendencia hacia la reducción de la base de apoyo electoral del PRI, hacia la creciente deformación de la representación política (con paliativos esporádicos) y hacia la profundización de una aguda segmentación de la arena electoral, configurando segmentos competidos en las ciudades y conservando como no competitivos o cuasi plebiscitarios los contextos rurales.

Para evitar que los efectos de esta tendencia permanente se expresaran en pérdida de legitimidad, los gobiernos mexicanos anteriores supieron recurrir, cíclicamente, al instrumento de gobierno por excelencia de las élites posrevolucionarias de México: la reforma legal. Los resultados de la elección de 1985 señalaban, en este sentido, no el agotamiento del sistema político mexicano, sino el agotamiento de la "vida útil" de la última reforma electoral, la de 1977.⁴⁴⁹

En este contexto, el 19 de junio de 1986 se publica en el DOF un decreto que convocaba a los partidos políticos nacionales, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general, a participar en las audiencias públicas sobre la renovación política electoral. Se inicia de esta forma, el proceso de "Renovación Política" a cargo del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, cuyo propósito era modernizar el sistema jurídico mexicano a partir de las adecuaciones necesarias a la Constitución Política.

Una vez realizadas las "consultas", De la Madrid envía una iniciativa de reforma al Congreso de la Unión. En ella se establecían modificaciones a varios preceptos de la Ley Fundamental, cuyas exposiciones de motivos se publicaron en el DOF de 6 de octubre de 1986, iniciando con la siguiente consideración: "Sabemos que la constitución (sic) sigue siendo un programa por cumplir; pero esa es la concepción moderna y contemporánea de una Constitución. No es una ley que establezca lo que ya pasó; es una ley que señala por voluntad

⁴⁴⁹ Molinar Horcasitas, Juan, *Op.cit.*, p. 140

del pueblo, los valores a los que aspiramos en el futuro, los valores que queremos que guíen nuestra acción en el presente para construir el porvenir”.

La reforma constitucional en materia electoral sería aprobada y después publicada en el DOF de 15 de diciembre de 1986, distinguiéndose en ella dos puntos centrales: la ampliación de los escaños de representación proporcional de 100 a 200, y la creación de la Cláusula de Gobernabilidad.

En cuanto al primer punto, la reforma establece en el nuevo artículo 52 la integración de la Cámara de Diputados por 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, composición numérica que permanece vigente a la fecha. Las notas esenciales del sistema proporcional configurado por esta reforma son las siguientes:

1. Se establece la división del país en cinco circunscripciones plurinominales para la elección de los 200 diputados de representación proporcional (art. 53).
2. Se fija como barrera electoral para participar en la asignación de diputados el 1.5 % del total de la votación emitida para las listas regionales en las cinco circunscripciones (art. 54, base segunda).
3. Se permite la participación del partido dominante (PRI) en la asignación de escaños de representación proporcional, siempre que, habiendo obtenido más del 50 % de la votación nacional efectiva, sus constancias de mayoría representen un porcentaje total de la Cámara igual o superior a su porcentaje de votos; o bien que, habiendo obtenido menos del 51 % de la votación nacional efectiva, su número de constancias de mayoría sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara (incisos a) y b) de la base segunda del artículo 54).

En lo que toca a la denominada Cláusula de Gobernabilidad, ésta es consignada en la fracción IV del artículo 54 constitucional. Antes de exponer su regulación constitucional, se expondrá cuál es su naturaleza. al respecto, la Doctora Pedroza de la Llave explica que el contenido es esta reforma “cuidó el aspecto relativo a que el partido mayoritario tuviese más de

la mayoría absoluta [de escaños en la Cámara de Diputados]. A esto se le conoce, en la doctrina, como la 'cláusula de gobernabilidad'.⁴⁵⁰

Giovanni Sartori se refiere a la cláusula de gobernabilidad con el nombre de "premio a la mayoría", y señala que su finalidad es "la de crear o reforzar una mayoría. [Considerando que,] Sin duda, el premio a la mayoría presupone la votación proporcional."⁴⁵¹ Sartori ejemplifica esta figura comentando el caso de Argentina, en donde hasta 1962 se otorgaban dos terceras partes de los escaños proporcionales al partido que obtuviera el mayor número de votos. También presenta el caso de Paraguay, en donde también dos terceras partes de los escaños se conceden al partido que obtiene más votos, distribuyendo el tercio restante entre las demás listas partidistas. Asimismo, el profesor italiano indica que es necesario diferenciar cuando se concede este premio a la mayoría a un solo partido y cuando se otorga a una coalición o alianza electoral formada por varios partidos, situación designada en Europa con el nombre de *apparentement*⁴⁵².

Sartori también precisa que la finalidad del premio a la mayoría "no es sólo la de asegurar una mayoría sino la de alentar también los procesos de coalición. Sucede así porque los partidos que participan aliados en una elección difícilmente se ven como adversarios, y porque se supone que la alianza electoral se transforma en una alianza gubernamental, dando lugar a gobiernos de coalición."⁴⁵³ Sin embargo, en nuestro país la existencia de la cláusula de gobernabilidad, más que alentar la formación de coaliciones de gobierno, se utilizó para garantizar el dominio del partido oficial en los órganos de representación política y, al mismo tiempo, permitirle gobernar "por sí mismo" desde el Congreso de la Unión al contar con el número de votos necesarios para legislar en materia secundaria, e incluso constitucional. Bajo estas condiciones, el PRI podía ejercer la función legislativa sin el concurso de las demás fuerzas políticas, sin estar obligado a consensuar sus proyectos legislativos, pues disponía del número de diputados necesario para alcanzar la mayoría en las votaciones, esto es, tenía la capacidad para "mayoritar" a la oposición, y todo esto a pesar de que su fuerza electoral no

⁴⁵⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *Op.cit.*, p. 88

⁴⁵¹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comp...*, *Op.cit.*, p. 19

⁴⁵² *Cfr. Ibidem*, p. 19

⁴⁵³ *Ibidem*, p. 20

correspondía a su porcentaje de representación en la Cámara de Diputados, creándose graves situaciones de sobre y sub-representación. Sobre el tópico de la capacidad legislativa del gobierno, es ilustrativa la afirmación del maestro Pablo González Casanova en el sentido de que, "...desde 1940 hasta la fecha ninguna iniciativa presidencial ha sido rechazada por el Congreso y (...) el Poder Ejecutivo ha asumido la mayor parte de la función legislativa nacional (en términos de iniciativas presentadas y leyes aprobadas)"⁴⁵⁴

Habiendo expuesto las nociones teóricas de la cláusula de gobernabilidad, es momento de realizar el análisis de la figura diseñada en la reforma constitucional de 1986 con base en las siguientes proposiciones:

1. Las disposiciones que contenían la cláusula de gobernabilidad se establecieron en el artículo 54 constitucional, específicamente en los incisos A), B), C) y D) de la base cuarta de dicho precepto.
2. Según los preceptos citados, en la distribución de escaños por ambos principios se establecía un límite de 350 diputaciones para un solo partido político, sin importar el porcentaje de votación obtenido.
3. Al partido político que obtuviera el 51 % o más de la votación nacional efectiva y un número de diputados de mayoría relativa que representaran un porcentaje menor del total de la Cámara comparado con su porcentaje de votación, se le otorgarían tantos diputados de representación proporcional como fueren necesarios hasta que el total de diputados por ambos principios correspondiera al porcentaje de votos del partido.
4. En caso de que ningún partido obtuviera el 51 % de la votación nacional efectiva, ni tampoco el número de diputados de mayoría que representaran la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido político con mayor número de triunfos en los distritos uninominales le serían asignados los diputados de representación proporcional que fueran necesarios hasta que alcanzara la mayoría absoluta de la Cámara. Es precisamente aquí en donde se manifiesta la cláusula de gobernabilidad, al conceder la mayoría absoluta de escaños al partido que, sin haber alcanzado la misma mayoría en la votación, tenga por lo menos un voto más a su favor en relación con los demás competidores.

⁴⁵⁴ Vid. González Casanova, Pablo, *Op.cit.*

5. En el mismo supuesto de que ningún partido haya obtenido el 51 % de la votación, pero exista empate entre dos o más partidos políticos con el mayor número de diputados de mayoría relativa, se concedía la mayoría absoluta de la Cámara al partido político que hubiera obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de diputados por mayoría relativa. Esta es la segunda hipótesis de la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con la explicación anterior, puede observarse que en los dos supuestos de aplicación de la cláusula de gobernabilidad el sistema proporcional se utilizaba para otorgar la mayoría absoluta de miembros de la Cámara al partido beneficiado, provocando con esto una sobre-representación del partido dominante. Inclusive, podía cumplirse el supuesto de una elección en donde el PRI obtuviera el 20 % de la votación nacional efectiva y un total de 150 diputados de mayoría relativa; el PRD el 17 % de la votación y un total de 89 diputados mayoritarios; el PAN el 19 % de votos con un total de 57 triunfos en distritos uninominales, repartiéndose el resto de la votación y de diputados mayoritarios entre los demás contendientes electorales. Según estos resultados, se aplicaría la tercer hipótesis contenida en el inciso C) de la base cuarta del artículo 54 constitucional en favor del PRI, otorgándole 101 diputados de representación proporcional que le permitieran alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara (251 diputados), creándose al mismo tiempo una sobre-representación del 31 % en favor de este partido en virtud de que su porcentaje de votación nacional emitida (20 %) le bastaría para obtener el 51 % de los miembros de la Cámara, según las disposiciones contenidas en la llamada "cláusula de gobernabilidad". Esta situación representa, sin lugar a dudas, una terrible inequidad electoral, pues al favorecer y provocar la sobre-representación de un partido político, al mismo tiempo se permite la sub-representación de las demás organizaciones políticas.

Estas son las condiciones que establecía la reforma electoral de 1986, cuyo contenido puede resumirse en la garantía otorgada al partido oficial de que contaría con el número de diputados necesarios para aprobar cualquier legislación secundaria que propusiera el ejecutivo al Congreso. Pero esto no era todo, ya que las nuevas disposiciones permitían una sobre-representación de hasta 350 diputados para un mismo partido, asegurándose con ello la aprobación de las reformas constitucionales solicitadas por el Presidente de la República,

considerando la disposición del artículo 135 constitucional que establece una mayoría calificada para reformar la Constitución, al disponer expresamente: "*Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados...*".

De esta manera, si la Cámara de Diputados se integra por 500 legisladores, las dos terceras partes del total equivalen a 334 diputados. Pues bien, la reforma permitía, como se dijo antes, que un partido político tuviera hasta 350 diputados, con lo cual las reformas a la Ley Fundamental del Estado Mexicano se encontraban aseguradas para el máximo detentador del poder político en el país.

3.3.2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990

El viernes 6 de abril de 1990 se publica una nueva reforma al artículo 54 de la Constitución, precepto que contiene las bases que rigen la asignación de diputados mediante el sistema de representación proporcional. Las innovaciones constitucionales en la materia pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Se establece como requisito para solicitar el registro de las listas regionales, la acreditación por parte de los partidos políticos de que participan en por lo menos 200 distritos uninominales (base primera).
2. Se mantiene la barrera electoral del 1.5 % de la votación emitida para las listas regionales en las circunscripciones plurinominales (base segunda).
3. Se reduce el tope máximo de diputados para un solo partido de 350 a 315 escaños (inciso a) de la base cuarta). Esta reducción es de gran trascendencia, pues implicaba la necesidad de que el partido mayoritario (PRI) negociara y buscara el apoyo de otras fuerzas políticas para la aprobación de las reformas constitucionales, debido a que no podía tener por sí mismo las dos terceras partes de los miembros de la Cámara (334 diputados), dándole a la

oposición mayor fuerza para intervenir en la toma de las decisiones políticas fundamentales.

4. Las disposiciones de la cláusula de gobernabilidad también fueron reformadas, estableciéndose los siguientes supuestos de aplicación:

- a) En caso de que un partido político obtenga entre el 60 y 70 % de la votación nacional, y cuente con un número de diputados de mayoría relativa que represente un porcentaje del total de la Cámara menor a su porcentaje de votos, se le otorgarán tantos diputados de representación proporcional como sean necesarios, hasta que la suma de diputados por ambos principios corresponda a su porcentaje de votación.
- b) Al partido político que obtenga el mayor número de diputados de mayoría y por lo menos un 35 % de la votación nacional se le otorgarán los diputados de representación proporcional necesarios para que alcance la mayoría absoluta de la Cámara (251 diputados). Además de esto, se le otorgarán dos diputados de representación proporcional adicionales por cada punto porcentual que exceda al 35 % señalado, sin rebasar el 60 % de la votación, pues en ese caso se aplicaría la hipótesis anterior.
- c) El último supuesto se da cuando ningún partido obtiene por lo menos el 35 % de la votación nacional emitida, en cuyo caso las diputaciones proporcionales se asignarán de acuerdo al porcentaje de votos obtenido por cada partido político que haya sobrepasado la barrera legal. Este supuesto no representa realmente la aplicación de la cláusula de gobernabilidad, sino más bien se refiere a la fórmula de proporcionalidad pura entre los partidos que libraron la barrera electoral.

3.3.2.3 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993

La última modificación a la cláusula de gobernabilidad se da en 1993, mediante la reforma al artículo 54 de la Carta Magna publicada en el Diario Oficial de 3 de septiembre de ese año. Las disposiciones principales de esta reforma se presentan a continuación:

1. Se mantiene la barrera electoral de 1.5 % de la votación, así como el tope máximo de 315 diputados para un mismo partido político (base cuarta).

2. No obstante el tope de 315 diputados, un partido político no podía tener más de 300 escaños por ambos principios si su votación nacional emitida no era mayor del 60 % (base sexta).
3. El partido político que obtuviera más del 60 % de la votación nacional emitida tenía derecho a que se le asignaran los diputados de representación proporcional suficientes para que el número de diputados por ambos principios fuera igual a su porcentaje de votos, sin que pudiera excederse el límite de 315 escaños para un solo instituto político (base quinta).

En realidad, los cambios constitucionales descritos eliminaron la aplicación de la cláusula de gobernabilidad debido que establecían la proporcionalidad pura en el caso de que algún partido político alcanzara más del 60 % de los sufragios, en cuya hipótesis se haría acreedor al número de diputados que correspondieran a dicho porcentaje, que podía ir desde el 61 %, equivalente a 305 diputados, hasta el límite de 315, es decir el 63 % de los miembros de la Cámara Baja.

Las condiciones antes descritas le permitían al partido oficial asegurarse la mayoría absoluta del órgano legislativo, aunque permanecía la necesidad de conseguir los votos necesarios para la aprobación de reformas constitucionales. La diferencia requerida para estos procesos de reforma era de 19 legisladores. De este modo, en 1993 desaparece la cláusula de gobernabilidad del sistema electoral mexicano.

3.3.3 SITUACIÓN ACTUAL

El jueves 22 de agosto de 1996 se publicó en el DOF la última reforma al artículo 54 de la Constitución. Esta enmienda constitucional establece un tope de 300 diputados por ambos principios, una barrera electoral del 2 % de la votación nacional emitida y una sobre-representación de hasta el 8 % en relación al porcentaje de votación recibido y el total de escaños que un partido posea en la Cámara de Diputados. Es importante señalar que la iniciativa de reformas constitucionales que instituye el sistema electoral vigente fue presentada el 25 de julio de 1996, siendo firmada por los líderes de los grupos parlamentarios de ambas cámaras del Congreso de la Unión (PRI, PAN, PRD y PT), así como por el Presidente de la

República, Ernesto Zedillo Ponce de León. El sistema electoral producido por esta reforma corresponde al sistema vigente para la Cámara de Diputados, y su análisis fue realizado en la parte final del capítulo anterior, por lo cual se remite al examen contenido en dicha parte de esta investigación⁴⁵⁵.

3.3.4 UNA PROPUESTA INSTITUCIONAL (NORMATIVA) PARA LA NUEVA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La importancia de los sistemas electorales dentro del sistema político de un Estado es de naturaleza indiscutible ya que inciden directamente en el proceso de formación de los órganos en quienes reside la voluntad popular, es decir, en los órganos representativos de la nación a través del establecimiento de las bases que regulan la designación de los representantes políticos de la población. En este orden de ideas, de la correcta integración del sistema electoral mexicano depende la existencia de una adecuada representación dentro de los cuerpos colegiados de representación popular, permitiendo que todas las corrientes ideológicas de la sociedad encuentren lugar dentro de los órganos legislativos del país.

El sistema electoral vigente para la Cámara de Diputados permitió la composición plural de este recinto como consecuencia de las elecciones del 6 de julio de 2000. Así, los resultados de la última elección federal para la integración de la Cámara Baja del parlamento mexicano son los siguientes:

ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA⁴⁵⁶

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	No. ESCANOS OBTENIDO
Partido Revolucionario Institucional	132
Alianza por el cambio (PAN y PVEM)	142
Alianza por México (PRD, PT, PAS, CDFPN y PSN)	26
Partido del Centro Democrático (PCD)	0

⁴⁵⁵ *Vid. Supra*, p. 160 - 173

⁴⁵⁶ Fuente: Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales de 2000, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Instituto Federal Electoral

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	0
Partido Democracia Social (PDS)	0
TOTALES	300

Es importante destacar que, aún cuando en la elección de referencia participaron once partidos políticos, debido a las dos coaliciones celebradas, los participantes se redujeron a seis en la contienda electoral. Las coaliciones formadas para la elección de 2000, junto con los partidos integrantes, se enuncian a continuación:

- a) Alianza por el cambio: Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM).
- b) Alianza por México: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Alianza Social (PAS), Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional (CDPPN) y Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN).

ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL⁴⁵⁷

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA	PORCENTAJE	No. ESCAÑOS
PRI	13,800,145	36.89	79
Alianza por el cambio	14,321,975	38.29	81
Alianza por México	6,984,126	18.67	40
PCD	429,426	1.15	0
PARM	272,968	0.73	0
PDS	703,689	1.88	0
Candidatos no registrados	27,606	0.07	-----
Votos nulos	868,000	2.32	-----
TOTAL	37,407,935	100.00	200

⁴⁵⁷ *Ibidem*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Como puede observarse, solamente tres de los participantes pudieron superar la barrera electoral del 2 % de la votación. Asimismo, es importante señalar que la votación nacional emitida en esta elección equivale a 37,407,935 sufragios, por lo cual la barrera electoral significaba la obtención mínima de 748,159 sufragios para esta en posibilidad de obtener diputados de representación proporcional.

Por otro lado, una vez realizada la asignación de diputados de representación proporcional utilizando los porcentajes de votación obtenidos, así como la distribución de los escaños de mayoría entre los partidos integrantes de cada coalición, la conformación de la Cámara de Diputados producida es la siguiente:

COMPOSICIÓN DE GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA LVIII LEGISLATURA⁴⁵⁸
 Fecha de actualización: 6 de septiembre del 2001

PARTIDO	MAYORIA	PLURINOMINALES	TOTAL	%
PRI	132	77	209	41.8
PAN	136	71	207	41.4
PRD	24	28	52	10.4
PVEM	06	10	16	3.2
PT	02	06	08	1.6
CDPPN		01	01	0.2
PSN		03	03	0.6
PAS		02	02	0.4
INDEPENDIENTES		02	02	0.4
TOTAL	300	200	500	100.00

Analizando la integración actual de la Cámara de Diputados es posible reconocer los siguientes aspectos importantes:

1. El aumento del 155 % en el número de miembros de la Cámara en menos de 25 años, al pasar de 196 diputados en la L. Legislatura (1976-1979) a 500 en la Legislatura actual, lo

⁴⁵⁸ *Ibidem*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

cual significa más de la duplicación del tamaño de este órgano legislativo en menos de un cuarto de siglo.

2. La existencia de ocho partidos políticos con representación en la Cámara, lo cual, a simple vista, permite señalar la transición de un sistema de partido hegemónico a un sistema de pluralismo extremo, o incluso a un sistema de dispersión según la clasificación de Sartori. No obstante, la realidad política de nuestro país es diferente, pues a pesar de que existe un amplio número de partidos con registro y representación política, la participación efectiva de cada uno de éstos en el ejercicio del poder político varía en un rango que va desde la irrelevancia hasta el dominio en la toma de las decisiones públicas.
3. Otro aspecto importante se observa respecto a los partidos políticos de pequeña fuerza electoral, de entre los cuales, únicamente aquellos que participaron en la elección a través de una coalición lograron superar la barrera electoral, y con ello, conservar su registro y obtener escaños de representación proporcional, mientras que los tres partidos políticos restantes (PCD, PARM, y PDS) no consiguieron la votación requerida.
4. Por último, si se compara el porcentaje de votación nacional de cada partido político con el relativo a los diputados que tienen en Cámara, puede apreciarse que no existen porcentajes altos de sub y sobre-representación. Cítese, por ejemplo, el caso del PRI, que con el 36.89 % de votos detenta el 41.8 % de los miembros de la Cámara Baja, lo cual significa una sobre-representación de 4.91 puntos porcentuales, cifra aceptable si se recuerda que antaño este partido era favorecido para obtener el 60 % de la Cámara con tan solo un 35 % de la votación, originando una sobre-representación que podía ir del 25 al 35 % de los escaños por repartir.

De este modo, utilizando como referente los cuatro puntos anteriores, es posible detectar las siguientes anomalías en el sistema electoral vigente:

1. Un exceso en los miembros de la Cámara de Diputados.
2. Un gran número de partidos políticos dentro de la Cámara, indicando una tendencia hacia la polarización en el sistema electoral.
3. La existencia de partidos políticos pequeños con poca participación efectiva en la toma de decisiones.

4. La facilidad para librar el umbral electoral por parte de los partidos que celebran coaliciones con partidos "grandes".

Con base en estos indicadores se estructurará la propuesta normativa correspondientes al sistema electoral de la Cámara de Diputados.

El primer punto se refiere al elevado número de diputados que integran la Cámara Baja del Parlamento mexicano. Al respecto, conviene partir de la disposición contenida en el artículo 51 de la Constitución que indica: "*La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años...*". Según el numeral transcrito, este órgano del poder legislativo representa a la población del Estado mexicano, a la Nación como uno de sus elementos constitutivos. En este orden de ideas, para la integración de este cuerpo colegiado, el artículo 53 de la misma Constitución establece la división del territorio nacional en 300 distritos uninominales utilizados para la elección de los diputados de mayoría relativa. Para ello es necesario realizar la operación de "dividir la población total del país entre los distritos señalados", tomando como referencia el último censo general de población, garantizándose la existencia de cuando menos dos distritos en cada entidad federativa.

Por lo tanto, el tamaño de la Cámara de Diputados resulta el primer aspecto a considerar dentro de la propuesta normativa de la investigación. La causa del fenómeno de crecimiento del número de diputados es, sin lugar a dudas, la intención de mantener la hegemonía del partido dominante dentro del sistema político mexicano a través del mantenimiento de la mayoría en los órganos legislativos federales. Para comprobar esta afirmación, debe recordarse la reforma de 1977, momento en que se establece el sistema electoral mixto en nuestro país con la introducción del sistema de representación proporcional para la elección de 100 diputados adicionales a los que se elegirían en los distritos uninominales. Es precisamente en este año cuando se fija la existencia de 300 distritos en todo el país para la elección del mismo número de diputados, que sumados a los 100 de representación proporcional, sumaban 400 para la integración total de esta cámara legislativa. Esta enmienda constitucional tenía por objetivo, evidentemente, relegitimar el sistema electoral

mediante el otorgamiento de hasta el 25 % de los escaños a la oposición (recuérdese que el partido que obtuviera 60 o más triunfos en la elección de diputados de mayoría relativa, quedaba excluido de la asignación de escaños proporcionales). De este modo, la reforma garantizaba la posesión de hasta el 75 % de los escaños al PRI, cifra que le otorgaba la mayoría absoluta de la Cámara, así como los votos necesarios para la aprobación de modificaciones constitucionales, permitiendo al mismo tiempo la presencia de corrientes ideológicas distintas al partido oficial, sin alterar el control de la función legislativa en favor del PRI.

Estas afirmaciones son respaldadas por varios autores. Entre ellos, Molinar Horcasitas afirma: "La capacidad de relegitimación del sistema electoral que poseía la reforma de 1977 es indudable, a pesar de las objeciones que muchos grupos le presentaron, pues se trató de una reforma amplia, completa y atractiva, sobre todo para los grupos políticos minoritarios, hasta entonces excluidos"⁴⁵⁹, por lo cual este politólogo concluye: "De cualquier modo, a pesar de sus objeciones, (...) se registraron nuevos partidos por la vía del condicionamiento a resultados electorales, se presentaron gran cantidad de candidatos a puestos de elección popular y se revitalizó la participación partidaria (que no la del electorado) en los comicios. La reforma, en síntesis, funcionó."⁴⁶⁰

Así, el aumento en el tamaño de la Cámara de Diputados respondió a cuestiones políticas que pretendían mantener el dominio del partido oficial, además de permitir la participación de la oposición en este órgano legislativo, y no se debió al tamaño de la población que debía ser representada. De la misma naturaleza fue la subsecuente reforma de 1986 que aumentaba de a 200 los diputados de representación proporcional, pues en este caso el objetivo era permitir al PRI participar en la asignación de escaños proporcionales ante la disminución cada vez mayor de su fuerza electoral.

Por otro lado, la creación de la cláusula de gobernabilidad refuerza la afirmación de que la intención de los cambios constitucionales era manipular el sistema electoral para otorgar al PRI la mayoría absoluta de la Cámara, aún cuando esto no correspondiera con los resultados

⁴⁵⁹ Molinar Horcasitas, Juan, *Op.cit.*, p. 96

⁴⁶⁰ *Ibidem*, p. 100

expresados en las urnas. Para realizar esta operación es indispensable la existencia de escaños de representación proporcional, y aunado a esto se encontró una solución superficial: aumentar el tamaño de la Cámara para que aritméticamente fuera posible otorgar escaños a la oposición, sin restarle fuerza a la representación priísta, consiguiendo resultados cuantitativamente adecuados (legítimos), a cambio de un excesivo número de representantes populares.

En conclusión, el aumento en el número de diputados se utilizó para mantener el dominio de un solo partido en este órgano representativo, pues como indica la Doctora Monique Lions al analizar el sistema electoral mexicano, la naturaleza de las reformas descritas "Deja transparentar la voluntad de no dar francas oportunidades a la oposición para afirmarse, consagrando indirectamente así al PRI en su posición indiscutida e indiscutible de partido predominante, prácticamente único."⁴⁶¹ Por todo esto, resulta indispensable analizar el tamaño de la Cámara en relación con la población actual de nuestro país, dilucidando la representatividad de cada diputado electo en su distrito, y aclarando si el número actual de circunscripciones uninominales (300) corresponde a las necesidades del elemento poblacional mexicano.

Tomando como puntos de referencia la existencia de 196 diputados en 1979, y una población de 48,225,238 habitantes de acuerdo con el IX Censo de Población y Vivienda de 1970⁴⁶², cada distrito uninominal comprendía 246,047 personas según el reparto equivalente de la población entre el número existente de distritos. De esta forma, cada diputado representaba a poco menos de 250,000 habitantes, cifra que difiere ampliamente de la representación actual para cada diputado, al considerar que en la actualidad existen 300 distritos uninominales y una población de 97,483,412 habitantes, de lo cual resulta que cada diputado representa a 324,944 habitantes. No obstante, esta operación es incompleta pues no se toman en cuenta los 200 diputados de representación proporcional electos en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el territorio nacional. Haciendo el mismo cálculo, pero utilizando como referentes la población total y los 500 escaños de la Cámara Baja, resulta que cada diputado al

⁴⁶¹ Lions, Monique, *El poder Legislativo en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1974, (Serie B, Estudios Comparativos, d) Derecho latinoamericano, No. 3), p. 23 y 24

⁴⁶² Fuente: Estadísticas sociodemográficas, *Población de México y sus entidades federativas, 1985-2000*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Congreso de la Unión representa a 194,966 habitantes, cantidad 21 % menor a la representada en 1979.

La presencia de un excedente del 21 % en la composición de la Cámara de Diputados hace necesario reducir el tamaño de este órgano legislativo en una quinta parte, lo cual equivale a 100 diputados. Para sustentar esta propuesta existen básicamente dos razones fundamentales: La primera se refiere a que el establecimiento de 300 distritos uninominales tuvo como propósito favorecer al partido dominante garantizándole la mayoría absoluta de diputados, y la segunda consiste en que la población de nuestro país se encuentra sobre-representada en un 20 % debido a la existencia de 200 diputados de representación proporcional adicionales a los 300 de mayoría relativa. Bajo esta perspectiva, es pertinente la reducción de 100 distritos uninominales para constituir un sistema mixto en el que el 50 % de los miembros de la Cámara sean electos mediante el sistema de mayoría relativa y el 50 % restante se designe mediante el sistema de representación proporcional por listas. Con el diseño propuesto, el tamaño de las circunscripciones plurinominales permanece idéntico (40 escaños por cada una), garantizándose así una alta proporcionalidad, creándose un sistema electoral verdaderamente mixto-mixto.

Por otra parte, la disposición contenida en el artículo 53 constitucional respecto a que "en ningún caso la representación de un Estado puede ser menor de dos diputados de mayoría" resulta inadecuada debido a que origina fuertes discrepancias entre los Estados con una población pequeña y aquellas entidades densamente pobladas, v.gr., los casos de Baja California Sur, Durango, Estado de México y Distrito Federal, cuya situación es la siguiente:

Entidad Federativa	Población ⁴⁶³	Distritos uninominales	Relación Población/Distrito
Baja California Sur	424,041	2	212,020.5 hab.
Distrito Federal	8,605,239	30	286,841.3 hab.
Durango	1,448,661	5	289,732.2 hab.
México	13,096,686	36	363,796.8 hab.

⁴⁶³ *Ibidem*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como puede observarse, el tamaño de cada distrito varía considerablemente debido a la condición de establecer en cada Estado por lo menos dos distritos uninominales. Así, en Baja California Sur cada distrito representa a 212,020 habitantes, mientras en el Estado de México comprende a 363,796, presentándose una diferencia de 151,776 pobladores. En estas condiciones, es imprescindible una redistribución electoral atendiendo a los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000 con el propósito de eliminar estas diferencias. Al hacerlo, se dividiría el país en 200 distritos uninominales para la elección de diputados de mayoría relativa, estimando que cada uno de los distritos referidos comprendería alrededor de 487,000 habitantes. La distribución propuesta se encuentra en la siguiente tabla:

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN (habitantes)	No. DISTRITOS	RELACIÓN POBLACIÓN/DISTRITO
Aguascalientes	944,285	2	472,142.5 hab.
Baja California	2,487,367	5	497,473.4 hab.
Baja California Sur	424,041	1	424,041 hab.
Campeche	690,689	2	345,344.5 hab.
Coahuila de Zaragoza	2,298,070	5	459,614 hab.
Colima	542,627	1	542,627 hab.
Chiapas	3,920,892	8	490,111.5 hab.
Chihuahua	3,052,907	6	508,817.8 hab.
Distrito Federal	8,605,239	17	506,190.5 hab.
Durango	1,448,661	3	482,887 hab.
Guanajuato	4,663,032	9	518,114.6 hab.
Guerrero	3,079,649	6	513,274.8 hab.
Hidalgo	2,235,591	5	447,118.2 hab.
Jalisco	6,322,002	13	486,307.8 hab.
México	13,096,686	26	503,718.6 hab.
Michoacán de Ocampo	3,985,667	8	498,208.3 hab.
Morelos	1,555,296	3	518,432 hab.
Nayarit	920,185	2	460,092.5 hab.

Nuevo León	3,834,141	8	479,267.6 hab.
Oaxaca	3,438,765	7	491,252.1 hab.
Puebla	5,076,686	10	507,668.6 hab.
Querétaro de Arteaga	1,404,306	3	468,102 hab.
Quintana Roo	874,963	2	437,481.5 hab.
San Luis Potosí	2,299,360	5	459,872 hab.
Sinaloa	2,536,844	5	507,368.8 hab.
Sonora	2,216,969	5	443,393.8 hab.
Tabasco	1,891,829	4	472,957.2 hab.
Tamaulipas	2,753,222	6	458,870.3 hab.
Tlaxcala	962,646	2	481,323 hab.
Veracruz - Llave	6,908,975	14	493,498.2 hab.
Yucatán	1,658,210	4	414,552.5 hab.
Zacatecas	1,353,610	3	451,203.3 hab.
TOTALES		200	

En cuanto a los otros tres elementos de irregularidad presentes en el sistema electoral de la Cámara de Diputados: un gran número de partidos y la tendencia a la polarización; la existencia de partidos pequeños sin fuerza ni arraigo efectivo en la población; y lo fácil que resulta para éstos conservar su registro partidario mediante la celebración de coaliciones, es necesario analizarlos de manera conjunta.

La estructuración de nuestro sistema electoral en un tipo mixto ha ocasionado la pluralización de los órganos legislativos mediante la incursión de partidos diferentes al PRI al ámbito de la representación popular. Simultáneamente a esto, durante los últimos años se generó una disminución del dominio electoral del partido oficial, pasando de un sistema hegemónico a uno pluralista. Innumerables autores han abordado este proceso de transformación, y entre ellos, Giovanni Sartori afirma: "...en la actualidad, México se encuentra en un periodo de transición" hacia la democracia⁴⁶⁴. En este sentido, el pluralismo

⁴⁶⁴ Vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comp.... Op.cit.*, p. 7 y ss.

político al interior del Congreso de la Unión ha sido uno de los mayores anhelos de la sociedad mexicana. No obstante, en la actualidad, las condiciones del sistema electoral permiten el acceso al poder político en la Cámara de Diputados a grupos sin auténtica representación popular, como es el caso de los tres diputados del PSN, los dos diputados del PAS, y el solitario diputado de CDPPN. Estos partidos carecen de auténtica función representativa, pues sencillamente obtuvieron escaños en razón de haber celebrado una alianza electoral con un partido político “grande”, asegurando de este modo su permanencia al conseguir únicamente los votos necesarios para librar la barrera electoral vigente. Lo mismo podría decirse del PVEM y del PT aunque, por ser la cuarta (dieciséis escaños) y quinta (ocho diputados) fuerzas partidarias en esta Cámara, adquieren un ligero grado de importancia.

Estas condiciones evidencian el peligro de avanzar hacia la polarización en nuestro sistema electoral, e incluso llegar a lo que Giovanni Sartori denomina “atomización”, pues como se dijo antes, debido a las bondades del sistema actual se otorgan beneficios inmerecidos a oligarquías sin representatividad que sólo buscan satisfacer intereses particulares, regresando de este modo a la época de las facciones, opuestas a lo que deben ser los partidos políticos modernos. En este sentido, el investigador Javier Aguilar García reconoce la existencia de dos partidos políticos diferentes al PRI con importancia real en el escenario electoral de nuestro país, diferenciándolos de las organizaciones minúsculas que no poseen la misma relevancia:

...los partidos registrados y que pasaron la prueba del 2 de julio —con un proceso electoral muy competido y ante un electorado participante— como son el PAN y el PRD, tienen la posibilidad de crecer y consolidarse. ¿Hasta dónde lo van a hacer? Hasta donde se los permitan sus aciertos y errores en sus respectivas políticas públicas, así como en los puestos de poder que detenten y ejerzan. (...) Por su lado, los partidos más pequeños registrados [PCD, PARM Y PDS], al obtener sendas derrotas, han hecho ver que no tienen fuerza ni arraigo. También hicieron más evidente que habían sido impulsados por los gobiernos priistas con el ánimo de que se construyera una fachada democrática, donde hubiera numerosos partidos de oposición para que, finalmente, permitieran o fomentaran una dispersión de los votos opositores.⁴⁶⁵

⁴⁶⁵ Aguilar García, Javier, “México: 2 de julio del 2000. Paso decisivo en la transformación del régimen político y de partidos”, en *Universidad Obrera de México*, (México), <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/19aguilar.htm>

No obstante, a pesar de las intenciones fragmentarias de los partidos pequeños, para este analista: "...las elecciones federales del 2000 hicieron notar que a la población participante no se le engaña ni se le puede mentir. A pesar de que se presentaron numerosos partidos opositores y aunque se les trató de inducir a través de encuestas, los electores dieron masivamente su voto a los partidos de oposición más grandes y con mayor presencia política, esto es, al PAN o al PRD."⁴⁶⁶

Aguilar García también afirma la necesidad de los partidos minoritarios de participar en coaliciones para tener posibilidades de supervivencia política, pues según observa, "En la nueva fase de la historia política de México, los políticos de los partidos pequeños que pretendan mantenerse con vida en la escena local, regional o nacional, tienen la posibilidad y la necesidad de aliarse con alguno de los grandes partidos, hoy reconocidos y avalados no solamente por las autoridades electorales, sino, lo que es más decisivo, por la población electoral activa."⁴⁶⁷

De acuerdo a estos planteamientos, la presencia de los partidos pequeños es cuestionable en cuanto al papel que desempeñan en la consolidación del sistema pluralista en nuestro país. Pero ese no es su único aspecto criticable. También lo es su participación al interior de los órganos representativos debido a que estos partidos minúsculos tienden al chantaje al momento de las votaciones legislativas. Sobre este punto, Juan Ignacio Zavala comenta:

...es muy probable que algunas de estas nuevas organizaciones sirvan simple y sencillamente de paleros de alguno de los grandes, a cambio de lograr el porcentaje de votos requerido y algunas posiciones en el Congreso. El resultado va a ser que tendremos, nuevamente, los famosos "diputados de oro", que no forman parte de un grupo parlamentario numeroso, pero son necesarios para formar alguna mayoría, de tal manera que su peso resulta decisivo para legislar. La fuerza que no obtienen en las urnas, la tienen en el Legislativo al convertirse en fieles de la balanza.⁴⁶⁸

⁴⁶⁶ *Ibidem*

⁴⁶⁷ *Ibidem*

⁴⁶⁸ Ignacio Zavala, Juan, "Gana el gobierno", en *Etcétera, política y cultura en línea*, (México), <http://www.etcetera.com.mx/1999/338/zji0338.htm>

En el mismo orden de ideas, María Marván Laborde opina respecto del papel que encaman los partidos pequeños: "Cada día es más evidente que son viles mercenarios de la política, alquilan su lealtad por horas y están dispuestos a vender su amor al mejor postor sin compromiso alguno, sólo piensan en lo que en ese instante consideren su propia conveniencia."⁴⁶⁹

Por su parte, Ignacio Zavala indica que esta situación no es desconocida para nuestro país, pues en épocas pasadas también existieron partidos minoritarios con efímera vida política, circunstancia que parece renovarse. Sobre este asunto, el autor citado opina:

Si bien es cierto que no hay que temer a las nuevas expresiones y que los partidos que ya contaban con registro no forzosamente representan a toda la sociedad, también es necesario recordar que durante mucho tiempo a los partidos pequeños, en nuestro país, se les llamaba "satélites". Servían para dividir el voto y para atacar al principal adversario del gobierno. Una vez que el PPS corrió la suerte de la izquierda –esto es, se unió al PRD para ver cómo morían políticamente las pocas figuras que tenían ante la avalancha de ex priistas– y el PARM recibió puntual sepultura, el gobierno creó dos enanos que le crecieron: uno el PVEM, supuestamente independiente, y el otro, el PT (...). Hasta ahí la experiencia mexicana con los llamados partidos chicos. No dudo que el esquema se repita en algunos casos para confirmar que los viejos hábitos todavía imperan en la política nacional.⁴⁷⁰

A su vez, para Carlos Elizondo Mayer-Serra, en la elección federal de 2000, "Los grandes ganones fueron los partidos pequeños que, para asegurar su registro, aprovecharon la estrategia de alianzas seguidas por el PAN y el PRD."⁴⁷¹ Según el politólogo mexicano, los partidos pequeños que sobrevivieron al último ejercicio democrático no representan auténticas corrientes de opinión, y por lo tanto, no merecen los beneficios que la legislación vigente les proporciona. Así, menciona el caso del PSN, que a pesar de ser prácticamente inexistente, se hizo acreedor a financiamiento público equivalente a una séptima parte de los recursos del PRI y una tercera de los del PRD, por lo cual afirma: "La falla del legislador fue no prever que a

⁴⁶⁹ Marván Laborde, María, "Corriendo de San Lázaro", en *Milenio*, (México), 24 de septiembre de 2002

⁴⁷⁰ Ignacio Zavala, Juan, *Op.cit.*

⁴⁷¹ Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "El dinero de los partidos", en *Reforma*, (México), 4 de agosto de 2000

algún partido le podía ser de interés sumar a una alianza a partidos sin reconocida capacidad de obtener votos”, como fue el caso del PRD, quien a decir de Mayer-Serra, le abrió “la puerta a suculentos recursos a políticos sin electores que en poco contribuyen a dignificar la imagen de los partidos.”⁴⁷²

De esta manera, es necesario evitar la existencia de partidos (usualmente formados por amigos y familiares) que carecen de verdaderos programas de gobierno, y lo que es peor, no cuentan con electores que constituyan una auténtica postura ideológica al interior de la sociedad mexicana, limitándose a ser trampolines para alcanzar prebendas y satisfacer intereses privados, sin aportar propuestas importantes al desarrollo político nacional.

Ante esta realidad en nuestro sistema representativo, es ineludible introducir los cambios necesarios al sistema electoral vigente, en términos de la propuesta normativa contenida en la presente investigación, pues una vez que han sido definidos los puntos de conflicto, es preciso estudiar las alternativas de solución. Hasta el momento, el más importante politólogo (y quizá también el único) que ha analizado las condiciones de nuestro sistema electoral para después elaborar una esquema de reforma es el italiano Giovanni Sartori. Sartori presenta un estudio sobre México en el Posfacio incluido en la última edición de su obra *Ingeniería constitucional comparada*, y en este documento el reconocido estudioso condensa sus consideraciones acerca del periodo de transición política en México⁴⁷³.

En este contexto, Sartori recuerda que el propósito perseguido con la implementación del sistema de representación proporcional en nuestro país era permitir al PRI conservar la mayoría de la representación política, al tiempo que se legitimaba el sistema político, pues según advierte: “la intención del partido hegemónico era permitir la representación de los partidos secundarios, pero en una proporción controlable y preestablecida. En la ley electoral

⁴⁷² *Ibidem*

⁴⁷³ Es importante aclarar que únicamente se hará alusión a la parte relativa al sistema electoral de nuestro país por ser éste el tema central de la investigación. Empero, debe hacerse notar el carácter abarcador del estudio de Sartori respecto a todo el sistema político mexicano, constituyéndose, según las palabras del autor, en “tentativas” que permitan a nuestro país “establecer prioridades de reforma”, pues como indica sabiamente el maestro italiano: “primero hay que construir la casa; los muebles y los acabados tendrán que esperar a que esté terminada.” *Vid.* Sartori, Giovanni, “La transición de México, ¿Hacia dónde? (Una agenda para la reforma)”, en *Ingeniería constitucional comp..., Op.cit.* p. 221 – 237

que introdujo el sistema mixto (1977), el PRI diseñó una combinación que le aseguraba la victoria en todos los distritos de mayoría, mientras que el 25 % restante de la representación se repartía entre los partidos periféricos.⁴⁷⁴ No obstante, con la evolución del sistema electoral se ha arribado al pluralismo al interior de la Cámara de Diputados, por lo que el riesgo actual en el sistema es la presencia excesiva de partidos, máxime cuando éstos no representan verdaderamente a una parte de la población. Por lo tanto, Sartori coincide en que "el principal objetivo del sistema electoral que necesita ahora México es impedir, por una parte, la fragmentación y el poder de chantaje que los escaños de mayoría representan para los partidos menores...", por lo que fundado en estas premisas, el autor sugiere para la Cámara de Diputados la adopción de un sistema de dos rondas electorales.⁴⁷⁵

Las propuestas concretas del politólogo italiano consisten en un sistema de dos vueltas o rondas electorales; el establecimiento de un umbral de exclusión (o admisión) a la representación parlamentaria de 5 %; así como la participación en la segunda vuelta electoral de los cuatro partidos que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera ronda. También incluye la prohibición de las alianzas electorales, y establece que la votación decisiva se realice entre los dos partidos con mayor número de votos, mientras a los dos partidos menores se les asignaría una compensación proporcional. Esta compensación sería del 20 % si se trata de dos partidos, y del 15 si fuera solamente uno, asignándose con base en listas preestablecidas de cada partido.⁴⁷⁶

Sobre la implementación del sistema de doble vuelta propuesto por Sartori es oportuno realizar las siguientes apreciaciones:

1. La doble vuelta electoral en nuestro país debe enfrentarse, por lo menos, a dos impedimentos prácticos:
 - a) El creciente abstencionismo que existe en México

El resultado de las últimas elecciones permiten identificar el aumento del abstencionismo entre los electores mexicanos. De establecer la doble ronda electoral en

⁴⁷⁴ *Ibidem*, p. 226

⁴⁷⁵ *Ibidem*, p. 228

⁴⁷⁶ *Ibidem*

nuestro país, conviene preguntarse ¿qué cantidad de ciudadanos acudiría a las urnas en dos ocasiones, si habiendo una sola fecha de elección el porcentaje de electores que acuden a emitir su sufragio no llega, salvo en pocas ocasiones, a la mitad de las personas inscritas en las listas nominales?

Este aspecto es de suma importancia. En caso de establecer una segunda ronda, la eventual participación minoritaria del electorado redundaría en falta de legitimidad para los elegidos, y este no es un asunto de poca importancia, dado que el poder político tiene su fundamento en ella. De existir poca legitimidad en los diputados electos por un número débil de sufragios, las decisiones tomadas también serán ilegítimas; por lo tanto, la doble ronda podría ahondar el problema del abstencionismo, redundando negativamente en la consolidación democrática del país.

Para comprobar la presencia de altos porcentajes de abstención electoral en México pueden observarse los resultados de tres de las más recientes elecciones realizadas en nuestro país y, como un caso especial, el reciente ejercicio de participación ciudadana celebrado en el Distrito Federal, para confrontarlos con la participación de las dos últimas elecciones federales, aclarando que esta comparación intenta únicamente mostrar la tendencia negativa respecto a la actitud del ciudadano por acudir a las urnas. La información referida se presenta a continuación:

PROCESO ELECTORAL	ENTIDAD FEDERATIVA Y FECHA DE REALIZACIÓN	PERSONAS INSCRITAS EN LISTAS NOMINALES	CIUDADANOS QUE ACUDIERON A VOTAR (%)	% DE ABSTEN - CIONISMO
Elecciones Federales para elegir Diputados de Representación Proporcional ⁴⁷⁷	5 circunscripciones plurinominales en todo el país 6 / julio / 1997	52,208,966	30,120,122 (57.69)	42.31

⁴⁷⁷ Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, IFE

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Elecciones Federales para elegir Diputados de Representación Proporcional ⁴⁷⁸	5 circunscripciones plurinominales en todo el país 2 / julio / 2002	58,460,459	37,407,935 (63.98)	36.02
Elecciones para integrar el Congreso Local ⁴⁷⁹	Baja California 8 / julio / 2001	1,492,024	544,815 (36.52)	63.48
Elecciones para integrar el Congreso Local ⁴⁸⁰	Oaxaca 5 / agosto / 2001	1,955,826	608,997 (31.25)	68.75
Elecciones para integrar el Congreso Local ⁴⁸¹	Coahuila 30 / septiembre / 2002	1,484,894	671,180 (46.57)	53.43
Plebiscito sobre la construcción de los segundos pisos de Periférico y Viaducto ⁴⁸²	Distrito Federal 23 / septiembre / 2002	6,601,601	420,522 (6.37)	93.63

b) Los altos costos de las campañas electorales

El segundo aspecto práctico a considerar respecto al sistema de doble ronda es el relativo a las grandes cantidades de dinero empleadas en la realización de las campañas electorales, pues esto significaría un gasto adicional para los partidos que

⁴⁷⁸ Fuente: Listas Nominales de 2000, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales de 2000, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, IFE

⁴⁷⁹ Fuente: Instituto Estatal Electoral de Baja California

⁴⁸⁰ Fuente: Instituto Electoral del Estado de Oaxaca

⁴⁸¹ Cuellar, Mireya, López, Fernando y Pérez, Antonio, "Reconoce el tricolor en Coahuila que su victoria no fue 'tan contundente'", en *La Jornada*, (México), 1 de octubre de 2002

⁴⁸² Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal

tengan derecho a participar en la segunda vuelta electoral, con la consecuente derrama económica en asuntos electorales y la generación de grandes gastos a cargo de la hacienda pública, en virtud de ser ésta quien otorga los principales suministros económicos a los partidos políticos.

Para demostrar estas apreciaciones, obsérvese los montos establecidos por el Consejo General del IFE respecto a los costos mínimos de campaña para la elección de Diputado de mayoría relativa, Senador y Presidente de la República, según el acuerdo publicada en el Diario Oficial de 13 de febrero de 2002:

	Costos Mínimos de Campaña para el 2002
Diputado de mayoría relativa	342,542.36 pesos
Senador	692,416.00 pesos
Presidente de la República	224,455,399.97 pesos

De esta forma, con el establecimiento de la segunda vuelta, estas cantidades serían aumentadas para los partidos que continuaran participando, y si bien es cierto que las campañas no tendrían el mismo costo, evidentemente se generarían gastos adicionales a los que actualmente se encuentran previstos.

2. La introducción del sistema electoral de dos vueltas encuentra otro inconveniente en nuestro país. Este aspecto negativo también tiene relación con el financiamiento público que nuestra Constitución prevé en beneficio de los partidos políticos nacionales, y al respecto sólo se hará una breve mención de la problemática en virtud de que éste no es el tema central de la investigación, aunque si guarda relación con el tema en tratamiento.

Pues bien, en el diseño presentado por el maestro italiano, se dispone la participación en el reparto de los escaños de aquellos partidos políticos que hayan obtenido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las cuatro votaciones más importantes. Es este supuesto, se discriminan a los partidos pequeños de obtener puestos de representación política, pero no se les excluye del otorgamiento de recursos para su participación en las elecciones. Se trata entonces de un sistema que permitiría la existencia de partidos sin arraigo popular pero beneficiarios del financiamiento público, con el consecuente deterioro en la economía del Estado, ya que se dedicarían grandes cantidades de dinero al sostenimiento de grupos políticos interesados en la obtención de provechos particulares, en demérito de los intereses públicos que importan a toda la sociedad mexicana.

De este modo, después de haber identificado los principales problemas del actual sistema electoral para la Cámara de Diputados, y habiendo estudiado la propuesta del politólogo Giovanni Sartori, es momento de presentar la propuesta normativa de esta investigación:

1. En primer lugar, debe conservarse el sistema electoral mixto, con la adecuación anotada líneas atrás respecto de la elección de 200 diputados por el principio de mayoría relativa en el mismo número de distritos uninominales y 200 diputados por el principio de representación proporcional mediante listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales.
2. Para evitar la fragmentación del sistema electoral, es necesario elevar la barrera electoral, diferenciándose dos supuestos:
 - a) Para los casos en que el partido político se presenta de manera individual a la elección, la barrera electoral del 2 % a demostrado su eficacia, por lo cual conviene mantenerla de la misma forma, pudiéndose en todo caso aumentarla hasta llegar al 3 % de la votación nacional emitida.
 - b) Si el partido político compite como parte de una coalición electoral, es necesario establecer una barrera escalonada del 6 % de la votación. En estas condiciones, no se establece una prohibición tajante para las alianzas electorales, pero se hace menos

atractiva su celebración, pues los partidos consolidados deberán analizar la eficacia de una la coalición con partidos que no cuentan con abundante fuerza electoral y buscan solamente conservar su registro, así como acceder fácilmente a la representación política, con todos los beneficios que esto conlleva

Por otro lado, la utilización de una barrera escalonada permitiría que los partidos políticos buscarán participar por sí mismos en la búsqueda del voto del electorado, presentándose ante los ciudadanos como opciones efectivas de gobierno, a la par que se originarían alianzas con mayores posibilidades de supervivencia, sin que su duración se limite únicamente a la jornada electoral. De esta forma, se compartirían programas de gobierno y habría una mayor búsqueda de electores, pues de no hacerlo los partidos se encontrarían en riesgo de no participar en la distribución de los escaños.

3. Como tercer elemento se propone el establecimiento de la proporcionalidad pura entre los partidos que rebasen la barrera electoral individual o escalonada, según corresponda.

Es totalmente necesaria la eliminación de la sobre-representación en nuestro sistema electoral. Durante mucho tiempo se favorecieron altos índices de sobre-representación en favor de un solo partido, creando problemas de sub-representación para los demás partidos políticos. Asimismo, resulta evidente que debido a la actual composición de las fuerzas políticas (con la existencia de tres partidos sobresalientes por su fuerza electoral), la sobre-representación de alguno de ellos de acuerdo al sistema vigente (fijada en un máximo de 8 %) carece de utilidad práctica, pues no tiene los efectos de una cláusula de gobernabilidad. Ante esta situación, la sobre-representación citada implica un trato inequitativo a los partidos políticos. Las votaciones recibidas en las últimas elecciones demuestran que no existe dominio significativo de una fuerza política sobre el resto de ellas, por lo que no hay fundamentos para mantener alguna sobre-representación, sin importar el tipo o cantidad.

En este orden de ideas, el propósito de la propuesta es terminar con las condiciones de supremacía de un partido sobre las demás organizaciones políticas. La posición contraria traería como consecuencia la influencia absoluta de un partido, esto es, de una parte de la

comunidad política sobre las demás, contraviniendo el contenido básico de la democracia participativa. El profesor argentino Reinaldo Vanossi presenta una elocuente afirmación al respecto: “El sistema electoral tiene que ser perfeñado de tal manera que no conceda las mayorías especiales al gobierno en turno para permitirle por sí solo modificar las reglas del juego mismo; ésta es la llave de oro. Si un solo partido o un solo grupo tiene la mayoría suficiente para cambiar ellos solos las reglas del juego, el juego se transforma en definitiva en un eufemismo; porque obviamente aunque la constitución se proclame rígida, se flexibiliza por la existencia de un sistema electoral que ello permita.”⁴⁸³

De esta forma, la proporcionalidad pura en la Cámara de Diputados entre las fuerzas políticas que alcancen niveles efectivos de representación, es fundamental. En la consolidación de la representación política mexicana es obligado el pluralismo, pues con ello se previenen los intentos autoritarios, tan conocidos en México. La etapa en donde un solo grupo de personas dirigían la política ha terminado. La actual conformación de la Cámara Baja así lo demuestra. Con la proporcionalidad pura se permite que cada partido obtenga en la Cámara el porcentaje de escaños que designa su fuerza electoral, se asegura una relación de fuerzas equitativa en donde ninguno de los participantes puede imponer su voluntad arbitrariamente, y se obliga al ejercicio de la actividad fundamental de la institución parlamentaria: el diálogo, la comunicación, el parlamento como forma de interrelacionarse con las otras “partes” políticas del Estado.

También conviene recordar que, en su mismo nombre, los partidos encuentran su esencia y características: son una parte de la totalidad, pero no representan al todo. Esta afirmación debe completarse diciendo que esa parte debe ser trascendente y no efímera, pues se trata de contraponer lo perenne a lo meramente temporal, la permanencia contra la fugacidad. Nuestro país ha observado el origen y desaparición de múltiples partidos políticos, pero sólo aquellos que representan auténticas corrientes ideológicas han permanecido, sobre todo en los últimos años de camino hacia el pluralismo partidario. Es este sentido, la proporcionalidad pura no premia ni castiga a los partidos políticos, sólo reconoce su eficacia en la lucha por el poder.

⁴⁸³ Vanossi, Jorge Reinaldo A., *Estudios de teoría const...*, *Op.cit.*, p. 88

En resumen, al instituir la proporcionalidad pura, se consigue asegurar en este cuerpo colegiado lo que Vanossi recuerda como "el equivalente al mapa", pues se "reproduce en la Cámara el cuerpo político del país, [y se] hace más difícil la tentación de la hegemonía"⁴⁸⁴.

Por todo esto, el sistema mixto actual o segmentado debe convertirse en un sistema de representación proporcional personalizado en el que cada partido posea el número de diputados que represente el porcentaje de votación obtenida en la elección de escaños proporcionales. La votación en los distritos uninominales seguiría determinando quien es el ganador a través del método de mayoría relativa, pero una vez realizado el conteo en las cinco circunscripciones electorales, los porcentajes obtenidos serían los que fijarían el número de diputados de la Cámara para cada partido, de tal modo que al realizar el cálculo para determinar los escaños que deban asignarse a cada partido, se contarían en primer lugar los triunfos obtenidos en los distritos uninominales, completando el número con diputados de representación proporcional. Para el caso de que un partido político obtuviera más diputados por sus triunfos en distritos uninominales, éstos deben respetarse, cuidando la mayor proporcionalidad posible entre los demás participantes.

La aplicación de la proporcionalidad pura se muestra en el siguiente esquema, en donde se utilizan las votaciones recibidas durante la última elección federal de diputados de representación proporcional, para después tomar en cuenta la votación nacional efectiva, y con base en ésta distribuir los 400 escaños del diseño presentado:

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA	PORCENTAJE
PRI	13,800,145	36.89
Alianza por el cambio	14,321,975	38.29
Alianza por México	6,984,126	18.67
PCD	429,426	1.15
PARM	272,968	0.73
PDS	703,689	1.88

⁴⁸⁴ *Ibidem*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Candidatos no registrados	27,606	0.07
Votos nulos	868,000	2.32
TOTAL	37,407,935	100.00

PARTIDO O COALICIÓN	VOTACIÓN NACIONAL EFECTIVA	%	ESCAÑOS
PRI	13,800,145	39.30	158
Alianza por el cambio	14,321,975	40.80	164
Alianza por México	6,984,126	19.90	78
TOTAL	35,106,246	100.00	400

Concluye así la exposición de la propuesta normativa para la nueva representación proporcional en la Cámara de Diputados.

3.4 CÁMARA DE SENADORES

3.4.1 IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Hasta la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión (1988 a 1991), la Cámara de Senadores se integraba por dos senadores electos en cada Estado de la Federación y dos por el Distrito Federal mediante el sistema de mayoría relativa, haciendo un total de 64 senadores en dicho órgano legislativo. Es también hasta entonces que la composición de este cuerpo colegiado había conservado una representación paritaria de las entidades integrantes del Estado Mexicano con el propósito de garantizar su participación en la conducción del país, y como acto de validación del Pacto Federal. Por estas razones, a esta Cámara del Congreso Mexicano se le denomina también "Senado de la República", en atención a la existencia del mismo número de legisladores por cada Estado de nuestro país. Sin embargo, con la introducción de la representación proporcional en el sistema electoral del Senado, la representación paritaria de los miembros de la Federación desapareció, motivando fuertes

críticas hacia este sistema, con el argumento de que se propiciaba la sub o sobre-representación de algunos Estados. De este problema se hablará en este apartado, haciendo al final una propuesta para la corrección de este problema.

La presencia de la oposición en la Cámara de Senadores, y por lo tanto la disminución de la hegemonía del partido de estado en este órgano parlamentario, es de fecha reciente, sin mediar entre uno y otro momento más de diez años de distancia. De esta manera, el primer paso para el establecimiento de una composición plural del Senado de la República sucede en 1993, mediante reforma al artículo 56 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de 3 de septiembre del año en cita. Así, el nuevo precepto disponía que la integración de este órgano legislativo sería la siguiente: *“Artículo 56. - Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.”*

Este mismo precepto constitucional establecía la asignación de la senaduría de primera minoría a la fórmula de candidatos que encabezara la lista del partido político que hubiera alcanzado la segunda votación más alta en cada entidad federativa, en tanto que la parte final del artículo en comento disponía la renovación de la totalidad de los senadores cada seis años.

Posteriormente, el 22 de agosto de 1996, y dentro del marco de la reforma política emprendida por el presidente Ernesto Zedillo, se publican en el DOF reformas a varios artículos constitucionales, entre cuales se encontraba el 56, y cuyo contenido permanece vigente hasta la actualidad, según el análisis realizado en la parte final del capítulo precedente, relativo al estudio del sistema electoral mixto para la integración de la Cámara de Senadores⁴⁸⁵. Por el momento, baste recordar solamente la composición del Senado establecida en 128 senadores, de los cuales 64 se eligen por el principio de mayoría relativa, 32 son asignados al partido que obtenga la primera minoría de la votación en cada entidad, y los restantes 32 senadores son elegidos mediante el sistema de representación proporcional por lista votada en

⁴⁸⁵ *Vld. Supra*, p. 174 - 179

una sola circunscripción plurinominal nacional. Conforme a estos elementos, puede concluirse en que la implantación del sistema de representación proporcional en el sistema electoral mexicano se suscita con la reforma constitucional de 1996 al artículo 56 de nuestra Constitución.

3.4.2 SITUACIÓN ACTUAL

Como se dijo anteriormente, el sistema electoral vigente para la Cámara de Senadores data de 1996. Su explicación ya ha sido motivo de análisis, por lo que corresponde ahora explicar la aplicación de dicho sistema en la última elección federal de 2000, cuyos resultados dan origen a la composición actual de este órgano legislativo. Los resultados la elección apuntada son los siguientes:

ELECCIÓN DE SENADORES POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA⁴⁸⁶

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	No. ESCAÑOS OBTENIDO
Partido Revolucionario Institucional	32
Alianza por el cambio (PAN y PVEM)	28
Alianza por México (PRD, PT, PAS, CDPPN y PSN)	4
Partido del Centro Democrático	0
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	0
Partido Democracia Social	0
TOTALES	64

⁴⁸⁶ Fuente: Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales de 2000, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Instituto Federal Electoral

ELECCIÓN DE SENADORES POR EL PRINCIPIO DE PRIMERA MINORÍA⁴⁸⁷

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	No. ESCAÑOS OBTENIDO
Partido Revolucionario Institucional	15
Alianza por el cambio (PAN y PVEM)	10
Alianza por México (PRD, PT, PAS, CDPPN y PSN)	7
Partido del Centro Democrático	0
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	0
Partido Democracia Social	0
TOTALES	32

ELECCIÓN DE SENADORES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL⁴⁸⁸

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	% DE LA VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA
Partido Revolucionario Institucional	36.66
Alianza por el cambio (PAN y PVEM)	38.20
Alianza por México (PRD, PT, PAS, CDPPN y PSN)	18.85
Partido del Centro Democrático	1.39
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	0.73
Partido Democracia Social	1.80
Candidatos no registrados	0.08
Votos nulos	2.28
TOTAL	100.00

En este último caso de la elección de senadores mediante el sistema de representación proporcional, la votación total emitida fue de 37,520,473 sufragios, mismos que al convertirse en escaños produjeron los siguientes resultados:

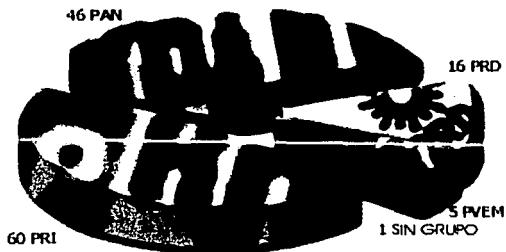
⁴⁸⁷ Ibidem

⁴⁸⁸ Ibidem

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PARTIDO POLÍTICO	No. ESCANOS
PRI	13
PAN	9
PRD	5
PVEM	4
CDPPN	1
TOTALES	32

La integración actual de la Cámara de Senadores se representa en el siguiente esquema⁴⁸⁹:



Puede observarse que la integración actual de la Cámara de Senadores es de naturaleza plural al existir cuatro grupos parlamentarios correspondientes al: PRI, PAN, PRD y PVEM, así como un diputado de CDPPN. Esta composición constituye la participación política más diferenciada en la historia electoral de este órgano legislativo.

3.4.3 OBJECIONES DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y EL FEDERALISMO

El federalismo es un tema de gran importancia al estudiar la composición del Senado de la República, sobre todo después de la introducción del sistema de representación proporcional

⁴⁸⁹ Fuente: Dirección General de Servicios Parlamentarios, Senado de la República, LVIII Legislatura

en su sistema electoral. Por ello, antes de proponer soluciones a las objeciones que se presentan respecto al sistema federal mexicano, es importante coincidir en las notas esenciales del federalismo.

3.4.3.1 NOTAS BÁSICAS DEL FEDERALISMO

Para comenzar el estudio de federalismo, es fundamental la explicación de su naturaleza. En este sentido, Tonatiuh Guillén López comenta: “En primer término, el federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo del Estado unitario.”⁴⁹⁰ Resulta, por tanto, que la naturaleza del federalismo consiste en representar como un tipo de forma de Estado, y por lo tanto, de organización del poder estatal. El maestro González Uribe coincide con estas apreciaciones y señala: “Simplificando al máximo los esquemas constitucionales modernos, resultan solamente dos estructuras básicas del Estado: el *Estado simple* o *unitario* y el Estado *compuesto* o *complejo* (...) [cuyo] ejemplo característico es el Estado federal, del cual son muestras muy claras la república norteamericana, la mexicana y la argentina.”⁴⁹¹

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa inicia el tratamiento de este tema diciendo: “Etimológicamente, la palabra ‘federación’ implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus*. *Foederare* equivale, pues, a unir, a ligar o componer. Desde un punto de vista estrictamente lógico, el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une, ya que no es posible unir lo que con antelación importa una unidad.”⁴⁹² El maestro emérito aplica estos conceptos al ámbito político-jurídico y concluye en que: “...un Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una Federación o, hablando con más propiedad, de un Estado federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y

⁴⁹⁰ Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 17), p. 13

⁴⁹¹ González Uribe, Héctor, *Op.cit.*, p. 403

⁴⁹² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op.cit.*, p. 407

por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza”⁴⁹³: la Federación.

En el mismo orden de ideas, Guillén López describe la diferencia entre los Estados federales y centrales diciendo:

Planteado en términos generales, mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una *independencia política recíproca*, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional. La diferencia esencial entre ambos modelos es, entonces, la estructura dual del federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial.⁴⁹⁴

De este modo, la forma típica de estructura dual es la existencia de un gobierno general (también llamado nacional o federal) y un determinado número de gobiernos de unidades subnacionales (llamados estados o repúblicas, amén de los *Länders* alemanes o los *cantones* en Suiza) con atribuciones y facultades específicas en cuanto a su régimen interno, sin que exista subordinación o dominación recíprocos (por lo menos en teoría). Con todo esto, Guillén define al federalismo como: “una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía”, de donde resulta que: “Su esencia es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas: ‘autogobierno más gobierno compartido’.”⁴⁹⁵

En lo que se refiere al sistema jurídico mexicano, el fundamento constitucional del

⁴⁹³ *Ibidem*, p. 407 y 408

⁴⁹⁴ Guillén López, Tonatiuh, *Op.cit.*, p. 13

⁴⁹⁵ *Ibidem*

federalismo se encuentra en el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental, cuyo texto prescribe: "*Artículo 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*"

Asimismo, el artículo 41 del mismo ordenamiento establece la estructura dual de gobierno, definiendo el sistema competencial entre los Estados y la Federación de la siguiente manera: "*Artículo 41. - El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*". De acuerdo con esto, el sistema federal mexicano se integra por la Federación y sus estados miembros, los cuales conservan plena autonomía en lo concerniente a su régimen interno, siendo éste el sentido subyacente al calificarlos como "libres y soberanos".

Por otro lado, sobre la importancia del federalismo en nuestro país Jorge Carpizo indica: "El régimen federal en México es uno de los pilares de todo el orden jurídico, es parte esencial de nuestro sistema, sigue siendo una idea-fuerza que identificamos con el principio de libertad."⁴⁹⁶ Del mismo modo, Diego Valadés reconoce en el federalismo una institución clave en el desarrollo del constitucionalismo mexicano, y para comprobarlo recuerda la existencia del sistema federal a partir de la Constitución de 1824, con un breve periodo de ausencia durante la época de 1836 a 1847, y "Desde entonces —salvo los intervalos dictatoriales de 1853 e imperial de 1861 a 1865—, la organización republicana de México ha sido una organización de tipo federal, ratificada ésta por la Constitución de 1857 y reiterada como decisión jurídico-política en 1917."⁴⁹⁷

⁴⁹⁶ Carpizo, Jorge, (et. al.), *Los sistemas federales del continente americano*, Fondo de Cultura Económica – Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1972, (Serie G: Estudios Doctrinales No. 3), p. 465 y 466

⁴⁹⁷ Valadés, Diego, *Constitución y política*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 109), p. 129

Para Jorge Carpizo la importancia del federalismo mexicano queda de manifiesto al constituirse en una de las decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano, y explica esto diciendo:

Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta, o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro.

Las decisiones fundamentales no son universales, sino se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad.

En México, las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917, son siete, a saber: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, *régimen federal*, juicio de amparo y supremacía del estado sobre las iglesias.

En esta forma, el federalismo esta incrustado como idea primordial y esencial del orden jurídico mexicano, ya que es un de sus pilares.⁴⁹⁸

Es importante señalar también que el federalismo mexicano, en cuanto organización del poder político, encarna tres niveles u órdenes de gobierno: federal, estatal o estadual y municipal. Sobre el particular, Enrique Aguirre Saldívar indica:

Aunque es estricto sentido la fórmula federativa se compone de dos elementos; gobiernos estatales (suscriptores del pacto federal) y gobierno federal (producto del propio pacto), el Estado mexicano ha reconocido como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, razón por la cual se le ha manejado como un tercer nivel competencial dentro de nuestro régimen federalista. En este sentido, se ha comentado que lo más apropiado es hablar de la coexistencia de dos ámbitos jurisdiccionales (federal y estatal) y de tres órdenes de gobierno (federación, estados y municipios).⁴⁹⁹

Por último, en lo que se refiere a las características básicas del federalismo, Miguel González Avelar encuentra cuatro notas esenciales en la configuración de un sistema federal:

⁴⁹⁸ Carpizo, Jorge, (et. al.), *Los sistemas federales del continente...*, Op.cit., p. 476 y 477

⁴⁹⁹ Aguirre Saldívar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 187), p. 74

Primera: El gobierno federal, o nacional, no tendría más facultades que las que de manera expresa y limitada la constitución le confería; reservándose todas las demás los estados federados.

Segunda: El Congreso Federal estaría formado por dos cámaras legislativas: una de diputados representantes del conjunto de la población, y otra de senadores que, en número igual por cada estado, representarían el principio federal. Las dos cámaras participarían en la aprobación de las leyes, garantizando así la ponderación del interés de los estados en toda la legislación federal que hubiera de expedirse.

Tercera: Los órganos legislativos locales de cada estado participarían en el examen y aprobación de las reformas que se quisieran introducir a la Constitución. Se requeriría la aprobación de la mayoría de dichas legislaturas para reformar la carta fundamental.

Cuarto (sic): Al Poder Judicial de la Federación correspondería mantener en el ámbito de sus atribuciones constitucionales tanto al gobierno federal, como a los estados, mediante las sentencias que, en casos de controversia, fuera dictando dicho alto tribunal. [Así, (...) la Corte [tiene el] (...) papel de legítima intérprete de la Constitución en materia de competencias locales y federales.⁵⁰⁰

Termina aquí la explicación de las notas esenciales del federalismo, continuando con el estudio de las principales objeciones presentadas a la representación proporcional y su aplicación en la integración del Senado con motivo de una supuesta contradicción con el pacto federal.

3.4.3.2 OBJECIONES DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y EL FEDERALISMO

El establecimiento de la representación proporcional dentro del sistema electoral que regula la integración del Senado ha sido objeto de varias críticas, pero el contenido de éstas puede resumirse en una sola idea: la representación proporcional rompe con el principio de igualdad inherente al federalismo mexicano.

Como se mencionó antes, el sistema federal presupone la existencia de un Parlamento

⁵⁰⁰ González Avelar, Miguel, "El federalismo y sus valores", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, (México), Tomo XLVII, números 211-212, enero-abril 1997, p. 44 y 45

Federal integrado por dos cámaras, de las cuales una representará al conjunto de la población, y la otra encarnará la representación igualitaria de las entidades federativas. Dicho de otro modo, una de las cámaras tendrá por objetivo representar a los Estados miembros de la Federación, siendo también necesario que esta representación sea idéntica o equivalente (el mismo número de representantes por Estado), sin importar su extensión geográfica o demográfica, garantizándose de esta forma el trato igual para cada Estado integrante del pacto federal. Aguirre Saldívar se refiere a la importancia de la igualdad entre los estados miembros del sistema federal e indica: "La Federación se debe componer de estados de igual naturaleza, quienes gozarán de los mismos beneficios y cumplirán con idénticas obligaciones; asimismo, la distribución de competencias a favor de los estados es igual para todos ellos. Como lo apuntaba Montesquieu, uno de los objetivos internos del federalismo consiste en mantener la igualdad jurídica de sus miembros. Esta igualdad se convierte en requisito *sine qua non* de la fórmula federalista..."⁵⁰¹

En el mismo orden de ideas, para Guillén López existen tres principios básicos en el establecimiento de un sistema federal: la pluralidad, la libertad y la igualdad. En cuanto a la pluralidad, este autor considera: "A partir de su misma composición, el federalismo renuncia a la homogeneidad como principio: sin negar el principio de unidad, se reconoce el derecho a la diversidad, al reconocimiento y al respeto del otro. Este es uno de los presupuestos esenciales del modelo. Cada una de las partes federadas reivindica alguna especificidad que la hace ser ella misma (*soberana*, si apelamos a los términos jurídicos) y que la distingue de las otras partes o del todo nacional", por lo cual Guillén concluye: "La pluralidad como principio político resulta, así, una parte inherente del sistema y del contenido del derecho federal."⁵⁰²

En cuanto a la libertad, ésta se entiende como la capacidad de autodeterminación, esto es, como la facultad de autogobierno interno por parte de los Estados miembros, y en tercer lugar, en íntima relación con la libertad, se encuentra el principio de igualdad entre las entidades federativas. Guillén explica este concepto diciendo:

⁵⁰¹ Aguirre Saldívar, Enrique, *Op.cit.*, p. 93

⁵⁰² Guillén López, Tonatiuh, *Op.cit.*, p. 31

Una de las condiciones del contrato federal, vinculada con la libertad soberana indicada previamente, consiste en el reconocimiento recíproco entre las partes. Lo anterior implica que se instituya una capacidad de interlocución igualitaria, que ubica a las partes federadas en un mismo plano, con independencia de sus características intrínsecas. (...) El pacto federal establece, de entrada, condiciones de igualdad entre las partes, que son precisamente las que permiten su encuentro federativo. De otra manera, si desde un principio existiese un reconocimiento jurídico de las desigualdades —de las características que fueran—, el resultado de una relación entre desiguales sería el establecimiento de una relación de dominación, así como la fijación de inequidades en la distribución y ejercicio del poder político, lo cual resultaría completamente ajeno al federalismo.⁵⁰³

La solución para garantizar la igualdad de los miembros de la Federación, dentro del ámbito representativo, fue, como se apuntó al principio, el bicameralismo. Guillén López refuerza esta proposición al escribir: “Entre las formas que institucionalmente lo expresan [el principio de igualdad] de mejor manera está la integración bicameral del Poder Legislativo nacional. Una de estas cámaras (por ejemplo, el Senado en Estados Unidos o el *Bundesrat*, Consejo Federal, en Alemania) tiene un principio que iguala la representación de las partes federadas, haciendo que su ‘peso político’ sea idéntico, o muy similar, con independencia de otro tipo de variables.”⁵⁰⁴

En el caso mexicano, la cámara en la que se deposita la representación igualitaria de las entidades federativas es el Senado. Así lo reconoce José Francisco Ruiz Massieu al comentar la estructura de la Cámara Alta del Parlamento mexicano anterior a las reformas de 1993, cuando observa “...la participación de los estados en la integración del Poder de la Unión: el Senado —cámara de representación popular-territorial— que se compone conforme al principio de paridad puesto que, siguiendo la experiencia norteamericana, lo integran 2 senadores por entidad federativa sin perjuicio de su tamaño o importancia...”⁵⁰⁵. Ruiz Massieu estudia la posibilidad de introducir el principio proporcional en la integración de este órgano legislativo y explica:

⁵⁰³ *Ibidem*, p. 32

⁵⁰⁴ *Ibidem*, p. 40

⁵⁰⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de derecho político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993 (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 144), p. 23

“La interpretación en boga de los principios de referencia, de paridad y de representación popular-territorial ha imposibilitado que se introduzca a la Cámara Alta la representación proporcional, conservándose a la fecha el método electoral de mayoría simple uninominal y a una vuelta.”⁵⁰⁶

De esta forma, con la implantación del sistema proporcional para la elección de 32 senadores en una sola circunscripción plurinominal nacional, varios autores argumentaron el quebrantamiento del principio de igualdad en la representación de cada Estado, pues decían que se atentaba contra el sistema federal debido a que los escaños de proporción no representan de manera específica a alguno de los Estados miembros de la Federación y, por lo tanto, no se encuentran vinculados directamente con las entidades federativas.

Las objeciones al sistema de representación proporcional aparecieron desde el momento mismo de dictaminar la iniciativa de reformas al artículo 56 constitucional presentada al Congreso de la Unión. El PAN se pronunció contra este sistema electoral en la Cámara de Diputados, por lo que introdujo las siguientes apreciaciones en el dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales:

Si bien no dejamos de advertir que nada impide que se cambie el modelo tradicional de representación paritaria de las partes de la Federación establecido en la Constitución de 1824; que en las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, se rompió este esquema por cuanto a la desaparición del régimen federal; que aún en la Constitución de 1857, en que el Senado desaparece, se procuró alguna representación de las Entidades dentro de las diputaciones de los Estados; que en la reforma de 1874 se sostuvo la representación paritaria de las partes del régimen federal; que en el constituyente del 17 con la elección directa de los Senadores, se mantuvo esa igualdad de representación de los Estados de la Federación, elección directa que ha motivado a una parte de la doctrina le dé a los Senadores la misma representación que la Constitución en forma expresa da a los Diputados, y que la existencia misma del Senado no es elemento indispensable para la existencia del régimen federal, se estima que el procedimiento que se establece en el Artículo precitado del proyecto para elegir 32 senadores según el

⁵⁰⁶ *Ibidem*, p. 25

principio de representación proporcional, con la consecuencia de una representación no paritaria en las partes que integran el pacto federal, no resulta conveniente para el bicammarismo que hasta ahora ha funcionado en nuestro País, pues se corre el riesgo de transformar a la Cámara de Senadores en una duplicación de la Cámara de Diputados.⁵⁰⁷

También en la Cámara de Senadores se dieron objeciones a la implantación de la representación proporcional en la conformación del Senado, aunque en esta ocasión fue el PRD quien manifestó sus reservas en el dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en los siguientes términos: "...lamentamos que en la propuesta de modificación al artículo 56 constitucional se introduzca la innovación de que 32 de los 128 senadores que integran el Senado, serán electos por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción, que comprendería el territorio nacional. Este mecanismo vulnera la representación federal, pues se puede dar el caso de que en las listas nacionales esté representado en mayor medida un estado."⁵⁰⁸

En fin, las opiniones contrarias a la representación proporcional han sido numerosas, llegándose incluso a calificar como una "aberración" su introducción en la conformación de la Cámara de Senadores. Este es el sentido de las palabras de Moisés Domínguez, para quien "...la lógica aberrante de la reforma constitucional reciente que plantea 'senadores de partido', en los hechos (...) está rompiendo con el espíritu del pacto federal sustentado en la igualdad de representación de todas las entidades federativas"⁵⁰⁹

Sin embargo, también existen opiniones favorables al establecimiento del sistema proporcional en la Cámara de Senadores que diluyen las sentencias adversas señaladas anteriormente. Previo a la exposición de tales opiniones, resulta importante diferenciar entre dos aspectos vitales en el tratamiento del presente tema:

- a) La introducción de la representación proporcional en el sistema electoral del Senado, y

⁵⁰⁷ Fuente: Diario de los Debates, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

⁵⁰⁸ Fuente: Diario de los Debates, Senado de la República

⁵⁰⁹ Domínguez P., Moisés, "Sexismo al revés: cinco tesis contra las cuotas de representación política para las mujeres", en *Etcétera*, (México), número 215, marzo de 1997, p. 27

- b) La representación paritaria de las entidades federativas, que en la praxis legislativa no resulta imprescindible en el ordenamiento jurídico mexicano,

Son muchos los estudiosos que se pronuncian favorablemente respecto de la representación proporcional al interior de este cuerpo legislativo. Entre ellos, Jesús Orozco Henríquez escribe:

En México ha habido cierta oposición sobre el particular, alegando que la representación proporcional en el Senado viola la naturaleza del Estado federal, al respecto, cabe afirmar que dicha impugnación carece de sustento en la teoría constitucional, en el derecho comparado o en nuestra historia constitucional. En efecto, ya se apuntó que en la actualidad prácticamente la única diferencia entre senadores y diputados es que aquéllos son electos en circunscripciones más amplias. Asimismo, ya se han mencionado ejemplos de otros sistemas constitucionales, incluso federales, que contemplan algún mecanismo de representación de partidos minoritarios en la Cámara de Senadores (Perú, Venezuela, Uruguay y Chile). Finalmente, debe decirse que si bien bajo la Constitución mexicana de 1824 sí se vinculaba al Senado con la estructura federal en tanto que los senadores eran elegidos por las legislaturas estatales, con posterioridad ya no se consideró esencial dicha relación puesto que llegó a haber Senado durante regímenes centralistas más no en regímenes federales (v. gr., en el texto original de la Constitución de 1857); incluso, conforme al sistema federal previsto en el acta constitutiva y de Reformas de 1847, el Senado tuvo otra estructura, pues además de los dos senadores por cada entidad federativa se elegía un número igual al de los estados a propuesta del propio Senado. La Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia, por lo que un tercio de los senadores carecían de representatividad geográfica.⁵¹⁰

En este sentido, Orozco Henríquez asegura que si bien es cierto debe prevalecer la decisión de las mayorías, en todo sistema auténticamente democrático debe existir una

⁵¹⁰ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Modernas tendencias del órgano legislativo en América Latina y España", en *Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio*, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, (Serie E: Varios, No. 42), p. 1161

adecuada representación de las minorías, por lo cual es válida la utilización del sistema de representación proporcional al interior de la Cámara de Senadores.

Por su parte, Enrique Arrieta Silva y Abel Hernández se pronuncian positivamente respecto del sistema proporcional. Ambos autores estudian el desarrollo del sistema electoral mexicano y llegan a la siguiente conclusión:

En atención a que el Congreso de la Unión es una institución unitaria que se integra con la Cámara de Diputados y con la Cámara de Senadores, no existe razón ni fundamento legal alguno para impedir o evitar que accedan a ésta senadores de minoría o de partido mediante el sistema de representación proporcional, siendo deleznable la oposición formulada por quienes alegan que en ese caso se rompe el orden federal que priva en el Estado mexicano; pues si bien es cierto que el pasado los senadores representaron a los estados, no lo es menos que en la actualidad son en rigor político-jurídico representantes de la nación, valga decir del pueblo de México, dado que las leyes e importantes actos del propio Congreso, afectan por igual modo a todos los mexicanos.⁵¹¹

El Doctor Manuel González Oropeza también desestima los argumentos negativos hacia la representación proporcional, y presenta razonamientos histórico-constitucionales para afirmar que el Senado no tiene como función exclusiva representar a las entidades federativas, pues según recuerda, en las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 se eliminó el sistema bicameral, por lo cual sostiene que: "... la transformación estructural del Senado en la actualidad no se ve limitada por el principio de la representación exclusiva de las entidades federativas; pues, como hemos mencionado, dicho principio fue superveniente y accesorio a otro tipo de funciones que originalmente se encargaban al Senado."⁵¹² De este modo, González Oropeza se manifiesta abiertamente a favor de la inclusión de la representación proporcional en la Cámara de Senadores, y apunta que: "Solo con esta

⁵¹¹ Arrieta Silva, Enrique y Hernández M., Abel, "La Representación Proporcional en la Cámara de Senadores", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987 (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 105), p. 872

⁵¹² González Oropeza, Manuel, "Qué hacer con el Congreso de la Unión", en *Ibidem*, p. 967

perspectiva podremos responder a la pregunta ¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?⁵¹³

El constitucionalista Jorge Madrazo adopta una posición favorable hacia la representación proporcional, precisando además que la incursión de partidos de oposición en el Senado de la República representa una medida que lo refuerza normativamente para cumplir cabalmente con su misión constitucional⁵¹⁴. Asimismo, para Doctor Eduardo Andrade Sánchez las normas constitucionales no deben ser “una construcción teórica perfecta ni responder a una determinada visión mecánica prestablecida y a veces surgida en tierras con idiosincrasia, historia y medio geográfico totalmente diferentes”, y refiriéndose al tema en tratamiento, declara: “Asombra que en ocasiones en México se diga que el Senado es intocable porque representa el pacto federal. Yo apuntaría la necesidad de tocar todo lo que se deba tocar para que represente lo que debe representar”⁵¹⁵, y precisamente este es el objetivo de la presente investigación: que tanto la Cámara de Diputados y Senadores representen lo que deben representar.

3.4.4 NUEVA PROPUESTA NORMATIVA

Partiendo de las anteriores consideraciones, es momento de presentar el diseño normativo para el nuevo sistema electoral mixto de la Cámara de Senadores. El sistema vigente presenta varias complicaciones que necesitan corregirse, además de ser necesario refutar las objeciones hacia la representación proporcional; con este propósito se elabora la propuesta, a fin de eliminar el carácter bizarro (según palabras de Sartori) del sistema electoral para este órgano legislativo:

1. El primer punto de la propuesta consiste en establecer una barrera electoral de 3 % de la votación para los partidos políticos que participen individualmente en la elección, así como

⁵¹³ *Ibidem*

⁵¹⁴ Madrazo, Jorge, “Algunas consideraciones sobre el Senado en el Sistema Constitucional Mexicano”, en *Ibidem*, p. 998 y ss.

⁵¹⁵ Andrade Sánchez, Eduardo, “Mecanismos de participación en las democracias iberoamericanas”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987 (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 105), p. 1

una barrera escalonada de 6 % para los partidos que se presenten a la elección a través de una coalición electoral; esto con el propósito de impedir la fragmentación del sistema de partidos en nuestro país.

2. Derogar la elección de los 32 senadores de primera minoría, pues infunden al sistema vigente un carácter ambiguo en la conversión de votos en escaños, al otorgar un escaño al partido que debería ser el perdedor de acuerdo con el principio de mayoría relativa.
3. Conservar el tamaño actual del Senado, esto es, que siga integrándose por 128 senadores, de los cuales se elijan, como hasta ahora, dos senadores por cada entidad federativa mediante el sistema de mayoría relativa.
4. Los restantes 64 senadores se elegirían mediante el sistema de representación proporcional por listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, creándose de esta manera un sistema mixto-mixto.
5. Establecer el criterio de proporcionalidad pura en la distribución total de escaños mediante la asignación a cada partido político del número de escaños que sean lo más equivalente posible a su porcentaje de votación nacional emitida en la elección de senadores de representación proporcional.

Los argumentos para el establecimiento de las barreras electorales ya han sido expuestos al enunciar la propuesta sobre la Cámara de Diputados, por lo cual en esta parte solo se hará referencia a la desaparición de los senadores de primera minoría y al aumento de los senadores de representación proporcional de 32 a 64 escaños, modificaciones que atienden al fortalecimiento del pluralismo en esta cámara legislativa.

En este contexto, respecto de las objeciones a la representación proporcional, es procedente manifestar las siguientes afirmaciones:

- a) Ha existido entre los detractores del sistema de representación proporcional una mala apreciación del mismo, pues éste no consiste en un método que favorezca a las minorías partidarias, sino que se trata de un método de conversión de votos en escaños cuyo propósito político es reflejar de la manera más cercana posible la composición

ideológica de un país en el Parlamento. De esta manera, la diferencia entre el sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional es de grado, pero no de esencia, en virtud de que ambos comparten la misma especificidad: son sistemas electorales y, por tanto, susceptibles de ser utilizados en la integración de un cuerpo colegiado (en este caso la Cámara de Senadores) a través de la conversión de votos en escaños.

- b) La existencia de la representación proporcional en el sistema electoral del Senado no vulnera, por sí mismo ni por sus consecuencias, el sistema federal mexicano. El federalismo es un tipo de organización estatal y de distribución del poder político, y su validez y funcionamiento no dependen de la representación igualitaria de las entidades federativas en el Senado. Así lo demuestra la historia constitucional mexicana cuando se recuerda que aún con la vigencia de las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, el Senado permaneció dentro del ordenamiento jurídico positivo, pero desapareció con la promulgación de la Constitución federal de 1857. Por otra parte, durante la vigencia del Acta constitutiva y de reformas de 1847, para la integración de este órgano legislativo se establecía que la tercera parte de sus miembros fuera nombrada a propuesta del propio Senado, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia, lo cual permite señalar la presencia de legisladores sin representación geográfica formando parte de la Cámara de Senadores.

Para reforzar esta idea conviene citar el pensamiento de Jorge Madrazo, quien realiza un estudio sobre el desarrollo constitucional de esta Cámara y escribe: "La restauración del Senado en 1874 nada tiene que ver con el federalismo. Se le reorganiza para evitar el gobierno congresional, en vez del presidencial que postula la Constitución. El Senado aparece no como pieza del Estado federal, sino como sistema bicameral, independiente del modo de distribución territorial del poder."⁵¹⁶

⁵¹⁶ Madrazo, Jorge, "Algunas consideraciones sobre el Senado en el ...", *Op.cit.*, p. 1003

- c) Un argumento más para desvirtuar las opiniones que plantean una contradicción al federalismo con la implementación del sistema proporcional, resulta del entendimiento adecuado del mismo sistema federal. Se ha dicho antes que la naturaleza del federalismo es la de ser un tipo de organización estatal, pero aún cuando se describa como uno de sus elementos la existencia de una asamblea legislativa, con igualdad de representación para los estados, esta aseveración resulta equivocada, pues la esencia del federalismo no estriba en la representación de los Estados en una de las cámaras parlamentarias, sino más bien en la distribución del ejercicio del poder político en los diferentes niveles u órdenes de gobierno definidos en la Constitución Federal (en nuestro orden jurídico constitucional se establecen el ámbito federal, estatal y municipal). Esta es la esencia del federalismo, y no así la garantía de que al interior de la Cámara de Senadores existan el mismo número de legisladores por cada entidad federativa.

En este orden de ideas, el pensamiento del politólogo Robert A. Dahl es ilustrativo cuando se refiere al federalismo como "...un sistema en el cual ciertas cuestiones competen *exclusivamente* a las unidades políticas menores (cantones, estado, provincias) y están constitucionalmente *más allá de los alcances* de la autoridad de las unidades mayores⁵¹⁷". De esta manera, la igualdad de los miembros de la Federación no depende de su representación paritaria en la Cámara de Senadores, sino del tratamiento igualitario que se les da en el derecho constitucional mexicano. Algunos rasgos de la igualdad jurídica entre las partes del Estado mexicano son:

- 1) Todos tienen autonomía en cuanto a su régimen interno, siempre que éste se ajuste a los lineamientos del pacto federal consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) La participación igualitaria de los Estados en la adopción de las decisiones políticas fundamentales se encuentra consagrada en el artículo 135 constitucional, precepto que establece como requisito para la realización de

⁵¹⁷ Dahl, Robert Alan, *La democracia y sus críticos*, trad. Leandro Wolfson, Barcelona, Ed. Paidós, 1992, p. 238

modificaciones constitucionales, su aprobación por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, así como *la aprobación de las enmiendas por parte de la mayoría de las Legislaturas de los Estados*. En este caso, cada Estado puede emitir su opinión, favorable o desfavorable, hacia las reformas constitucionales a través de su órgano legislativo, teniendo cada Legislatura un voto, lo cual representa la igualdad de condiciones en el proceso legislativo constitucional. En este punto es indispensable comentar el caso excepcional del Distrito Federal, cuya naturaleza jurídica ha sido cuestión de debate durante largo tiempo. Al respecto, el artículo 43 de la Constitución reconoce al Distrito Federal como parte integrante de la Federación; no obstante, su tratamiento constitucional es diferente al de los Estados. Como muestra de esta discriminación puede señalarse la falta de derechos políticos de sus habitantes, siendo hasta 1997 que se realiza la primera elección del Jefe de Gobierno y de Jefes Delegacionales, así como la transformación de la antigua Asamblea de Representantes en la actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En lo que se refiere a la participación en la toma de decisiones políticas fundamentales, la Constitución no prevé la participación del Distrito Federal en la aprobación de las reformas constitucionales.

- 3) La igualdad político-jurídica de los Estados también se manifiesta en las disposiciones del artículo 71 de la Constitución, en donde se señalan a los sujetos dotados con facultad de iniciativa de leyes federales. Así, el precepto citado establece:

"Artículo 71. – El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y*
- III. A las legislaturas de los Estados."*

De nueva cuenta es pertinente señalar que al Distrito Federal no se le reconoce el derecho de iniciativa en el proceso legislativo federal.

- d) El cuarto argumento respecto de la representación proporcional en el Senado se refiere al supuesto carácter representativo de los integrantes de este órgano parlamentario. Los detractores de este sistema electoral manifiestan que los senadores tienen como función la de representar a la entidad federativa de la cual provienen, constituyéndose así en auténticos representantes estatales, y no en representantes de la Nación, como en el caso de los integrantes de la Cámara de Diputados. Esta opinión es desafortunada y, por lo tanto, errónea. Es cierto que la Constitución, en su artículo 51, les concede a los diputados de manera expresa el carácter de "representantes de la Nación", pero esto no significa en modo alguno que dicha característica sea privativa de los miembros de la Cámara Baja y los senadores carezcan de tal atributo. Las condiciones de omisión en la Constitución no implican una afirmación de esta naturaleza. Los senadores también son representantes de la Nación, y esta aseveración puede comprobarse desde dos puntos de vista.

En primer lugar, desde un enfoque jurídico-constitucional, Jorge Carpizo defiende esta idea señalando que el régimen normativo de los diputados y senadores es esencialmente el mismo, y para fundamentar su opinión presenta las siguientes consideraciones:

...los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la excepción de la edad; el régimen para los senadores es el mismo que para los diputados: no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, son inviolables por las opiniones que expongan en el desempeño de sus cargos, no pueden ocupar otro empleo por el que disfruten honorarios; idéntico término para computarse la renuncia tácita e iguales responsabilidades.⁵¹⁸

De este modo, el tratamiento normativo-constitucional para diputados y senadores idéntico, con la única excepción del requisito de la edad mínima para ocupar el cargo (21 años para los primeros y 25 para los senadores), de donde resulta que ambos son representantes de la Nación.

⁵¹⁸ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 5a. ed., México, Ed. Porrúa, 1996, p. 16

En cuanto al aspecto práctico, Carpizo se refiere a la actividad parlamentaria para indicar que, cuando se someten a la consideración de los senadores asuntos relacionados con todo el país, es indudable que éstos actúan como representantes de la nación; pero si el asunto involucra directamente a la entidad en donde fueron elegidos, sería absurdo que no asumieran la representación u defensa de su Estado, situación similar a la de los diputados que son electos en un distrito al asumir la representación de la nación, así como la de su lugar de elección, según sea el caso⁵¹⁹.

Por mi parte, considero que no debe existir duda en cuanto al carácter representativo de diputados y senadores, en virtud de que ambos presentan la misma naturaleza: son depositarios de la representación política. En este sentido, con fundamento en las consideraciones teóricas expuestas en el primer capítulo de la investigación, puede afirmarse que no existe diferencia entre diputados y senadores: ambos son representantes políticos en sentido estricto en razón de haber sido electos por el voto de los ciudadanos para representarlos en el Congreso de la Unión. Consecuentemente, tanto en los diputados, lo mismo que en los senadores, se deposita el ejercicio del poder político relativo a la función legislativa, es decir, se les han conferido facultades constitucionales para crear las normas jurídicas que rijan al Estado mexicano. Desde este punto de vista, entre diputados y senadores no existen diferencias fundamentales, y en cuanto al tema de los sistemas electorales, el único punto de separación se encuentra en el ámbito de las circunscripciones electorales: los diputados son electos en circunscripciones más pequeñas que los senadores, y así puede mencionarse la relación distrito uninominal – entidad federativa tratándose de la aplicación del sistema de mayoría relativa, y el binomio circunscripción plurinominal regional – circunscripción plurinominal nacional en el caso del sistema de representación proporcional.

Por todas estas razones, puede concluirse que la utilización de la representación proporcional en el sistema electoral del Senado es totalmente válida, y las opiniones contrarias son equivocadas.

⁵¹⁹ *Ibidem*

Al mismo tiempo, debe considerarse también que el establecimiento del sistema proporcional en la Cámara de Senadores es absolutamente necesario en aras de la existencia del pluralismo al interior de este órgano parlamentario.

El tema del pluralismo en los órganos parlamentarios es primordial dentro de la democracia participativa. Ya se ha mencionado que uno de los elementos fundamentales de la democracia es el principio de la mayoría, pero siempre garantizando la participación adecuada de las minorías, concediéndoles el derecho a participar, así como la posibilidad de transformar su situación para convertirse en el grupo mayoritario, esto es, dejando abierta la posibilidad de la alternancia.

En este contexto, anteriormente se explicó cómo la pluralidad al interior de la Cámara de Diputados se implantó efectivamente a partir de las elecciones de 1997, culminando con la integración de la LVII Legislatura, siendo en la actualidad un valor incuestionable para su renovación y permanencia. Sin embargo, esta situación no se repite en el Senado de la República, por lo cual es necesario realizar una exposición de los beneficios del pluralismo representativo que sirva de fundamento a la propuesta normativa apuntada.

Para comenzar, Jesús Orozco Henríquez indica: "...tomando en cuenta la relevancia de que en todo sistema auténticamente democrático prevalezca en la legislatura la decisión de las mayorías, pero con una adecuada representación de las minorías, (...) se considera impostergable (...) garantizar el acceso de los representantes de los partidos minoritarios de oposición a la Cámara de Senadores..."⁵²⁰. Asimismo, este autor afirma: "Es evidente que la representación de las minorías en los órganos legislativos constituye uno de los controles intraorgánicos indispensables en todo sistema democrático-constitucional y, simultáneamente, el consecuente pluralismo ideológico en ambas cámaras imprime un mayor dinamismo en su actividad deliberativa y una mayor eficacia en los controles interorgánicos que se le encomienda."⁵²¹

⁵²⁰ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Organización y funciones del Congreso de la Unión" en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Cons...*, *Op.cit.*, p. 1027 y 1028

⁵²¹ *Ibidem*

Por su parte, el prestigiado constitucionalista Héctor Fix-Zamudio coincide en que el pluralismo partidario "...resulta de gran trascendencia tanto en las atribuciones legislativas como de control político del órgano parlamentario federal, y en especial en cuanto al establecimiento de mecanismos para la participación de los representantes de los partidos de oposición en la toma de decisiones, a través de lo que la doctrina ha calificado como oposición garantizada."⁵²²

De esta manera, la pluralidad en el Senado de la República permite la ejecución adecuada de sus funciones al favorecer el libre debate de las ideas para, de esta forma, enriquecer las perspectivas políticas del Estado. Por lo demás, se favorece el control intra e inter orgánico confiado a este órgano de gobierno. Sobre este punto, la presencia de diferentes partidos en cualquier cámara legislativa funciona como contrapeso al partido o partidos políticos con mayor presencia parlamentaria. Esta es la importancia del pluralismo representativo, y este es el fin que se persigue con el establecimiento de la representación proporcional pura para el Senado de la República. Así, en palabras del constitucionalista argentino Jorge Horacio Gentile:

Los órganos legislativos son el principal escenario donde se desenvuelve la oposición, elemento característico de las democracias pluralistas. La existencia de la oposición es la diferencia más notable que encontramos entre la democracia pluralista y los autoritarismos emboscados en una fachada de organización constitucional democrática. Mientras más libre es la oposición parlamentaria más democrático es un régimen político, y a la inversa cuando la oposición está limitada, retaceada en su representación y en su desenvolvimiento, o directamente marginada del ámbito institucional, nos aproximamos o nos encontramos directamente en un régimen autocrático.⁵²³

Las funciones de la oposición dentro de la democracia consisten en controlar el ejercicio del poder político en el Estado, pero no terminan ahí. Además de funcionar como contrapeso, permiten compartir la actividad política, dotando a diferentes fuerzas políticas del

⁵²² Fix-Zamudio, Héctor, "Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano", en *Memoria del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM - Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1992, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 139), 818 pp.

⁵²³ Horacio Gentile, Jorge, "La función del parlamento en la democracia moderna", en *Ibidem*, p. 327

ejercicio del poder político a través de las funciones estatales, de entre las sobresale, para efectos de esta investigación, la función legislativa. Solo de esta forma se puede realizar la política como actividad positiva, es decir, como la creación colectiva del espacio compartido. De esto resulta el papel fundamental del pluralismo, que además de ser un valor connatural a la democracia, constituye uno de los objetivos en la estructuración de los sistemas políticos. Así, el jurista español Antonio Colomer Viadel asegura: "Las minorías parlamentarias se configuran como esenciales para el funcionamiento del parlamento en un Estado democrático de derecho. El Parlamento representa el pluralismo consustancial al Estado democrático y actúa además como mediador entre el titular de la soberanía y el gobierno para garantizar que la acción del segundo se acomode a la voluntad del primero."⁵²⁴

En opinión del constitucionalista ibérico, "Dentro del respeto a la oposición, el grado de pluralismo político será mayor cuantas más posibilidades de acción y expresión se concedan a las minorías tanto en el Parlamento como en los medios de comunicación social a través del debate político cotidiano, y muy particularmente en la Prensa."⁵²⁵ Se llega así al elemento central de todo órgano parlamentario: la discusión, el diálogo, la deliberación para la adopción de las decisiones legislativas, según se había descrito al analizar el tópico del Parlamento. En este sentido debe recordarse que la democracia implica que las decisiones respondan al principio de la mayoría, pero también entraña la previa realización del debate, y debatir es la posibilidad de que un contendiente sea convencido por las razones del contrario. Por tanto, la "...práctica democrática debe conducir a que la mayoría parlamentaria, sin perder la legitimidad que le corresponde como tal mayoría democrática, contemple la posibilidad del pacto con los grupos minoritarios. Ese pacto puede servir precisamente para reforzar la solidez de la propia mayoría en beneficio de una acción de gobierno más eficaz."⁵²⁶

Colomer Viadel profundiza en sus ideas y explica: "Nada es más propio de la democracia que el debate abierto y plural del que deben surgir decisiones más objetivas en tanto la comunicación permite el contraste de información y pareceres. (...) serán las mayorías

⁵²⁴ Colomer Viadel, Antonio, *Estudios constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 144), p. 207

⁵²⁵ *Ibidem*

⁵²⁶ *Ibidem*, p. 208

las que tendrán la responsabilidad de proteger los derechos de las minorías. La propia legitimidad de la mayoría democrática necesita de la existencia de otras opciones con las que concurrir en la expresión de la voluntad popular.”⁵²⁷

De esta manera, el papel de la oposición es tan importante como el de la mayoría parlamentaria, siendo indispensable la presencia de ambas en los órganos legislativos. Esto sucede en todos los sistemas políticos, y tal es el caso del sistema político inglés, en donde a decir del politólogo Ivor Jennings, “The Opposition is at once the alternative to the Government and a focus for the discontent of the people. Its function is almost as important as that of the Government. If there be no Opposition there is no democracy. ‘Her Majesty’s Opposition’ is no idle phrase. Her Majesty needs an Opposition as well as a Government. (La oposición es al mismo tiempo la alternativa de gobierno y un punto de convergencia del descontento de la población. Su función es tan importante como la del gobierno. Si no existiera la oposición no habría democracia. ‘La oposición de su Majestad’ no es una frase vacía. Su Majestad necesita una oposición tanto como un gobierno.)”⁵²⁸

En el mismo orden de ideas, Horacio Gentile escribe:

En las cámaras conviven los defensores del gobierno y quienes aspiran a sucederlo, o sea la oposición, cumpliendo ambos un rol dialéctico de permanente confrontación y concertación. El oficialismo, que en general es mayoritario en la Asamblea, define la orientación del gobierno, y la oposición, que suele ser minoría, controla la acción gubernamental, resistiendo a algunos de sus actos, obligándolo permanentemente a dar razones de su política, sosteniendo siempre implícita o tácitamente las ventajas de su propuesta alternativa. En los regímenes presidencialistas es frecuente que el Poder Ejecutivo no cuente con mayoría propia en las cámaras, lo que lo obliga a luchar permanentemente con el Congreso para obtener la aprobación de sus proyectos.⁵²⁹

⁵²⁷ *Ibidem*

⁵²⁸ Traducción libre. Citado en Allan, T. R. S., “The British model of representative government: Political accountability and legal control”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Constitucionalismo, Colaboraciones extranjeras*, Tomo III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, (Serie B: Estudios Comparativos, d) Derecho Latinoamericano, No. 24), p. 38

⁵²⁹ Horacio Gentile, Jorge, “La función del parlamento en la democracia moder...”, *Op.cit.*, p. 327 y 328

El autor español también se refiere a los países inmersos en un proceso de transición democrática, y sobre esta situación, con grandes semejanzas a la existente en México, indica:

En las sociedades donde culturalmente no está todavía muy arraigada la democracia, la oposición no siempre es bien vista y los que la ejercen no siempre aciertan con el exacto rol institucional que les corresponde, cayendo en algunos de sus defectos más conocidos, como el obstruccionismo, o lo que se conoce como la oposición destructiva o salvaje. Los ejecutivos, siguiendo esta tónica, muchas veces desprecian a la oposición, negándose a dialogar con ella, a responder a sus preguntas o a someterse a sus interrogatorios. La ruptura del diálogo institucional crea situaciones traumáticas que postergan decisiones y atentan contra la eficiencia y la imagen de la democracia y su desarrollo institucional.⁵³⁰

A pesar de estas circunstancias, el pluralismo es fundamental para la democracia, y en este sentido, Horacio Gentile concluye: "El tránsito a la democracia implica internalizar los nuevos hábitos que implican ejercer la oposición dentro del marco institucional."⁵³¹ Sólo de este modo la democracia se convierte en una forma de gobierno participativa, adecuándose a los ideales que rigen al sistema democrático.

Sobre el tema del enfrentamiento partidario, Enrique Sánchez Bringas recuerda el carácter dinámico de la política y declara que el conflicto al interior de los regímenes democráticos es totalmente normal, de manera que la confrontación al interior de los órganos representativos es característica de la pluralidad política. Así, el jurista mexicano responde a quienes rechazan el pluralismo partidario:

Algunas personas se encuentran constantemente descontentas frente al fenómeno político, porque parten del supuesto de que es posible establecer un ideal como forma de gobierno; es decir, un orden en el que no fuera necesario criticar nada, y que pudieran resolverse sin fricciones todos los problemas. Tal orden no ha existido ni existirá porque no corresponde a un problema de política práctica ni teórica; en realidad

⁵³⁰ *Ibidem*, p. 328

⁵³¹ *Ibidem*

semejante idea encierra la manera más cómoda de eludir la responsabilidad que conlleva la participación comunitaria.⁵³²

La participación plural en el Senado de la República se presenta entonces como una exigencia para el perfeccionamiento de la representación política mexicana, y el sistema electoral propuesto permite lograr estas condiciones de pluralidad a través de la utilización de la representación proporcional para atemperar los efectos desproporcionales del sistema de mayoría relativa. Por otra parte, el temor al pluralismo en la Cámara de Senadores no tiene fundamento, pues la función del Parlamento es precisamente la de servir como el centro de debate de las distintas posiciones políticas representativas de la sociedad mexicana. Al mismo tiempo, cada uno de los partidos políticos con representación en el Senado debe poseer los medios suficientes para que su participación política adquiera el peso efectivo que representa su fuerza electoral, sin que exista posibilidad de coacción sobre sus actividades en tanto éstas se sitúen dentro del Estado de derecho mexicano, pues como señala el politólogo John Rawls al estudiar el tema del consenso en la democracia, "Allí donde existe una pluralidad de doctrinas razonables, es irrazonable, o algo peor, querer utilizar las sanciones del poder del Estado para corregir o para castigar a aquellos que no están de acuerdo con nosotros."⁵³³

En este sentido, a quienes presentan el pluralismo como una dificultad para la toma de decisiones y le atribuyen el origen de la inestabilidad política, conviene presentar las palabras de John Stuart Mill, quien desde hace más de un siglo consignara:

No hay que admirarse mucho del hecho de que los reformadores impacientes o frustrados, disconformes con los impedimentos que contra un desarrollo público benéfico oponen la ignorancia, la indiferencia, la necedad y la obstinación perversa de un pueblo, así como las combinaciones corrompidas de los intereses privados egoístas, provistos de las armas poderosas que proporcionan las instituciones libres, suspiren a

⁵³² Sánchez Bringas, Enrique, "La democracia y la Constitución de 1917", en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana, 70 años después*, Tomo VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, (Serie B: Estudios Comparativos, d) Derecho Latinoamericano, No. 27), p. 314

⁵³³ Rawls, John, *Liberalismo político*, México, Facultad de Derecho, UNAM - Fondo de Cultura Económica, 1995, (Sección de Obras de Política y Derecho, p. 141

veces por una mano fuerte que derribe todos estos obstáculos y obliguen a un pueblo recalitrante a ser mejor gobernado.⁵³⁴

Por lo tanto, con el establecimiento del pluralismo es seguro el aumento de las demandas al interior de los órganos parlamentarios, máxime cuando en éstos se concentran los representantes de cada uno de los grupos políticos del Estado. Norberto Bobbio lo señala perfectamente cuando indica: "Es un hecho que nuestras sociedades, a diferencia de las antiguas polis, son sociedades con muchos centros de poder. Por tanto, es una simple consecuencia de esto el que la democracia de los modernos tenga que ver con el pluralismo, a diferencia de la democracia de los antiguos. El pluralismo antes de ser una teoría es una situación objetiva."⁵³⁵ El filósofo italiano explica la relación democracia-pluralismo diciendo:

Ahora bien, ¿qué significa que la democracia de los modernos tenga que ver con el pluralismo? Significa que la democracia de un Estado moderno no puede ser más que una democracia pluralista. Veamos por qué: la teoría democrática y la teoría pluralista tienen en común el ser dos propuestas diferentes, pero no incompatibles, mas aún, pueden coincidir y complementarse contra el abuso del poder; representan dos soluciones diferentes, pero no necesariamente incompatibles, contra el poder excesivo. La teoría democrática toma en consideración el poder autocrático, es decir, el poder que parte desde arriba, y considera que la solución a este tipo de poder no pueda ser más que el poder desde abajo. La teoría pluralista toma en consideración el poder monocrático, es decir, el poder concentrado en una sola mano, y considera que el remedio a este tipo de poder es el poder distribuido.⁵³⁶

Así, Bobbio resume sus argumentos en una sola afirmación: "...la democracia de los modernos es el Estado en el que la lucha contra el abuso del poder se desarrolla en dos frentes, contra el poder desde arriba en nombre del poder desde abajo y contra el poder concentrado en nombre del poder distribuido", y basándose en ésta idea, el mismo autor concluye: "La garantía contra el abuso de poder no puede nacer únicamente del control desde abajo, que es indirecto, sino que debe contar con el control recíproco entre los grupos que representan a los diversos

⁵³⁴ Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno repres.... Op.cit.*, p. 66

⁵³⁵ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem.... Op.cit.*, p. 68

⁵³⁶ *Ibidem*, p. 69

intereses, los cuales se expresan a su vez en diferentes movimientos políticos que luchan entre sí por la conquista temporal y pacífica del poder.⁵³⁷ Norberto Bobbio determina:

El pluralismo permite darnos cuenta de una característica fundamental de la democracia de los modernos con respecto a la de los antiguos: la libertad, más aún, lo lícito del disenso. Esta característica fundamental de la democracia de los modernos se basa en el principio de acuerdo con el cual el disenso, cuando es mantenido dentro de ciertos límites establecidos por las llamadas reglas del juego, no es destructivo, sino necesario; una sociedad en la que el disenso no esté permitido es una sociedad muerta o condenada a morir.⁵³⁸

De este modo, el politólogo italiano establece:

...para que haya un régimen democrático no es necesario un consenso unánime como pretenden tenerlo por amor o por fuerza (¿pero un consenso obtenido por la fuerza se puede llamar consenso?) los regímenes de democracia totalitaria, los cuales (...) en vez de dejar el derecho de oposición a quienes piensan diversamente, quieren reeducarlos, de manera que se conviertan en súbditos fieles. Para que haya democracia basta el consenso de la mayoría; pero precisamente el consenso de la mayoría implica que exista una minoría disidente.⁵³⁹

⁵³⁷ *Ibidem*, p. 70 Un ejemplo del control interno que se favorece con la participación de diversos partidos al interior de una cámara parlamentaria, se encuentra en el caso denunciado por los partidos de oposición respecto de los gastos excesivos erogados por la fracción parlamentaria del PAN en la Cámara de Diputados con motivo de algunas remodelaciones realizadas al recinto de San Lázaro. El maestro Jesús González Schmal describe la situación en los siguientes términos: "Lo descubierto en la Cámara de Diputados en cuanto a la trivialidad de los diputados del grupo parlamentario de Acción Nacional que se tomaron la libertad de apoderarse de 1,800 m2 del Palacio Legislativo de San Lázaro para construirse un gimnasio con instalaciones a la última moda, jacuzzi, vapor, regaderas de presión, pesas, bicicletas, caminadoras, etc., significa más que el solo abuso y atropello, ya que en el fondo revela una mentalidad del poder que es justamente la que se quiso erradicar cuando se optó por el cambio de partido en el ejecutivo federal. La facilidad con la que un grupo de diputados se apodera de un área que hace falta para labores sustanciales en la Cámara, y todavía la mayor impunidad para gastar cerca de cinco millones del dinero público que se les paga en exceso y comprometer a un costo permanente de servicios, mantenimiento, consumo de agua, personal específico y tantas cargas que se le trasladarán al presupuesto del Congreso, hablan ya no sólo de una desfachatez, sino de una franca pérdida de rumbo y de noción elemental de la ética y sínderesis en el cargo público." González Schmal, Jesús, "El mal ejemplo cunde...", en *Humanidades. Un periódico para la Universidad*, (México), número 217, 19 de septiembre de 2001, p. 17 De no existir una pluralidad de partidos al interior de la Cámara, seguramente esta situación habría pasado inadvertida, tal como sucedía en la época del dominio hegemónico del PRI.

⁵³⁸ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 70

⁵³⁹ *Ibidem*, p. 71

Bobbio señala que estas apreciaciones no equivalen a concebir la democracia como un régimen basado en el disenso, sino más bien:

...quiero decir que en un régimen que reposa en el consenso no impuesto desde arriba, alguna forma de disenso es inevitable, y que solamente allí donde el disenso es libre de manifestarse, el consenso es real y que, solamente allí donde el consenso es real, el sistema puede llamarse justamente democrático. Por esto digo que existe una relación necesaria entre democracia y disenso, porque, repito, una vez admitido que la democracia significa consenso real y no ficticio, la única posibilidad que tenemos de aceptar que el consenso es real es aceptar su contrario. Pero ¿cómo podemos aceptarlo si lo impedimos?⁵⁴⁰

En suma, para el connotado jurista, la vinculación entre el pluralismo y el disenso estriba en que solamente en una sociedad pluralista es posible el disenso; y más que eso, no sólo es posible, sino incluso, necesario. En concordancia, Bobbio esquematiza su pensamiento diciendo: "Todo está completo; caminando el recorrido en sentido inverso, la libertad de disenso tienen necesidad de una sociedad pluralista, una sociedad pluralista permite una mayor distribución del poder, una mayor distribución del poder abre las puertas a la democratización de la sociedad civil y, por último, la democratización de la sociedad civil amplía e integra la democracia política."⁵⁴¹

Aplicando estos conceptos a la propuesta presentada, es posible afirmar: el sistema de representación proporcional en el Senado posibilita la existencia de partidos de oposición en este órgano legislativo; al existir el pluralismo en esta cámara se realiza una distribución del poder político para la elaboración de las normas jurídicas, permitiendo la participación efectiva de diferentes corrientes políticas en el proceso legislativo; al existir esta distribución del poder, así como la participación plural en la Cámara de Senadores, se contribuya a la consolidación de la democracia mexicana, y como consecuencia, se dota de legitimidad a las normas producidas, debido a que en su creación intervinieron todas las corrientes ideológicas con representación política, las cuales, sin la obligatoriedad de llegar siempre al consenso, permiten el disenso

⁵⁴⁰ *Ibidem*, p. 72

⁵⁴¹ *Ibidem*, p. 73

respetando las posiciones contrarias a la mayoría. De acuerdo con todas estas proposiciones, la representación política en el Senado se inscribe en el marco de la democracia participativa, concediéndole el mismo calificativo a la representación política existente en este cuerpo colegiado.

Por mi parte, solo queda presentar una visión de lo que debe entenderse como consenso: el consenso no implica una situación en la cual todos los actores políticos coincidan totalmente, y mucho menos que uno de los actores convenza a los demás sobre cómo quiere que se hagan las cosas, sino más bien representa la posibilidad de que dichos actores platicuen, dialoguen y compartan sus puntos de vista para identificar los aspectos que pueden ser modificados, e inclusive, las ideas a las que puedan renunciar con el propósito de alcanzar una propuesta común, una solución colectiva en donde confluyan las múltiples opiniones de los participantes. De esta manera es posible asegurar el consenso respetando al mismo tiempo el derecho a disentir imprescindible en toda democracia, y ésta debe ser la postura adoptada en cada uno de los órganos representativos del Estado mexicano, y para efectos de la investigación, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores como los centros del poder político encargados de la función legislativa federal.

Asimismo, conviene recordar un antiguo adagio: “Dos cabezas piensan mejor que una”. Pues bien, aplicando esta encomienda a la representación política, es indispensable que las dos, tres o tantas “cabezas” (partidos) como existan en el Parlamento, se encuentren en estado de contradicción para, de esa forma, poder llegar a un acuerdo a través de la deliberación, a una decisión resultado de la suma de los diferentes puntos de vista expuestos. En caso contrario, si todas las “cabezas” pensarán igual (o fueran obligadas a pensar igual) lo más seguro es que las acciones emprendidas fueran de limitado alcance y pobre contenido, pues ante la no divergencia, la opacidad del pensamiento surge espontáneamente. Desde este punto de vista, es necesario adecuar la práctica legislativa al pensamiento de la filósofa alemana Hannah Arendt, quien señalara: “No el hombre, sino los hombres habitan este planeta. La pluralidad es la ley de la Tierra.”

De esta manera, utilizando las palabras del español Ángel Manuel Abellán, es imprescindible que:

...por medio de la discusión, mutuo contraste y, por encima de todo, de la negociación y transacción entre los grupos, como, con absoluta transparencia, con publicidad, dando información y noticias al público, sin secretismos, se pongan de relieve las distintas posturas ante la opinión pública y finalmente se adopten las decisiones parlamentarias. No en vano, según Rubio Llorente, la democracia contemporánea es ciertamente una democracia representativa, pero sobre todo es una democracia de negociación, es "democracia de concordia", "democracia consociacional", "democracia de consenso".⁵⁴²

Son todas estas las razones que sustentan la propuesta normativa para el Senado de la República, y especialmente, la elección de la mitad de los integrantes de esta Cámara a través del sistema de representación proporcional por listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Se han establecido ya los argumentos que desechan las opiniones adversas a este sistema electoral aduciendo una contradicción con el federalismo, así como se ha elaborado una exposición de la necesidad del pluralismo en este órgano legislativo. Por lo tanto, el diseño presentado plantea la elección de 64 senadores en todo el territorio nacional a través del principio de representación proporcional de cociente natural, junto con el método del resto mayor. De hacerlo así, se garantiza la presencia de diferentes corrientes políticas con auténtica fuerza electoral y arraigo entre la ciudadanía; evitándose al mismo tiempo la fragmentación del sistema de partidos y la presencia de asociaciones pequeñas sin carácter positivo para la consolidación del sistema a través de la utilización de una barrera escalonada para los partidos que contengan bajo la figura de las coaliciones electorales.

Por otro lado, se manifestó la conveniencia del establecimiento de la representación proporcional pura mediante la asignación total de los escaños de acuerdo con el porcentaje de votación efectiva obtenida por cada partido político. De este modo, se fortalece el Parlamento mexicano en la medida en que participan un más amplio número de individuos y agrupaciones

⁵⁴² Abellán, Ángel Manuel, "El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto", en *Memoria del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Cons...*, *Op.cit.*, p. 24

políticas creando en el recinto un reflejo casi exacto de la composición política de la sociedad mexicana. Este mecanismo no busca diluir la responsabilidad en la toma de decisiones, sino, por el contrario, establecer las bases para la obtención de consensos amplios y para la integración institucional de todas las fuerzas políticas.

Por último, sólo resta indicar un punto importante respecto de los escaños designados mediante el sistema de representación proporcional, relacionado con el dispositivo de las candidaturas. Actualmente, tres senadores son elegidos en cada entidad federativa y los 32 faltantes en todo el país. Con la propuesta se establece la elección de dos senadores en cada Estado y dos en el Distrito Federal mediante el sistema de mayoría relativa, así como 64 mediante el sistema de representación proporcional por listas. En este sentido, es pertinente hacer algunas especificaciones:

1. Los senadores de representación proporcional, al igual que los elegidos por el sistema de mayoría relativa, son representantes de la nación según los planteamientos antes expuestos.
2. Es necesario regular la elección de los 64 senadores de representación proporcional para evitar una desigualdad en la elaboración de las listas nacionales presentadas por los partidos, pues podría suceder que los 64 candidatos que integraran la lista fueran originarios o vecinos de la misma entidad federativa (de acuerdo con la fracción II del artículo 55 constitucional, un candidato adquiere la calidad de vecindad cuando demuestra una residencia efectiva de más seis meses anteriores al día de la elección). Para evitar este problema debe establecerse como requisito para la integración de las listas la existencia de dos fórmulas de candidatos por cada entidad federativa, siguiendo los mismos principios de origen o vecindad. Al hacerlo, se garantiza la participación equitativa de candidatos de todo el país, sin que pueda beneficiarse a los candidatos de alguna de las partes integrantes de la Federación. Debe señalarse también que esta disposición guarda el único propósito de garantizar la igualdad de oportunidades para los ciudadanos de todo el país, y no se relaciona con el supuesto carácter de los senadores como representantes de los Estados.

Termina aquí la exposición de la propuesta normativa para el sistema electoral de la Cámara de Senadores.

Todo, absolutamente todo en este mundo contemporáneo ha sido hecho según la medida del hombre. Nosotras estamos ausentes en los parlamentos. En las organizaciones internacionales. No estamos ni en el Vaticano ni en el Kremlin. Ni en los Estados mayores de los imperialismos. Ni en las 'comisiones de energía atómica'. Ni en la masonería ni en las sociedades secretas. No estamos en ninguno de los grandes centros que constituyen un poder en el mundo.

Eva Perón

Más de una vez he dicho que la única revolución de nuestro tiempo (revolución como efecto), al menos en los países económicamente más desarrollados, ha sido la revolución feminista.

Norberto Bobbio

Hay que recuperar el concepto de la utopía en el sentido de Bloch: la utopía es, simplemente, lo que todavía no es.

Emilio García Méndez

Si se hubiera de definir la democracia, podría hacerse diciendo que es la sociedad en la cual no sólo es permitido, sino exigido, el ser persona.

María Zambrano

Quizá antes de que acabe el siglo la mujer consiga recuperar su dignidad de género y caminar llevando del brazo a su compañero. No hacia altura o cima alguna, sino por el sendero de la liberación verdadera, en lugar seguir junto al camello que marcha por el arenal del sentimentalismo y el lugar común, cargado con la joroba de sus pesadillas nocturnas.

José Steinsleger

CAPÍTULO IV

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y SU UTILIZACIÓN PARA LOGRAR UNA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PARTICIPATIVA

4.1 IMPLANTACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PURA EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

En el capítulo anterior se propusieron sendos sistemas para las cámaras integrantes del Congreso de la Unión, encontrándose en ambos un elemento trascendente: el establecimiento de la proporcionalidad pura. Los argumentos que fundamentan este diseño también fueron presentados, por lo que ahora solamente se apuntarán algunas consideraciones específicas para este modelo, mismas que se detallan a continuación.

1. Ante el problema del reducido control de los diputados y senadores de representación proporcional por parte de sus electores, sobre todo por uso del sistema de votación por listas cerradas y bloqueadas, en las cuales los ciudadanos no tienen influencia alguna, la única opción institucional es la reelección de los legisladores. De existir esta figura, los representantes políticos podrían elaborar programas de largo plazo, así como trabajar efectivamente en sus tareas legislativas, lo mismo que en su función representativa del electorado, y además sería éste quien aprobara o desaprobara su desempeño en la cámara mediante un voto de confianza o de rechazo a su permanencia.
2. La tendencia oligárquica al interior de las sociedades es una constante en la historia de la humanidad. Así lo ha definido el politólogo Robert Michels al elaborar su célebre "Ley de hierro de la oligarquía"⁵⁴³. En este sentido, Michels afirma: "...la mayoría de los seres humanos están predestinados por la trágica necesidad de someterse al dominio de una

⁵⁴³ Vid. Michels, Robert, *Los partidos políticos 1 y 2, Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. Enrique Molina de Vedia, Argentina, Ed. Amorrortu, 1996, (Biblioteca de Sociología), especialmente p. 164 - 196

pequeña minoría, a una condición de tutela permanente, y deben avenirse a constituir el pedestal de una oligarquía.”⁵⁴⁴

Pues bien, la utilización de la representación proporcional puede contribuir a estas tendencias oligárquicas al interior de los partidos políticos. Para evitarlo, es necesario adoptar las siguientes medidas institucionales:

- a) Prohibir a los miembros de los cuerpos directivos de los partidos políticos su inclusión en las listas de representación para elegir diputados y senadores al Congreso de la Unión. Esta disposición impediría el acumulamiento del poder político y partidario en las mismas personas, por lo cual resulta de gran utilidad en la conformación del nuevo sistema electoral mexicano. Debe mencionarse también que esta disposición se encuentra actualmente prevista en las normas estatutarias de algunos partidos políticos, de entre los cuales destaca el Partido de la Revolución Democrática. Sin embargo, resulta de mayor eficacia que una costumbre partidaria se eleve al rango de una obligación legal que prevea sanciones para su incumplimiento.
- b) Asimismo, en el contexto del establecimiento de la reelección legislativa inmediata, se debe impedir que los diputados y senadores electos mediante el sistema de representación proporcional integren las listas para la siguiente elección, pues el propósito perseguido es una adecuada rendición de cuentas y la evaluación por parte del electorado hacia su representante, por lo que, de permitir su inclusión en las listas, no se estaría realizando un control del legislador, en tanto éste sería elegido por los votos otorgados para el total de las listas, y no por los sufragios que reciba como candidato individual.

De esta manera, mediante la observancia de las anteriores propuestas, se garantiza que la utilización del sistema de representación proporcional, así como la implantación de la proporcionalidad pura en la composición del Congreso de la Unión, sirvan para el fortalecimiento de la representación política y la consolidación de la democracia mexicana.

⁵⁴⁴ *Ibidem*, p. 177 y 178

4.1.1 LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO INSTRUMENTO PARA ALCANZAR LA IMPLANTACIÓN DE UNA REPRESENTACIÓN POLÍTICA PARTICIPATIVA EN NUESTRO PAÍS

4.1.1.1 PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LOS PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR

El sector femenino de la población mexicana representa actualmente el 51.17 % del total nacional, según cifras del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000, lo cual significa que más de la mitad de los habitantes de nuestro país pertenecen a dicho género. No obstante, ¿cuál es la situación de esta cantidad de personas en relación con su representación política en los órganos legislativos federales de nuestro país?

POBLACIÓN TOTAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS		
Total	Hombres	Mujeres
97 483 412	47 592 253	49 891 159

La situación de la mujer en el ámbito político ha sido de evidente desigualdad en relación con sus semejantes masculinos. Como advierte Griselda Martínez Vázquez, "La participación política de las mujeres en México es muy reciente, inicia con el reconocimiento de sus derechos políticos el 17 de octubre de 1953, al reformarse el artículo 34 de la Constitución Mexicana que reconoce los derechos políticos de las mujeres a votar y ser votada en elecciones municipales, estatales y federales."⁵⁴⁵ De esta forma, la historia política (entre muchas otras facetas históricas) de la mujer en nuestro país es prácticamente nula. En este sentido, las investigadoras Gabriela Cano y Verena Radkau comentan que no trata de una "historia olvidada", sino más bien de una historia que aún no ha sido escrita. Estas autoras explican su aseveración diciendo:

⁵⁴⁵ Martínez Vázquez, Griselda, "Las Mujeres en las Estructuras del Poder Político", en *Bien Común y Gobierno*, año 2, número 22, septiembre de 1996, p. 3 y 4. Es importante señalar también que el reconocimiento del derecho de voto activo y pasivo a las mujeres se dio con anterioridad en el ámbito municipal, mediante reforma al artículo 115 constitucional publicada en el DOF de 12 de febrero de 1947.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la visión androcéntrica presente en la historiografía mexicana, las mujeres aparecen como caso especial y muchas veces marginal de una historia masculina definida como "general". Se les toma en cuenta ocasionalmente cuando invaden espacios de varones y en consecuencia se les analiza con los criterios utilizados para éstos. Sin embargo, en general se les recluye en espacios femeninos "privados" y, como tales, por definición ahistóricos. Aquí está la raíz de la tan evocada "invisibilidad" histórica de las mujeres.⁵⁴⁶

Ante tal situación, ¿cuáles son las causas de la "invisibilidad" social, pero sobre todo política de las mujeres? Existen varias respuestas a esta interrogante. Gabriela Martínez indica: "Existe un conjunto de factores, materiales y simbólicos, que inhiben la participación femenina en la política formal. [Siendo que además,] Estos factores limitativos para el desarrollo político, económico y social de las mujeres tienen una clara correspondencia con el papel tradicional asignado socialmente a las mujeres."⁵⁴⁷ En este sentido, el papel al que se refiere la autora es el doble aspecto de esposa y madre asignados a las mujeres; de encargada de los hijos y del hogar, esto es, del espacio privado y familiar de la colectividad.

Graciela Hierro estudia el papel de la mujer dentro de la sociedad, y se refiere al carácter esposa-madre de las mujeres con el título de "regla de la maternidad" para explicar su ausencia de los espacios públicos. Así, la filósofa mexicana explica:

Nuestra vida femenina discurre por el mismo cauce: todas nos enfrentamos -tarde o temprano- a la "regla de la maternidad", con hijos o sin ellos. En nuestros países de América Latina vivimos la opresión del género, independientemente del lugar que ocupemos en la escala económico-social porque antes de ser personas, somos madres en acto, o por lo menos en potencia lo fuimos alguna vez. Todas sabemos que la valoración de nuestra persona pasa por la "regla de la maternidad". Somos valiosas si procreamos en las "condiciones debidas", transgresoras si lo hicimos fuera de la unión aceptada; somos malvadas si huimos del deber sagrado de traer hijos al mundo por

⁵⁴⁶ Cano, Gabriela y Radkau, Verena, "Lo privado y lo público o La mutación de los espacios", en Mc. Phail, Elsie y Salles, Vania, (coords.), *Textos y pre-textos, once estudios sobre la mujer*, México, El Colegio de México, 1994, (Programa interdisciplinario de estudios de la mujer), p. 424

⁵⁴⁷ *Ibidem*, p. 4

consideraciones individualistas. Porque las mujeres no somos individuos en el espacio de las iguales.⁵⁴⁸

De este modo, el papel de madre es fundamental en la mentalidad latinoamericana. Así lo considera también José Steinsleger cuando pregunta: "¿Qué justicia es la que reniega del conocimiento desprejuiciado y limpio de la fisiología sexual de la mujer? En el "creced y multiplicaos." la ideología dominante soslaya la carga biológica de la mujer, agravándola con mimosa brutalidad: la 'mamacita santa'. Donde se prescinde del reconocimiento de su derecho a la igualdad en todos los planos."⁵⁴⁹ Steinsleger describe la situación "tradicional" de la mujer diciendo: "Sublimada en su carácter de madre, a la mujer se le entrega el gobierno de los hijos, es decir, el futuro del destino humano. Millones de mujeres esclavizadas, ignorantes, devotamente supersticiosas, mutiladas y frustradas en la autenticidad fundamental de su persona, son todavía eslabones de sus propias cadenas, meras máquinas de placer y procreación, sin posibilidades de pasar, como los hombres, de la inmanencia a la trascendencia."⁵⁵⁰

En el mismo orden, Edith Ávila Romo señala: "En nuestra cultura, y por tradición histórica, la principal tarea [de la mujer] se dirige hacia lo relacionado con los quehaceres domésticos: el mantenimiento y cuidado generacional (ya sea como ama de casa o trabajadora doméstica). Partiendo de esa premisa, las demás actividades que pudiera realizar la mujer y de las cuales obtenga ingresos se vuelven complementarias y no sustitutivas de ese primer quehacer. Por ello, durante las primeras décadas de este siglo se definía a la mujer como económicamente inactiva."⁵⁵¹

Estas apreciaciones acerca de la mujer, lo mismo que su situación en la sociedad, no son recientes. Han permanecido a lo largo de la historia y han incidido en el desarrollo del constitucionalismo mexicano. De esta forma, durante las discusiones del Constituyente de

⁵⁴⁸ Hjerro de Matte, Graciela, "Democracia y Género: crítica a la visión androcéntrica de la democracia en México", en *Organización y participación política de la mujer*, México, Cambio XXI, Fundación Mexicana, 1992, p. 21 y 22

⁵⁴⁹ Steinsleger, José, "¿De qué madre es el día?", *La Jornada*, (México), 9 de mayo de 2001, p. 20

⁵⁵⁰ *Ibidem*

⁵⁵¹ Ávila Romo, Edith, "La Mujer en el Sector Productivo", en *Bien Común y Gobier...*, *Op.cit.*, p. 21

1917, la Comisión de Constitución, integrada por los diputados Francisco J. Múgica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Román y L. G. Monsón, emitió un dictamen a los artículos 34, 35, 36 y 37 constitucionales en donde se contenía la siguiente afirmación para negar el derecho de voto a las mujeres: *"El hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos, no funda la conclusión de que éstos deben concederse a las mujeres como clase. La dificultad de hacer la selección autoriza la negativa. La diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico"*, y de esto, concluían: *"...las mujeres no sienten, pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta de todo movimiento colectivo en ese sentido."*⁵⁵²

Se consideraban entonces como fundamentos de la negativa a otorgar derechos políticos a la mujer su falta de preparación, su desinterés "aparente" en los asuntos públicos, y su misión esencial de encargarse del hogar. En este último punto, los constituyentes llegaron incluso a determinar los roles específicos que debían cumplir hombres y mujeres en la sociedad mexicana, dejando al sector femenino el cuidado del hogar y de los hijos e indicando *"...los derechos políticos no se fundan en la naturaleza del ser humano, sino en las funciones reguladoras del Estado, en las funciones que debe ejercer para que se mantenga la coexistencia de los derechos naturales de todos; en las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana no se advierte la necesidad de conceder el voto a las mujeres..."*⁵⁵³

Las anteriores consideraciones se mantuvieron en el constituyente permanente hasta 1937, cuando, al rendir su informe de gobierno, el Presidente Lázaro Cárdenas preparaba el advenimiento de la ciudadanía de la mujer y manifestaba respecto a su condición en nuestro país: *"Mientras los detractores de su capacidad la califican como ignorante, como impreparada e inconsciente para decidir las contiendas democráticas y colaborar en los problemas de carácter público, se olvidan de que la mujer y el hombre, en nuestro país, han*

⁵⁵² Morales Becerra, Alejandro, "Declaración de Derechos realizada por los representantes del buen pueblo de Virginia y el sufragio femenino", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, (México), Tomo XLIX, números 223-224, enero-abril de 1999, p. 265

⁵⁵³ *Ibidem*, p. 266

adolecido paralelamente de la misma deficiencia de educación, de la misma falta de instrucción y de cultura, y de que el hombre no ha tenido la misma tolerancia, para juzgarla, que tuvo para juzgarse a sí mismo, cuando se reservó derechos y prerrogativas que no se justifican.⁵⁵⁴ No obstante, fue hasta el gobierno de Miguel Alemán Valdés que se reconoció el derecho de voto a la mujer, duplicándose de ese modo el electorado nacional y estableciéndose el sufragio universal en nuestro país.⁵⁵⁵

Por lo que se refiere al momento actual de nuestro sistema electoral, es imprescindible determinar: ¿cuál es la situación del sector femenino en la sociedad mexicana?, y ¿cual ha sido el avance de las mujeres en cuanto a su derecho pasivo de voto?

Se mencionó anteriormente el tamaño del sector femenino en la población actual mexicana, alcanzando el 51.17 %. Para conocer la situación actual de esta parte mayoritaria de los habitantes de nuestro país es, conveniente analizar los siguientes indicadores presentados por el INEGI:

INDICADORES RELEVANTES PARA ESTUDIOS DE GÉNERO, 1990 Y 2000

INDICADOR	1990	2000
Razón de masculinidad (Hombres por cada 100 mujeres)	97	95
Tasas específicas de participación económica		
Hombres	68.0	70.3
Mujeres	19.6	29.9
Porcentaje de población ocupada que percibe más de 5 salarios mínimos		
Hombres	8.8	13.5
Mujeres	4.6	10.4
Porcentaje de hogares		
Con jefatura masculina	82.7	79.4
Con jefatura femenina	17.3	20.6

⁵⁵⁴ *Ibidem*, p. 267 y 268

⁵⁵⁵ *Ibidem*, p. 269

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FUENTE: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos por Entidad Federativa. Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal.

Como puede observarse, la presencia mayoritaria de las mujeres en la población nacional se refleja en el índice de razón de masculinidad, al existir 95 hombres por cada 100 mujeres en nuestro país. Sin embargo, la densidad del sector femenino no es el único aspecto relevante para este estudio, pues si antiguamente se indicaba que la función propia de las mujeres era el cuidado del hogar, es decir, su reclusión al espacio privado de la sociedad, actualmente existen signos que contradicen esta afirmación: el 30 % de la población económicamente activa son mujeres, y no existe gran desproporción en cuanto a los salarios que éstas perciben en comparación con los de sus congéneres. Por otra parte, las mujeres se encuentran al frente de uno de cada cinco hogares mexicanos, lo cual significa la inversión de roles al interior de la familia, en virtud de que el dominio patriarcal ha disminuido y el género femenino adopta mayores posiciones de dirección familiar. La importancia de estos avances es comentada por varios investigadores sociales, y entre ellos, Gabriela Martínez resalta:

...la transición cultural, proceso social que permite a las mujeres cuestionar su destino predeterminado, de ser *madre y esposa*, convirtiéndose en actores sociales con proyectos de vida propios y donde la maternidad y el matrimonio pueden estar o no incluidos. Al ser protagonistas de sus vidas, las mujeres abren el campo de posibilidades para ser y estar en el mundo. Es decir, un mayor número de mujeres deciden estudiar y ejercer una carrera profesional, se plantean la necesidad de combinar el trabajo y la familia, el establecer relaciones de pareja más equilibradas, en fin, las mujeres buscan tener un papel más activo en la conformación de su identidad y en la construcción de un país más democrático.⁵⁵⁶

Así, la investigadora mexicana concluye: "Ante estas posibilidades, la construcción de la identidad femenina se vuelve un proceso dinámico y complejo; el ser mujer ya no significa exclusivamente ser madre y esposa, sino también ser profesionista, trabajadora, política,

⁵⁵⁶ Martínez Vázquez, Griselda, *Op.cit.*, p. 4

etcétera. Por lo tanto, el cuerpo (la naturaleza o lo biológico) deja de ser el referente principal de la identidad femenina.⁵⁵⁷

No obstante, a pesar del inminente avance de la mujer en el aspecto social y económico, en el ámbito político la situación de discriminación por razón de género continúa. Es cierto que las mujeres integran actualmente la mitad del padrón electoral y tienen igual derecho a votar que los hombres en las elecciones, pero esta situación no se corresponde con su presencia en las cámaras legislativas del Congreso de la Unión. Para sostener estas consideraciones, basta observar la composición de la Cámara de Diputados a partir del reconocimiento del derecho de voto de la mujer en 1953, en donde a partir de la XLII, y hasta la LVI Legislatura, han existido 389 diputadas federales, cifra que representa solamente el 9.44 % del total de legisladores (4,122 diputados) electos durante el periodo comprendido de 1952 a 1997. Gabriela Martínez Vázquez muestra la débil presencia de la mujer en la Cámara de Diputados en el siguiente cuadro⁵⁵⁸:

Integración de la Cámara de Diputados según Género (1955-1997)

Legislatura	Periodo	Total	Diputados	Diputadas	% de mujeres
XLII	1952-1955	161	160	1	0.62%
XLIII	1955-1958	161	157	4	2.48%
XLIV	1958-1961	161	153	8	4.97%
XLV	1961-1964	178	169	9	5.06%
XLVI	1964-1967	178	165	13	7.30%
XLVII	1967-1970	178	166	12	6.74%
XLVIII	1970-1973	178	165	13	7.30%
XLIX	1973-1976	194	175	19	9.79%
L	1976-1979	194	173	21	10.82%
LII	1979-1982	400	368	32	8.00%
LIII	1982-1985	400	358	42	10.50%
LIV	1985-1988	400	358	42	10.50%
LIV	1988-1991	500	441	59	11.80%
LV	1991-1994	500	456	44	8.80%
LVI	1994-1997	500	430	70	14.00%
Total		4,122	3,734	389	9.44%
%			90.73%	9.44%	

Fuente: Elaboración propia con datos de: Alicia Martínez, *Mujeres latinoamericanas en cifras*, Santiago de Chile, FLACSO, 1995. Presidencia de la Gran Comisión, Secretaría Técnica, *Participación de la mujer en la H. Cámara de Diputados XLII a la LV Legislatura (1952-1993)*, México, junio 1993.²² Los datos de la LVI Legislatura (1994-1997) se obtuvieron del *Álbum Fotográfico de la LVI Legislatura*, México, 1995.

²² También existe información en Ana María Fernández Poncela, 1995, Op. Cit.

⁵⁵⁷ *Ibidem*, p. 5

⁵⁵⁸ *Ibidem*, p. 15

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cuanto a la LVII y LVIII Legislatura (integración actual), la participación femenina en la Cámara de Diputados es la siguiente⁵⁵⁹:

LEGISLATURA	PERIODO	DIPUTADAS	DIPUTADOS	TOTAL	% MUJERES
LVII	1997-2000	94	406	500	18.8
LVIII	2000-2003	84	416	500	16.8

Con base en los datos presentados, puede señalarse que la participación de la mujer en la Cámara de Diputados a partir de 1953 ha sido notoriamente menor con respecto a la del género masculino, creándose una desproporción en la participación de ambos sexos en la integración de este cuerpo colegiado. La discriminación de las mujeres al interior de este órgano legislativo puede resumirse en las siguientes proposiciones.

1. Desde 1953 hasta la fecha 5,123 legisladores han integrado la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de los cuales 4,556 han sido hombres, y tan sólo 567 mujeres, esto es, el 88.9 % pertenece al género masculino y el 11.1 % al género femenino.
2. La participación que ha tenido la mujer en promedio a lo largo de estos 49 años en la composición de este órgano legislativo es del 8.31 %.
3. La participación más alta de la mujer en términos porcentuales sucede en la Legislatura LVII, correspondiente a 1997-2000, periodo en que el 18.8 % de la Cámara se integraba por miembros del género femenino.

A su vez, si la participación política de las mujeres en la Cámara de Diputados ha sido escasa, en la Cámara Alta del Congreso de la Unión esta situación es más evidente, pues la existencia de la mujer al interior del Senado ha sido mayormente desproporcional con respecto a la de los hombres, según puede observarse en la tabla presentada por Martínez Vázquez⁵⁶⁰:

⁵⁵⁹ Fuente: LVII Legislatura: Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (SISESIM), INEGI; LVIII Legislatura: Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados

⁵⁶⁰ Martínez Vázquez, Griselda, *Op.cit.*, p. 17

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Participación Femenina en la Cámara de Senadores (1964-1994)

Periodo	Legislatura	Curules	Mujeres	Hombres	% mujeres
1964-1970	XLVI-XLVII	64	2	62	3.13%
1970-1974	XLVIII-XLIX	64	2	63	3.13%
1976-1982	L-LI	64	4	61	6.25%
1982-1988	LII-LIII	64	6	57	9.38%
1988-1991	LIV	64	10	54	15.63%
1991-1994	LV	64	3	61	4.69%

Fuente: Ana María Fernández Poncela. *Participación política. Las mujeres en México al final del milenio.* México, FIEEM/COLMEX, 1995.

Entre tanto, durante las Legislaturas LVI y LVII, así como en la conformación actual de esta legislatura, la integración del Senado en atención al género de sus miembros es la siguiente:⁵⁶¹:

LEGISLATURA	PERÍODO	SENADORAS	SENADORES	TOTAL	% MUJERES
LVI	1994-2000	16	112	128	12.5
LVII	1997-2000	22	106	128	17.1
LVIII	2000-2003	23	105	128	17.9

Analizando las anteriores cifras, resaltan los siguientes aspectos:

- Desde la LXVI Legislatura hasta la actual han existido 768 legisladores en esta Cámara, dividiéndose en 88 mujeres y 680 hombres, es decir, el 11.4 y 88.6 % para los géneros femenino y masculino respectivamente.
- Aunque a primera vista pareciera haber similitud entre la participación de las mujeres en la colegisladora y en esta Cámara de Senadores, debe observarse que fue hasta 1964 cuando existió por primera vez una senadora en nuestro país, lo cual significa un lapso de once años, a partir del reconocimiento del derecho de voto a la mujer, para que ésta incursionara en la Cámara Alta del Congreso General.

⁵⁶¹ Fuente: LVI y LVII Legislaturas: SISESIM, INEGI; LVIII Legislatura: Dirección General de Apoyo Parlamentario, Senado de la República

3. En el mismo sentido, debe señalarse que durante los 18 años siguientes a la primera elección de una senadora, la participación femenina en esta Cámara fue verdaderamente marginal, sin alcanzar al menos el 7 % del total de los escaños.
4. Asimismo, durante todo este periodo (1964 a 2000) la participación femenina promedio en la Cámara de Senadores ha sido del 9.9 %, ocurriendo la más baja en las Legislaturas XLVI, XLVII, XLVIII y XLIX, con la presencia únicamente de dos senadoras, equivalentes al 3.1 % del total de los miembros; y la participación más alta en la Legislatura actual con 23 senadoras, es decir el 17.9 % de la Cámara.

4.1.1.2 PROPUESTA DE UTILIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POR LISTAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Las razones de esta inequidad en la presencia de las mujeres en la composición de los órganos representativos son diversas, pero entre ellas la más importante la constituyen las reglas del juego político existentes en nuestro país, concretamente las que se refieren a las candidaturas a puestos de representación popular por parte de los partidos políticos. En un intento por corregir esta situación, para las elecciones federales de 1994 y 1997 la legislación electoral promovía entre los partidos políticos la presentación de candidaturas femeninas a puestos de representación popular. Se ha dicho "promovía" porque ese era el sentido de la norma, debido a que se limitaba a expresar una intención favorecedora hacia la participación femenina, pero no establecía mecanismos concretos que permitieran su efectiva realización.

La disposición específica de la que se habla es el punto 3 del artículo 175 del CFIPE que señalaba: *"Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular."* Esta regla fue adicionada al CFIPE mediante reforma publicada en el Diario Oficial de 24 de septiembre de 1993.

Para corregir esta situación injusta e inequitativa, claramente contraria a los principios de la democracia participativa, se propone la utilización del sistema de representación proporcional

Existen primordialmente dos figuras jurídicas para conseguir la participación de las mujeres en los órganos representativos: **las cuotas de género establecidas en los estatutos de los partidos políticos; y las cuotas legales para la presentación de candidaturas.** Estos mecanismos pueden orientarse hacia la obtención de dos propósitos esenciales: **garantizar que un número específico de las candidaturas sea asumido por mujeres, o bien que ningún género exceda cierto porcentaje del total de candidatos en las listas electorales.**

La desventaja de las cuotas estatutarias de género consiste en que, debido a su establecimiento en la normatividad interna de los partidos políticos, la vigilancia de su cumplimiento se concentra principalmente en la supervisión de los órganos directivos del propio partido. Esta situación es, evidentemente, de poca efectividad práctica debido al poco interés que muestran la mayoría de los partidos por respetar las cuotas. Actualmente los partidos políticos que sobresalen por la adopción de estas disposiciones son el PRD y el PRI. No obstante, la disparidad entre las cuotas es elevada, y por ello la obtención de avances significativos en la presencia del género femenino en las cámaras legislativas es sumamente difícil. En este sentido, las cuotas legales resultan de mayor conveniencia, pues con ellas se **convierte una disposición estatutaria en una obligación legal susceptible de hacerse cumplir en caso de desobediencia.**

Las cuotas legales propuestas para eliminar la discriminación de género en la representación política de nuestro país se sitúan dentro del sistema de representación proporcional. La utilización de este sistema por motivos de equidad de género es reconocida, tanto en la doctrina como en la práctica jurídica. Al respecto, el Proyecto ACE define como una de las ventajas del sistema de representación proporcional por listas el que hacen más probable que las mujeres resulten elegidas:

Los sistemas electorales de RP son más favorables para la elección de mujeres que los

sistemas de mayoría. En esencia, los partidos pueden utilizar las listas para promover el desarrollo de las mujeres interesadas en la participación política y permitir el espacio para que los votantes elijan a las mujeres candidatas, sin limitar su opción de voto por otras razones. Tal como fue anotado anteriormente, en los distritos uninominales la mayoría de partidos se ven forzados a proponer como candidatos a personas ampliamente aceptables, las que raras veces son mujeres. Existen muchas evidencias que nos indican que la relación entre RP y la representación de las mujeres proviene de las democracias occidentales, pero actualmente encontramos otras, muy preliminares si se quiere, que sugieren un patrón similar en las nuevas democracias de África (Sudáfrica, Mozambique), Centro y Sudamérica (Argentina, Brasil y Costa Rica).⁵⁶²

En cuanto al aspecto pragmático de la representación proporcional para la participación política de las mujeres, la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo realiza un estudio denominado "Impacto Diferencial de los Sistemas Electorales en la Representación Política Femenina" en donde analiza los factores que inciden en la presencia de este género en los órganos representativos comunitarios, nacionales y regionales europeos, determinando al final los siguientes resultados:

...se observa que los Estados miembros que tienen un mayor nivel de representación política femenina (Suecia, Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos) son aquellos que tienen también sistemas electorales **proporcionales** o **mixtos**. De hecho, en una comparación a escala mundial de 162 países, aquellos en los que se ha logrado un nivel de 25% o más diputadas al Parlamento en las Cámaras Bajas o Únicas tienen (sin excepción) un sistema proporcional o mixto.

En cambio, si se examinan los Estados miembros con los niveles más bajos de representación política femenina, (Grecia, Francia y el Reino Unido) aparecen sistemas electorales **MAYORITARIOS** o **MIXTOS**. Nuevamente una comparación a escala mundial muestra que aquellos países con niveles de 10% o menos diputadas al Parlamento tienen (también sin excepción) sistemas electorales mayoritarios o nominales.⁵⁶³

⁵⁶² Proyecto ACE, *Op.cit.*

⁵⁶³ Documento *Impacto Diferencial de los Sistemas Electorales en la Representación Política Femenina*, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, marzo de 1997, http://www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/info_es.htm

De esta manera se comprueba que la representación proporcional es el sistema electoral más adecuado para favorecer la participación política de las mujeres en los órganos parlamentarios, y para el caso de nuestro sistema electoral, su utilización debe hacerse bajo el tipo de listas plurinominales.

La inclusión de cuotas legales en el sistema de representación debe analizarse adecuadamente con el propósito de que las expectativas de participación femenina sean verdaderamente efectivas y no se limiten a un mero formalismo teórico. Para esto, es necesario que los lugares ocupados por las candidatas en las listas de representación proporcional signifiquen expectativas válidas de ser elegidas, pues en la mayoría de los casos los lugares designados a las candidaturas femeninas se ubican al final de las listas, disminuyendo con ello las posibilidades de ser elegidas y estableciéndose con el único motivo de cumplir con el requisito de las cuotas. Esta situación permite colocar a las mujeres como nombres de relleno para completar las listas de representación proporcional, sin permitir el perfeccionamiento de la representación política.

Otro aspecto de forzosa consideración es el relativo a la calidad de las candidaturas, pues debe diferenciarse entre candidatas propietarias y candidatas suplentes. Si la colocación de las mujeres en los últimos lugares de las listas representa muy pocas posibilidades de ser elegidas, cuando son éstas son incluídas con el carácter de suplentes los resultados obtenidos son paupérrimos e insignificantes.

De esta manera, puede eludirse el objetivo de las cuotas legales de género colocando a las mujeres en los últimos puestos de las listas o alistándolas en candidaturas suplentes; en ambos casos se trata de formas ineficaces para el propósito que se persigue: conseguir una representación política adecuada de las mujeres en los órganos legislativos (y a lo cual se denomina representación política participativa). En este sentido, la simple utilización de cuotas electorales no garantiza resultados que reduzcan el problema de discriminación política hacia las mujeres. Esta opinión es respaldada por la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo cuando se indica:

...no se pueden considerar las cuotas como la solución completa para la representación de las mujeres en la vida pública. La utilización de cuotas debe verse acompañada de otras medidas, como son la colocación de mujeres en puestos altos de las listas electorales. Esto se ve en el ejemplo del Partido Socialista Belga, el cual, a pesar de la aplicación de una cuota de un tercio en las listas electorales, tiene menos de un tercio de mujeres entre sus candidatos electos porque las cuotas no afectan el lugar que ocupan los candidatos femeninos en las listas del partido, y con frecuencia ocupan los últimos lugares (Unión Interparlamentaria, 1997:75). Bélgica, el único país con cuota legislativa, ocupa únicamente el 11º lugar de la Unión Europea en cuanto a su representación parlamentaria de mujeres.⁵⁶⁴

En este contexto, antes de presentar la propuesta de utilización del sistema de representación proporcional para la participación de las mujeres en el Congreso de la Unión, es necesario analizar los adelantos legislativos nacionales en la materia. Al respecto, debe mencionarse que durante el desarrollo de la investigación, el Congreso de la Unión aprobó una reforma en materia de representación política de las mujeres, misma que fue publicada en el Diario Oficial de 24 de junio de 2002. Esta enmienda legal consistió en varias modificaciones al CFIFE, entre las cuales destacan:

- a) La adición al numeral 1 del artículo 4 para quedar como sigue: *"Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular."*
- b) En consonancia, se establece como obligación de los partidos políticos garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones [inciso s) del punto 1 del artículo 38].
- c) Se reforma el punto 3 del artículo 175 para establecer: *"Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre las mujeres y hombres en la vida política del país, a través de*

⁵⁶⁴ *Ibidem*

postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional."

- d) Para la materialización de estas disposiciones se decretan tres medidas específicas:
- 1) Del total de candidaturas presentadas por cada partido para diputados y senadores no pueden existir más del 70 % de candidatos propietarios de un mismo género (artículo 175-A). Esta disposición ya estaba prevista en el artículo vigésimo segundo transitorio del Decreto de reformas al CFIPE publicado en el DOF le 22 de noviembre de 1996.
 - 2) Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas, y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto; esto sin perjuicio de los avances señalados regulados en la normatividad interna de cada partido político (artículo 175-B).
 - 3) Las sanciones para el incumplimiento de las dos medidas anteriores pueden ser la amonestación pública al partido infractor o bien la negativa de registro de sus candidaturas, en caso de continuar el incumplimiento una vez que haya sido requerido para corregir las listas por parte del Consejo General del IFE (artículo 175-C).
- e) Finalmente, el segundo artículo transitorio de este decreto establece que las tres medidas específicas se aplicarán por lo menos para la celebración de los cinco procesos electorales federales siguientes a la entrada en vigor de las reformas.

El análisis de estas reformas permiten hacer las siguientes apreciaciones:

1. En primer lugar, la existencia misma de las modificaciones legales implica el reconocimiento de la desigualdad de oportunidades para los hombres y las mujeres, lo cual es, *per se*, de vital importancia.
2. También es significativa la inclusión del límite de 70 % para las candidaturas de un mismo género, sobre todo porque se hace referencia a las postulaciones como propietario, pues

anteriormente la mayoría de las candidaturas femeninas era de naturaleza suplente, aspecto que negaba la posibilidad de avances efectivos.

3. Otro punto favorable consiste en la previsión de sanciones para el caso de incumplimiento de las normas creadas, aspecto fundamental para avanzar en la eficacia de la nueva legislación.
4. No obstante, a pesar de estos signos positivos, las modificaciones al Código Electoral son insuficientes y conservan un sesgo inequitativo hacia las mujeres, por lo que su aplicación no garantiza una mejor posición del género femenino en la representación política del Congreso de la Unión. Esta afirmación se sostiene en los siguientes argumentos:

- La propuesta adolece del problema más común en los procesos de reformas constitucionales y/o legales: no se fundamenta en un análisis integral del sistema y de las instituciones involucradas en la materia objeto de las transformaciones. Siendo así, se reforman algunos artículos de la ley electoral, pero no se toman en cuenta la totalidad de aspectos que constituyen el sistema electoral mexicano, tales como los problemas de exceso en los representantes, el peligro de la fragmentación partidaria, la presencia irrelevante de partidos pequeños, la inequidad del actual sistema mixto con predominante mayoritario; temas que ya han sido tratados en esta investigación, presentando en consecuencia las correspondientes propuestas normativas.
- En las listas de representación proporcional sólo se obliga a los partidos a incluir tres candidaturas femeninas dentro de los primeros nueve lugares, según indica el artículo 175-B del CFIPE cuando señala: "...en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto...". Esta disposición es de limitado alcance en virtud de la escasa técnica legislativa, pues su interpretación gramatical permitiría que de las 40 fórmulas integradas en cada lista regional, solamente tres fueran de género femenino. El mismo supuesto se presentaría en el caso de la lista nacional integrada por 32 fórmulas de candidatos a senadores, en las cuales solamente tres candidaturas deben ser de género distinto.

Estas cifras no representan un avance significativo en la equidad para hombres y mujeres, siendo necesario también corregir el texto de la ley debido a su carácter ambiguo y de dudosa interpretación.

- Por otra parte, en el comentado artículo 175-B no se especifica la calidad de las tres candidaturas reservadas, pues se omite señalar si se trata de candidatos propietarios o suplentes, convirtiéndose en otra situación errónea que requiere ser ajustada.
- Para terminar, el artículo segundo transitorio que indica la aplicación de estas normas “por lo menos” en los siguientes cinco procesos electorales federales, evidencia una absurda técnica legislativa, pues la vigencia de las normas jurídicas solo puede corresponder a dos tipos: definida o indefinida. En primer caso, se trata de normas cuyo inicio y término de vigencia es determinado por el legislador de manera específica, de donde la expresión “por lo menos” es infortunada. A este respecto cabe preguntar: ¿Por qué se señala por lo menos? ¿Acaso se desconfía de la utilidad de la ley? ¿O se desconfía de lograr su cabal cumplimiento? ¿Cuál es el órgano encargado de determinar si la norma cesa en su vigencia pasados cinco procesos electorales? ¿Este mismo órgano podría prorrogar su vigencia por uno, dos, tres, o más procesos en caso de que las condiciones así lo requieran? Y finalmente, la pregunta más importante: ¿La cuestión de la equidad entre hombres y mujeres esta sujeta al tiempo? ¿Basta con garantizar el cumplimiento de la norma por quince años para que la situación de desventaja desaparezca? Efectivamente, esto podría suceder, pero igualmente podrían no presentarse los resultados esperados. Inclusive, podría acontecer que las mujeres inundaran los puestos de representación popular, por lo que, en este caso, ¿se debe aceptar ahora una desventaja para el género masculino en la representación política?

Concluyendo: las reformas aprobadas recientemente contienen evidentes adelantos en el problema objeto de la investigación, pero no lo resuelven de la mejor manera, y por ello es necesario presentar el siguiente diseño normativo:

1. Elevar las disposiciones relativas a la representación política participativa a rango constitucional, pues mediante la inclusión de los principios generales que promuevan la participación equitativa de hombres y mujeres en los cuerpos representativos federales en la Ley Fundamental de nuestro país, posteriormente se procedería a su implementación detallada en la legislación secundaria, y específicamente, en el Código Electoral.

En este punto es conveniente observar el ejemplo francés respecto a la paridad de género en política relatado por el embajador de Francia en México, Philippe Faure, quien reseña los cambios normativos sucedidos en su país en los siguientes términos:

El 21 de octubre de 1945 las estadísticas mostraban 5.6 por ciento de presencia femenina en la Asamblea Nacional Francesa, cifra que prácticamente no evolucionó hasta las elecciones legislativas de 1997, cuando los partidos políticos decidieron presentar más candidaturas femeninas. Fue así como hubo 10.9 por ciento de representantes electas al término de la segunda vuelta, porcentaje, sin embargo, todavía muy bajo. Luego de que se reconoció que la mitad de la humanidad no puede vivir privada de representación política, y siempre bajo el impulso de la sociedad civil el gobierno francés anunció el 19 de junio de 1997 una modificación a la Constitución: "Es preciso ante todo permitir a las francesas comprometerse sin obstáculos en la vida pública. Se propondrá una revisión de la Constitución, con el objeto de inscribir el objetivo de la paridad entre hombre y mujeres".⁵⁶⁵

Posteriormente, el 17 de junio de 1998 el Presidente Jacques Chirac envía al Parlamento un proyecto de ley constitucional relativo a la igualdad entre hombres y mujeres, para ser aprobado el 28 de junio de 1999. En su parte sustantiva, las reformas a la Constitución francesa indican:

"La ley favorece el acceso equitativo, tanto de las mujeres como de los hombres, a los mandatos electorales y las funciones". Para facilitar su puesta en marcha, los legisladores modificaron igualmente el artículo IV de la Constitución, imponiendo el

⁵⁶⁵ Faure, Philippe, "Paridad de género en política: el ejemplo francés", en *La Jornada*, (México), 8 de julio de 2002, p. 15

respeto de este principio a los partidos políticos. Francia, dotada así de un fundamento constitucional ambicioso, pudo instaurar una verdadera legislación en favor de la entrada de las mujeres en la política.⁵⁶⁶

Una vez aprobadas estas enmiendas constitucionales, el Parlamento francés se dio a la tarea de instrumentar estos principios mediante una ley fundamental que contuviera las acciones positivas necesarias para lograr los objetivos planteados. Los resultados para este país han sido favorecedores, y así lo define Philippe Faure: "Francia se convirtió (...) en el primer país del mundo en prever, para la mayoría de las elecciones, la obligación de presentar tantas mujeres como hombres; se trata de una obligación de medios y no de resultados, pues el objetivo consiste en dar el impulso que lanzará a las mujeres al escenario político."⁵⁶⁷

Este es el camino que debe seguir nuestro país para el establecimiento de una representación política participativa: adoptar los cambios constitucionales necesarios que permitan la participación efectiva de las mujeres en los órganos representativos federales, y con base en esos principios constitucionales, elaborar medidas positivas contenidas en la legislación electoral atendiendo a las condiciones histórico-sociales nacionales, siguiendo los siguientes lineamientos:

2. La utilización del **sistema de representación proporcional** para lograr una mayor participación de las mujeres en la representación política del Congreso de la Unión. Específicamente se trata de la inclusión de candidaturas femeninas en las listas regionales para la elección de los 200 diputados de representación proporcional, así como en la lista nacional para la elección de 64 senadores, de acuerdo con la propuesta normativa presentada para este órgano legislativo.
3. Establecer el **sistema cremallera en la integración de las listas** mencionadas. Este sistema es utilizado en algunos países europeos (Suecia y Alemania, principalmente) y consiste en alternar una candidatura femenina con una candidatura masculina en la

⁵⁶⁶ *Ibidem*

⁵⁶⁷ *Ibidem*

composición de las listas electorales. De acuerdo con el reporte del Parlamento Europeo, "La amplia utilización del "sistema cremallera" (alternancia de mujeres y hombres en las listas de los partidos) en Suecia desempeña un papel vital en garantizar altos niveles de representación política femenina."⁵⁶⁸

La aplicación del sistema cremallera permite la colocación de las mujeres en sitios idóneos para alcanzar una participación efectiva. Asimismo, es preciso aclarar que este sistema debe utilizarse para designar a los candidatos propietarios, integrando las listas con el mismo porcentaje de candidatos propietarios de cada género. De adoptar las modificaciones expuestas, los resultados mínimos en cada elección comprenderían el 25 % de diputadas y el 25 % de senadoras, es decir, se garantiza que al menos 100 escaños en la Cámara de Diputados sean de género distinto, así como 32 escaños en la Cámara de Senadores. Estos niveles de participación permiten la adecuada representación de hombres y mujeres en el Congreso de la Unión, además de favorecer el desarrollo político de las mujeres, pues como se anotó en el capítulo precedente, el desempeño legislativo de los diputados y senadores electos mediante el sistema de representación proporcional se encontraría sujeto a la aprobación de los electores en el siguiente proceso electoral, en caso de participar como candidatos uninominales.

4. El tercer punto en la reglamentación legal consiste en que **estas modificaciones no pueden tener una vigencia definida a priori**. Es preciso observar los resultados de su aplicación para estar en aptitud de decidir sobre su vigencia o sobre los cambios necesarios para su perfeccionamiento. Por el momento, puede afirmarse la conveniencia de utilizar la representación proporcional para reflejar lo más exactamente posible la composición de la sociedad mexicana, no solamente en el aspecto político, sino también en el de género, solucionando con ello la constante discriminación que ha existido hacia las mujeres a lo largo de nuestra historia parlamentaria.
5. Por último, **es de fundamental importancia el establecimiento de sanciones para obligar al cumplimiento de las medidas apuntadas**. En las reformas recientes se prevé la

⁵⁶⁸ Documento *Impacto Diferencial de los Sistemas Electorales en la Representación Política Femenina...*, *Op.cit.*

aplicación de una doble amonestación pública antes de negar el registro de las fórmulas correspondientes, pero este tipo de sanciones es insuficiente considerando la importancia de estas disposiciones electorales. Para solucionar esto debe fijarse que, en caso de incumplimiento por parte de un partido político o coalición a las disposiciones de género, el Consejo General le requerirá para que en un plazo de 48 horas subsane los errores de sus listas, y de no hacerlo, **se negará el registro de LA LISTA COMPLETA DE QUE SE TRATE**. En la actualidad únicamente se niega el registro de las candidaturas que no cumplen con la norma, concediendo el registro de las demás postulaciones. Si la intención es garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en el Congreso de la Unión, es indispensable la perfección de la norma mediante sanciones que correspondan a la trascendencia de la materia..

Una vez que se ha presentado la propuesta de solución, se indicarán los argumentos que defienden la participación paritaria de las mujeres en el sistema electoral mexicano.

El primer aspecto se refiere a la igualdad legal entre hombres y mujeres, así como a la libertad para ser candidato a un puesto de representación popular. Al respecto, es preciso advertir la existencia de una igualdad meramente formal entre hombres y mujeres para participar en la contienda política. Se trata de un derecho pasivo de voto igualitario en el texto legal, pero sin las condiciones que aseguren su efectivo cumplimiento, y la igualdad en estas condiciones no es suficiente en términos de una auténtica democracia participativa.

Es urgente determinar una distinción entre la igualdad y la capacidad para ser elegido. En palabras del filósofo Raymond Aarón, no debe confundirse la "libertad" para ser miembro del Congreso de la Unión con la "capacidad" para serlo, pues como señala este filósofo: "...*ser libre de hacer una cosa y ser capaz de hacer una cosa*, son dos nociones radicalmente diferentes."⁵⁶⁹ En este caso, la incapacidad de las mujeres para ser electas no proviene de sus habilidades intrínsecas, sino, como se explicó anteriormente, de las condiciones inicialmente

⁵⁶⁹ Aron, Raymond, *Ensayo sobre las libertades*, trad. Ricardo Ciudad Andreu, México, Ed. Alianza, 1991, (Colección Los noventa), p. 206

benéficas para el género masculino. Esta situación demuestra la presencia de una libertad formal unida a una incapacidad material en perjuicio de la mitad de la población mexicana.

En el mismo sentido se expresa Anna Fernández Poncela cuando precisa:

Se dice que la constitución de la mujer como sujeto político comienza en la Revolución francesa como consecuencia de las luchas burguesas que afirman la igualdad entre todos los seres humanos. Sin embargo, es un sujeto en construcción que todavía vive la discriminación política en forma directa a pesar de su voluntad expresada en las luchas históricas del sufragismo o el movimiento feminista de nuestros días. La historia de la política ha sido una historia de exclusiones de la mujer en cuanto a la concepción de la ciudadanía moderna. De hecho, la ciudadanía de la mujer, tan comúnmente tachada de "segunda categoría", es de tipo formal y se encuentra dentro de un sistema de poder eminentemente androcéntrico y masculinizante. Por otro lado, la supuesta igualdad formal encubre una desigualdad manifiesta por el acceso diferencial a los recursos.⁵⁷⁰

Raymond Aron concibe dos de libertades: la libertad formal y la libertad real. La primera se restringe a los postulados legales y no se preocupa por su materialización efectiva, mientras la segunda (la libertad real), "...equivale a lo que llamábamos antes *capacidad (ability)* y no *libertad*. En una sociedad donde no existe escuela gratuita, el obrero sin recursos suficientes para enviar a sus hijos a la escuela no es por ello *no-libre* de que se instruyan, sino que no posee los medios, es incapaz."⁵⁷¹ En este sentido, **las propuestas presentadas buscan eliminar la libertad formal de las mujeres para participar en la representación política y fundar su libertad real (o capacidad) por medio de las acciones positivas que les otorguen posibilidades razonables y efectivas de obtener la representatividad suficiente para participar en la deliberación de los asuntos públicos y en el ejercicio del poder político.**

La participación política de las mujeres es también un asunto de la democracia participativa, pues como indica el Parlamento Europeo: "El concepto de democracia

⁵⁷⁰ Fernández Poncela, Anna M., (comp.), *Participación política: Las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colegio de México, 1995, p. 63

⁵⁷¹ Aron, Raymond, *Ensayo sobre las libertades.... Op.cit.*, p. 212

solamente asumirá un significado verdadero y dinámico cuando tanto las medidas políticas como la legislación nacional sea responsabilidad conjunta de hombres y mujeres que proyectan una mirada equitativa sobre los intereses y aptitudes de ambas mitades de la población.”⁵⁷² Graciela Hierro presenta este problema de la democracia diciendo: “El discurso sobre la democracia, en la mayoría de los países, no considera entre sus prioridades la opresión femenina. Esta circunstancia oscurece los logros de los movimientos liberadores en todo el mundo y dificulta la posibilidad de acercarse a una democracia real, sin tomar en cuenta los intereses de la mitad de la humanidad: las mujeres.”⁵⁷³

En estas condiciones, la propuesta diseñada apunta hacia la eliminación de la discriminación de la mujer en el ámbito político para contribuir en el desarrollo de la democracia. La presencia femenina en los órganos legislativos es imprescindible, pues solo de esa forma se asegura la defensa de los intereses de este grupo social, así como una visión de género en las discusiones políticas. Stuart Mill argumenta magistralmente estas observaciones:

Es una condición inherente a los asuntos humanos que por más sincera que sea la intención de proteger los intereses de los demás, esto no puede ser seguro ni saludable, si entraña el hecho de atar las manos de los demás. (...) En la proporción en que cualquier individuo, sin que importe quien sea, queda excluido de ese gobierno, sus intereses se ven privados de las garantías que dispensan al resto, y el mismo tiene menos campo y estímulo que el que pudiera tener de otro modo para aplicar sus energías con el fin de lograr el bienestar propio y el de la comunidad, de lo cual dependen siempre la prosperidad general.⁵⁷⁴

De tal modo, para este filósofo “Constituye un gran desaliento para un individuo, y aún para una clase, el que se le excluya de la constitución, reduciéndolo al grado de tener que suplicar a los árbitros de su destino, para que se le tome en consideración”.⁵⁷⁵ Con base en estos señalamientos, la participación política de las mujeres como diputadas y senadoras resulta obligatoria para garantizar su intervención en la discusión de los temas generales, al igual que

⁵⁷² Documento *Impacto Diferencial de los Sistemas Electorales en la Representación Política Femenina...*, *Op.cit.*

⁵⁷³ Hierro de Matte, Graciela, “Democracia y Género: crítica a la visión androcéntrica...”, *Op.cit.*, p. 19

⁵⁷⁴ Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno repres...*, *Op.cit.*, p. 72 y 73

⁵⁷⁵ *Ibidem*, p. 82

en la elaboración de políticas para solucionarlos. La visión de género es esencial para la función legislativa, y solo con la presencia equitativa de hombres y mujeres se obtendrá una auténtica representación política participativa.

El momento para adoptar las acciones positivas descritas no sólo es evidente, sino incluso puede decirse que la espera para el perfeccionamiento del sistema electoral y la realidad social ha sido muy larga. Sobre este punto, Elena Jeannetti Dávila escribe:

La modernización de un país está ubicada en la capacidad de sus hombres y mujeres en el ejercicio del poder. Es ésta la oportunidad para que la mujer ocupe su espacio en la dimensión que le corresponde en la vida estatal y para la que sí tiene capacidad reconocida. La mujer gobernante en el ejercicio del poder ha demostrado igualdad con el hombre en la responsabilidad nacional, sin embargo, hoy en día (...) su presencia es reducida; podría afirmarse que *obedece más a una concesión que a una participación proporcional; obedece más a una formalidad distributiva* que a su significación real en el desarrollo del país.⁵⁷⁶

La capacidad de la mujer esta comprobada por su participación en la economía y en el gobierno, sin mencionar su eterna labor en el espacio privado encargándose del núcleo familiar, célula social en donde se prepara a los futuros ciudadanos del Estado. Proveer a una representación política participativa constituye uno de los retos más importantes de la consolidación democrática en México. No hacerlo significaría la permanencia de atavismos autoritarios, así como el desperdicio de talentos indispensables para el desarrollo político, y especialmente legislativo de nuestro país.

El otorgamiento del poder político a las mujeres es vital para la democracia. La investigadora Elena Urrutia advierte la "importancia para las mujeres e ganar espacios en los puestos de decisión a la vez de ganar temas, (...) lograr 'el reconocimiento de los asuntos de género como asuntos políticos; poner en la política el mundo de la mujer, y su experiencia', a

⁵⁷⁶ Jeannetti Dávila, Elena, "La mujer en la vida política de México", en *Estudios Políticos, Revista de las especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, (México), Cuarta época, número 5, octubre-diciembre de 1994, p. 133

lo que se puede añadir que la democracia esta incompleta si las mujeres, sus intereses y valores están ausentes de la agenda política."⁵⁷⁷ Con la implantación de las reformas apuntadas, estos objetivos pueden cumplirse cabalmente.

4.1.1.2 PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN LOS PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR

El tema de los jóvenes es sumamente importante en la sociedad actual. El sector que éstos representan dentro de la población mexicana asciende a casi una tercera parte de su totalidad. Por otro lado el tratamiento de este tema es motivo de constante preocupación, no sólo por su magnitud, sino por la necesidad de presentar a los jóvenes las oportunidades que permitan su participación en todos los aspectos de la vida colectiva.

No obstante, a pesar de la importancia del tema, indicar quiénes son los miembros de este sector social es complicado, sin que hasta ahora se hayan establecido criterios absolutos al respecto. En este sentido, uno de las opiniones a considerar es la que se desprende de los estudios realizados por el Instituto Federal Electoral sobre el tema, en donde se afirma:

Definir cuánto tiempo dura la adolescencia y la juventud ha sido motivo de discusión por parte de varios investigadores y estudiosos. Generalmente sus opiniones varían, pero tomando el punto de vista de algunos psicólogos diremos que cuando hablamos de jóvenes nos referimos a los hombres y las mujeres que tienen entre 12 y 25 años de edad, esto es, desde aquellos que ya comenzaron la secundaria hasta quienes están por terminar una carrera o se han integrado al trabajo y se preparan para formar una pareja o ya lo han hecho."⁵⁷⁸

De este modo, con el propósito de establecer un parámetro que guíe la investigación, se consideraran como integrantes de este grupo social a los hombres y mujeres que han alcanzado

⁵⁷⁷ Fernández Poncela, Anna M., (comp.), *Participación política: Las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colegio de México, 1995, p. 9

⁵⁷⁸ *Los derechos de los jóvenes*, Instituto Federal Electoral, 1999, (Colección Apuntes de Cultura Democrática, No. 5), p. 8

la mayoría de edad, y con ella el derecho a la ciudadanía y al ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos, hasta la edad de 30 años. De acuerdo con este intervalo, la población joven de nuestro país asciende a 27,221,012 personas, según revela el XII Censo General de Población y Vivienda de 2002. Desde este punto de vista, se procederá al análisis de la participación política de la juventud mexicana.

La magnitud de la población juvenil no se manifiesta únicamente en el porcentaje que representa de la población mexicana, sino también en comparación con el número de personas con posibilidades efectivas de ejercer el derecho de voto. De este modo, analizando los padrones electorales correspondientes a las tres últimas elecciones federales, es posible determinar los siguientes indicadores:

- Para la elección de 1994, la edad del 24 % de los ciudadanos inscritos oscilaba entre los 18 y 24 años. Ampliando el rango de edad hasta los 34 años, la cifra correspondía al 52 % del total.
- El padrón electoral de 1997 se integraba por 53,022,198 ciudadanos, de los cuales 19,854,023 (equivalentes al 37.4 %) se situaban entre los 18 y 29 años. Esto significa que la tercera parte de la población con posibilidad de emitir su voto eran jóvenes.
- En cuanto a las elecciones del 2 de julio de 2000, el padrón electoral alcanzaba los 57,483,393 ciudadanos, y el porcentaje de personas de entre 18 y 29 años ascendía al 34.61

Estas cantidades permiten comprobar la relevancia social y política de los jóvenes, así como la necesidad de que éstas correspondan con sus niveles de participación política.

En este contexto, el primer aspecto a considerar en la investigación es el reducido espacio de oportunidades de los jóvenes para participar en los espacios de representación política. Sin embargo, esta falta de oportunidades no se presenta únicamente en el ámbito político, sino que se proyecta sobre la totalidad del entorno social, generando un sentido de desaliento y apatía entre la mayoría de los jóvenes. Al respecto, varios investigadores han

realizado importantes estudios sobre el estado de la juventud mexicana. Entre ellos, el sociólogo Luis I. Sánchez Gómez apunta:

Si el sector juvenil nunca fue la esperanza del futuro, ahora la mayoría de los jóvenes sabe que su esperanza no tiene futuro. Todavía las generaciones nacidas en las décadas de los cincuenta y sesenta, que alcanzaron su juventud 20 años después, pudieron pensar en posibilidades de obtener una beca en el extranjero, acceso a un empleo estable, constituir una pareja y disfrutar una vivienda propia. Si lo obtenían o no, era otra cosa, porque a fin de cuentas nuestras sociedades siempre han estado altamente polarizadas; pero lo que cuenta, para este caso, es que en el imaginario social de los jóvenes era posible construir una expectativa de estas dimensiones en cuanto a su incorporación a la vida adulta.

Éste no fue el caso para las generaciones nacidas a partir de la década de los sesenta, donde prácticamente su horizonte social fue el de una permanente crisis. La síntesis punkiana del "No hay futuro", intuida en los inicios de los ochenta, fue profética de lo que significaría el resto de los años en el cambio de los procesos de incorporación juvenil a la sociedad adulta.⁵⁷⁹

La escasez de oportunidades ha provocado entre los jóvenes una creciente apatía en el ámbito social y político. Sobre esta situación, Manuel Camacho Solís indica: "Los jóvenes de nuestros días ya no quieren cambiar el mundo. Desdeñan la participación política y sólo aspiran a sobrevivir individualmente, a diferencia de los años sesenta, principalmente 1968 y hasta los ochenta, cuando la ilusión del cambio global provocó movimientos estudiantiles y el auge de organizaciones políticas que coadyuvaron a abrir la democracia."⁵⁸⁰ En el mismo sentido, Vicente Verdú indica:

...estos jóvenes ya no aspiran, como sus antecesores rebeldes, a transformar la sociedad. Pasan de ella. Frente a las cuestiones de carácter social proclaman la liberación particular, ante el pensamiento único, el pensamiento abierto; en vez de la réplica, la innovación; en lugar de la adaptación, las adopciones; en sustitución del

⁵⁷⁹ Sánchez Gómez, Luis I., "Elementos para una política juvenil", en Cordera, Rafael, (coord.), *México joven: políticas y propuestas para la discusión*, México, UNAM, 1996, p. 73

⁵⁸⁰ Martínez González, María de Lourdes, "Cambiar el mundo pasó de moda", en *Bucareli Ocho*, Suplemento de Información y Análisis Político, *El Universal*, (México), 27 de mayo de 2002, p. 1

cambio rápido, la evolución lentificada. No confían en el progreso y no tienen nada que ver con las conocidas formas de agrupamientos rupturistas que extrañan su eficacia de la cooperación de clase. La libertad no se demanda ahora para salvar a una determinada clase social y, posteriormente, al mundo, sino sólo para salvarse a sí mismos. Ser libres para ser yo. La libertad no será, pues, una liberación social, sino una liberación de lo social.⁵⁸¹

El rechazo de esta parte de la población hacia la participación política es preocupante para el sistema democrático pues, como considera Camacho Solís, "en un país donde los ciudadanos carecen de interés por las cuestiones públicas puede haber una ficción de democracia, una democracia de temporal, una democracia del dinero que se gasta en campañas, pero no va a haber beneficios democráticos, no va a haber una opinión pública, ni una defensa radical de los derechos de los ciudadanos."⁵⁸² En este caso, se trata del desinterés de la tercera parte de la población mexicana, lo cual obliga a la adopción de acciones positivas tendientes a solucionar este problema.

El origen de este fenómeno se encuentra en la creciente discriminación hacia el sector juvenil en casi todos los aspectos de la vida social, sin que sea una excepción el espacio representativo. Una de las formas de discriminación consiste en la práctica común de subestimar las capacidades de los jóvenes. Así, Sánchez Gómez describe algunos de los argumentos que se les presentan a los jóvenes al incorporarse a las actividades de las personas adultas:

- En primer lugar, todo mundo presupone que no sabe nada: "Aquí tienes que aprender, ¿eh?..."
- Consecuentemente, todos se sienten con el derecho de sugerirle, comentarle, ordenarle o exigirle ciertas cosas: "Mira, lo que tú debes hacer es esto..."
- Las actividades que les son asignadas son las más monótonas o las que nadie quiere hacer, es así como a los miembros de la Comisión Juvenil les toca pintar las bardas...

⁵⁸¹ Verdú, Vicente, "Jóvenes y basura", en Bucareli Ocho, Suplemento de Información y Análisis Político, *El Universal*, (México), 4 de febrero de 2002, p. 1

⁵⁸² Martínez González, María de Lourdes, "Cambiar el mundo pasó de...", *Op.cit.*

- Las cosas que haga, bien o mal, por ser todavía parte de su proceso de aprendizaje, se evalúan con cierta reserva: "Hay que darle chance, total está chavo..."
- Las ideas y proyectos que propone se consideran como meras utopías (entendido el concepto en el peor de los sentidos), los cuales no pueden integrarse a ideas o proyectos de los adultos que son reales y serios: "Esta bien tu rollo, pero ¿sabes cuándo lo vamos a hacer?..."⁵⁸³

De este modo, la participación de los jóvenes ha sido permanentemente menospreciada, lo mismo que la adopción de políticas tendientes a su mejoramiento. El consultor de la Organización Iberoamericana de la Juventud, José Antonio Pérez Islas, establece la siguiente metáfora de la situación:

La historia de las políticas estatales para la juventud en México es la clásica historia de amor, en ella han existido y en ocasiones coexistido: pasión, celos, desengaños, separaciones, arrepentimientos, indiferencia, etc. Pocos se han atrevido a contar esta historia (yo diría que nadie) y yo aventuro la hipótesis de que hay dos tipos de razones: la primera, quizá sea porque siempre la han considerado una historia menor, comparada con las clásicas historias entre campesinos-Estado, obreros-Estado o empresarios-gobierno; y si no es así, posiblemente se deba a que casi nadie cuenta sus propias historias de amor, porque mal que bien en la relación jóvenes-Estado, todos, en algún momento, nos insertamos (alguna vez fuimos jóvenes, ¿o no?), hayamos querido o no, y sea del lado que haya sido.⁵⁸⁴

De esta forma, Pérez Islas concluye:

En consecuencia, estamos ante un problema de poder, en una sociedad que, entre otras divisiones, se estructura jerárquicamente por edades, donde al joven se le suele asignar un lugar subordinado a un adulto o grupo de adultos, cuyos objetivos serán en lo básico dos: formarlo y controlarlo; ante lo cual el joven puede asumirlo y esperar a que le llegue su turno o rebelarse. Así, la emergencia de los jóvenes como agente social es la

⁵⁸³ Sánchez Gómez, Luis I., "Elementos para una política ju...", *Op.cit.*, p. 75

⁵⁸⁴ Pérez Islas, José Antonio, "Historia de un amor como no ha habido otro igual...", en Cordera, Rafael, (coord.), *México joven: políticas y propuestas para...*, *Op.cit.*, p. 81

historia de una representación social, conformada en la interrelación de dos fuerzas: el control y la resistencia.

De esta manera, aunque biológica y físicamente el joven esté apto para desarrollar las tareas del adulto, tiene que someterse a un proceso de certificación social hasta que se le conceda el grado de adulto. (...) [Así,] la relación institución-juventud consiste en que el joven "como que quiere y no puede, como que puede y no lo dejan".⁵⁸⁵

En la esfera de la representación política la presencia de los jóvenes muestra las mismas circunstancias. Fernández Poncela coincide en que el tema de la juventud y la política en México ha sido poco estudiado a pesar de la importancia, urgencia y necesidad de hacerlo.⁵⁸⁶ Esta investigadora afirma que: "La estructura demográfica en el país y su reflejo en el padrón electoral muestran una población preponderantemente joven, misma que no se ve reflejada en la élite política gobernante, pero que por su peso demográfico tiene mucho que decir electoralmente."⁵⁸⁷

Para comprobar sus apreciaciones, Fernández Poncela analiza la composición del Congreso de la Unión correspondiente a la LVI Legislatura (1994-1997), y presenta los siguientes resultados en la Cámara de Diputados:

La media total de edad de los curules (sic) era de 46.54 años, la media de los hombres en concreto 47.02 años y la de las mujeres 46.06, algo menor que la de los primeros. La media de edad de los miembros del PRI en esta cámara era de 47.09, la del PAN 46.16, la del PRD 47.49 y la del PT 44.8 años. Además de la media de edad, también resulta significativo ver cuáles son las edades o grupos de edad que predominan. Según las fuentes consultadas, se puede decir que el grupo de edad predominante en el PAN y el PRD iba de los 35 a los 44 años, mientras que el que domina en el PRI es algo superior, de 45 a 54 años, aproximadamente.⁵⁸⁸

⁵⁸⁵ *Ibidem*, p. 82

⁵⁸⁶ *Vid.* Fernández Poncela, Anna M., *Jóvenes y política: Balance y perspectivas*, en Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Instituto Federal Electoral, http://deceyec.ife.org.mx/jovenes_y_politica.htm









⁵⁸⁷ *Ibidem*

⁵⁸⁸ *Ibidem*

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, las estadísticas obtenidas fueron las siguientes: "...la media de edad en el Senado (...) era de 51.04 años, la de los hombres 49.90 y la de las mujeres senadoras en particular 52.19 años, algo más alta. En términos generales el grupo de edad más numeroso en esta cámara es el que va de los 45 a los 54 años, esto es, un poco más elevado que en la diputación. La media de edad de los senadores priístas era de 50.22, la de los panistas 54.35 y finalmente la de los perredistas."⁵⁸⁹

En lo que se refiere a la integración actual de la Cámara de Diputados, su distribución por edades es la siguiente⁵⁹⁰:

INTEGRANTES POR EDADES Y PARTIDO POLÍTICO

EDADES									IND	TOTAL
70 - 75	3	1	0	0	0	0	0	0	0	4
65 - 70	8	3	0	1	0	0	0	0	0	12
60 - 65	16	9	3	0	0	0	0	0	0	28
55 - 60	27	16	6	1	1	0	0	0	0	51
50 - 55	35	16	5	3	2	0	0	0	1	62
45 - 50	60	33	14	1	4	2	0	1	1	116
40 - 45	41	42	17	1	2	1	1	0	0	105
35 - 40	30	44	8	2	1	0	0	0	0	85
30 - 35	7	46	4	5	1	0	1	0	0	85
25 - 30	2	22	1	4	0	0	0	0	0	29
20 - 25	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
TOTAL	208	207	54	16	8	3	2	1	1	500

Con base en estos datos es posible determinar los siguientes indicadores:

⁵⁸⁹ *Ibidem*

⁵⁹⁰ Fuente: Dirección General de Apoyo Parlamentario, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. La media de edad en esta Cámara es de 51.81 años, lo que significa un aumento de 5.27 respecto de la LVI Legislatura, cuando la media era de 46.54 años.
2. El intervalo de edades con mayor incidencia es el que va de los 45 a los 50 años.
3. Únicamente el 6.2 % de los diputados son menores de 30 años, es decir que existen solamente 31 jóvenes en este órgano legislativo.
4. Del total de diputados jóvenes, el 83.87 % pertenecen únicamente a dos partidos políticos: el PRI y el PAN.

4.1.1.2.1 PROPUESTA DE UTILIZACIÓN DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL POR LISTAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Los niveles señalados de participación juvenil representan un serio problema para la democracia, pues impiden el cumplimiento cabal de los principios de igualdad y pluralismo. Al mismo tiempo, el ejercicio del poder político sin tomar en cuenta la opinión de la tercera parte de la población mexicana constituye un grave obstáculo para el establecimiento de la representación política participativa. Si el Parlamento es el símbolo del diálogo político y el lugar idóneo para la elaboración de las directrices que rijan el desarrollo de la sociedad a través de las normas jurídicas emitidas, cuando éstas son elaboradas sin tomar en cuenta el punto de vista de sus destinatarios se crea un abismo entre la realidad social y el quehacer legislativo. Este fenómeno obstaculiza la existencia de leyes que correspondan a la voluntad general de la cual los jóvenes también forman parte, y deteriora el proceso de consolidación democrática que experimenta nuestro país.

En este sentido, se hizo alusión a las nociones más generalizadas respecto de la juventud que conciben a este sector social inmerso en un marco de marginación social y política. Se trata efectivamente de un problema de poder político, y por lo tanto, de política como gobierno.

Es indispensable cambiar la visión sobre los jóvenes, como indispensable es también su inclusión en los órganos detentadores del poder político. De no hacerse así, la naturaleza de la política seguirá marcada por el aislamiento de la juventud, en donde de manera paradójica, a pesar de la vastedad de formas de comunicación existentes en nuestros días, los jóvenes no pueden comunicarse social ni políticamente. Tomando las palabras de Luis Sánchez Gómez, "...no podemos seguir elaborando proyectos, planteando programas y realizando actividades, si no sabemos qué es lo que piensan, esperan y desean nuestros sujetos/objeto: la población juvenil."⁵⁹¹

Garantizar la participación de los jóvenes en los órganos de representación política permite su inclusión en la toma de las decisiones colectivas. Es importante que los jóvenes tengan posibilidades efectivas de influir en el desarrollo de la actividad política, pues al hacerlo enriquecerían el debate político e intervendrían en la elaboración de programas adecuados para la atención de la juventud mexicana. El valor de este sector inmenso de la nuestra población no puede desperdiciarse, y a pesar de las múltiples opiniones contrarias a su capacidad de participación, el impulso de los jóvenes nacionales es fundamental para un sistema democrático, en donde la igualdad de posibilidades efectivas de participación para todos los ciudadanos es debe ser una realidad.

La importancia de la juventud mexicana ha sido defendida por varios estudiosos, y entre ellos el insigne maestro Andrés Serra Rojas indicaba:

Hay en México varios millones de jóvenes dispuestos a trazar el futuro de nuestra vida económica [social, política y cultural]. Ellos están poblando nuestras universidades, instituciones técnicas y centros de cultura. Esa es la aurora mexicana que nace, por eso deseamos que sean diferentes a nosotros, que somos terriblemente egoístas, y que vivan en un mundo más justo que el actual. Ellos viven con la fe puesta en el destino de la nación; es una legión generosa de hombres libres que empeñosa y decididamente sabrán salir adelante de los peligros que nos amenazan y construirán una nueva comunidad al servicio de las mejores causas humanas.⁵⁹²

⁵⁹¹ Sánchez Gómez, Luis I., "Elementos para una política ju...", *Op.cit.*, p. 76

⁵⁹² Dávalos, José, "Andrés Serra Rojas", en *El Universal*, (México), 6 de octubre de 2001, p. A28

Ante las opiniones desaprobatorias de los jóvenes mexicanos es necesario presentar estudios objetivos que permitan aprovechar el enorme recurso poblacional que representa la juventud. Es indudable que ante la discriminación por parte de la sociedad y de sus instituciones, la apatía entre este sector social encuentra un ambiente propicio para su crecimiento. Por lo tanto, es indispensable encontrar soluciones institucionales que permitan a los jóvenes participar activamente en el diseño de la vida colectiva, y particularmente en los órganos depositarios de la función legislativa, pues al participar en la creación de las normas jurídicas, se hace factible la defensa de los derechos de la población juvenil por sus mismos representantes.

La subsistencia de los jóvenes al margen de los órganos representativos significa preservar las acciones de discriminación que existen en la actualidad, obligándolos a aceptar que sean "otros" quienes diseñen los programas y acciones gubernamentales de la juventud, sin que se escuchen las opiniones de sus destinatarios. John Stuart Mill expone los resultados de este tipo de conductas cuando describe: "Siempre que el campo de acción de los seres humanos se circunscribe artificialmente, sus sentimientos se estrechan y empuerquecen en la misma proporción. Lo que nutre el sentimiento es la acción (...) Si una persona no tiene que hacer por su país, éste no le importará. Desde la antigüedad se ha dicho que en un despotismo no hay a lo sumo más que un patriota: el tirano mismo, y este dicho se basa en una apreciación justa de los efectos de la sumisión absoluta..."⁵⁹³

Por otro lado, la débil participación juvenil en los órganos de representación política representa un signo contrario a la democracia participativa. En efecto, para la existencia de un auténtico sistema democrático es imprescindible la participación efectiva del mayor número de los grupos sociales existentes en el Estado. No obstante, esta participación no puede limitarse, como tradicionalmente se ha hecho, al simple ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones, sino que debe proyectarse a todos los ámbitos de decisión de la vida colectiva, y el más importante de éstos es, sin lugar a dudas, el Parlamento del Estado. En este sentido, la utilización del sufragio universal como indicador del grado de democracia existente en una comunidad política es insuficiente. En el momento actual del desarrollo de la democracia se ha

⁵⁹³ Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno repres.... Op.cit.*, p. 62

superado el problema de “quienes” deben participar en la toma de las decisiones políticas. Así, de acuerdo con Robert Dahl, la teoría democrática se fundamenta en el principio de la “inclusión de los adultos”, y este principio implica el otorgamiento de derechos políticos al mayor número de residentes de un país determinado⁵⁹⁴.

En nuestros días el punto medular de la participación democrática se sitúa en determinar “donde” votan los sujetos de derechos políticos. Se trata entonces de un problema de ejercicio del poder político, y desde este punto de vista, la actividad política en manos de un solo grupo social es gravemente cuestionable, por lo que la respuesta a este problema es el pluralismo partidario. Ante el ejercicio del poder por parte de un solo género, la respuesta es la inclusión de las mujeres; y para corregir el fenómeno de la toma de decisiones por parte de los adultos sin la participación de los jóvenes, la inclusión de éstos no solamente es adecuada, sino incluso obligatoria. Norberto Bobbio expone estas cuestiones contemporáneas de la teoría democrática diciendo:

Después de la conquista del sufragio universal, si todavía se puede hablar de una ampliación del proceso de democratización, dicha ampliación se debería manifestar, no tanto en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como se suele considerar, cuanto en el paso de la democracia política a la democracia social; no tanto en la respuesta a la pregunta ¿quién vota? como en la contestación a la interrogante ¿dónde vota? En otras palabras, cuando se desea conocer si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país, se debería investigar no si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho⁵⁹⁵.

Ante estas consideraciones, la pregunta necesaria es: ¿Ejercen lo jóvenes su derecho de voto en la toma de las decisiones políticas dentro del Congreso de la Unión? La respuesta es simple: no lo hacen por la simple razón de no tener presencia efectiva en este órgano encargado de la creación del derecho regulador de la vida colectiva en el Estado Mexicano.

⁵⁹⁴ Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos...*, *Op.cit.*, p. 47, 48

⁵⁹⁵ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem...*, *Op.cit.*, p. 35

De igual manera, el sociólogo francés Alain Touraine establece: "...la democracia es el reconocimiento del derecho de los individuos y las colectividades a ser los actores de su historia y no solamente a ser liberados de sus cadenas. La democracia no está al servicio de la sociedad ni de los individuos, sino de los seres humanos como Sujetos, es decir creadores de sí mismos, de su vida individual y de su vida colectiva."⁵⁹⁶ Es preciso entonces permitir a los jóvenes participar en la configuración de la vida colectiva mediante su participación en los órganos legislativos, terminando así con las condiciones actuales que obstaculizan su participación en la representación política

En estas condiciones, es ineludible contrarrestar los bajísimos niveles de participación de los jóvenes en el Congreso de la Unión y resulta impostergable la adopción de medidas positivas para favorecer la participación juvenil en la representación política federal. En estos términos, se propone la instrumentación de las siguientes acciones legislativas específicas:

1. **La utilización del sistema de representación proporcional para favorecer la participación política de los jóvenes en puestos de representación política federal a través de establecimiento de cuotas para la integración de las listas regionales para la elección de diputados y de la lista plurinominal nacional para la elección de senadores.**
2. **Para garantizar la efectividad de este mecanismo de cuotas legales, las listas deberán conformarse por segmentos de tres fórmulas, y dentro de cada segmento los partidos políticos tendrán la obligación de incluir un candidato menor de 30 años.**
3. **Los candidatos electos por este sistema de representación proporcional no podrán participar en las siguientes elecciones (en caso de aprobarse la reelección inmediata legislativa) sino a través de candidaturas uninominales de mayoría relativa.**

Mediante la implementación de las modificaciones apuntadas, la mínima participación de los jóvenes en el Congreso de la Unión sería la siguiente:

⁵⁹⁶ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, trad. Horacio Pons, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2000, (Sección de Obras de Sociología), p. 33

- Para la Cámara de Diputados la presencia juvenil sería de 66 diputados, equivalente al 13.2 % del total de sus miembros.
- Para el Senado de la República los escaños reservados a los jóvenes representarían el 16.4 % del total de la Cámara, es decir 21 senadores como mínimo.

De este modo, por medio de la participación juvenil se enriquecería el trabajo legislativo, lo mismo que las propuestas políticas respecto a todos los temas nacionales; en consecuencia, las soluciones legislativas para el tema de la juventud contarían con la intervención indispensable de sus destinatarios, creándose de esta manera una auténtica representación política participativa.

CONCLUSIONES

Primera. - La existencia del Estado de Derecho es concomitante a la Democracia, pues sólo en esta forma de gobierno es posible alcanzar los elementos esenciales de este tipo de Estado: a) Imperio de la ley; b) División de poderes; c) Legalidad de la Administración; y d) Un marco de derechos y libertades fundamentales. La democracia se concibe como la forma de gobierno en donde el poder político se ejerce a través de la decisión de la mayoría, o dicho en otras palabras, en donde las decisiones políticas son tomadas por el número más grande de personas posible. En este contexto, existen tres principios fundamentales para la existencia de la democracia: la regla de la mayoría, la igualdad entre los miembros de la sociedad y la libertad para participar en la toma de las decisiones políticas.

Segunda. - Para lograr una adecuada comprensión de la democracia es necesario distinguir entre la democracia directa o democracia de los antiguos y la democracia indirecta, representativa o democracia de los modernos. La democracia directa consiste en la toma de decisiones políticas por medio de la participación inmediata de los ciudadanos, con base en la discusión directa de los problemas públicos por todos los miembros de la comunidad y la votación mayoritaria de las personas reunidas en asamblea. El prototipo de la democracia directa se dio en el gobierno de Atenas, alrededor del siglo V antes de Cristo.

Tercera. - La democracia representativa nace a partir de la imposibilidad para reunir en un mismo lugar a la totalidad de personas con derechos políticos en los Estados modernos, surgiendo así la institución de la representación política. En estos términos, la democracia moderna se concibe como la forma de gobierno en donde el poder político es ejercido por la totalidad (o mayoría) de los ciudadanos a través de los representantes que ellos mismos elijan. Norberto Bobbio elabora una "definición mínima de la democracia", y la presenta como "un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que esta prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados"⁵⁹⁷, mientras que Robert A. Dahl indica como instituciones básicas de la democracia: 1) La existencia de cargos públicos

⁵⁹⁷ Bobbio, Norberto, *El futuro de la dem....*, *Op.cit.*, p. 18

electos; 2) Elecciones libres, imparciales y frecuentes; 3) Libertad de expresión; 4) Fuentes alternativas de información; 5) Autonomía de las asociaciones; y 6) Una ciudadanía inclusiva⁵⁹⁸.

Cuarta. - La democracia participativa consiste en el tipo de democracia en donde la mayoría, y de ser posible la totalidad, de los grupos o sectores sociales del Estado poseen presencia y oportunidades efectivas de participación en la discusión y toma de las decisiones colectivas, garantizando de esta manera que los intereses de cada uno de los sectores sean expuestos y defendidos por los individuos que representan a la totalidad del grupo.

Quinta. - Con fundamento en la existencia de la democracia participativa, la configuración de una representación política participativa es indispensable. Para que la representación política adquiera este carácter es indispensable la presencia real y efectiva de las mujeres y de los jóvenes en los órganos parlamentarios que integran el Congreso de la Unión. La representación política participativa se define en la medida en que el derecho de los jóvenes y las mujeres a participar y expresar sus puntos de vista sobre los asuntos públicos se cumpla adecuadamente en la práctica legislativa, de tal manera que la deliberación en el Parlamento se enriquezca y permita avanzar en la consolidación de los valores de la democracia.

Sexta. - Sistema electoral es el conjunto de reglas establecidas en la ley para convertir los votos de los ciudadanos en escaños o puestos de representación política. Sus componentes básicos son cuatro: las circunscripciones electorales, las candidaturas, los procedimientos de votación y los métodos de conversión de votos en escaños. Existen tres tipos fundamentales de sistemas electorales: de mayoría o pluralidad, de representación proporcional y mixtos. Los sistemas de mayoría son aquellos cuya fórmula decisoria consiste en otorgar el triunfo al partido que mayor cantidad de votos obtenga en la elección, siendo su objetivo político la formación de mayorías en el Parlamento utilizando solamente una parte de los votos emitidos. Los sistemas de representación proporcional son aquellos cuyo objetivo político consiste en reflejar la composición política e ideológica del electorado en los órganos de representación política mediante la asignación de los escaños de acuerdo con el porcentaje de votación que

⁵⁹⁸ Cfr. Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los...*, Op.cit., p. 97, 98 y 99

cada partido político haya obtenido en la elección. Por último, los sistemas electorales mixtos son aquellos en los cuales la elección de los integrantes de un órgano legislativo se realiza combinado criterios de pluralidad o mayoría y proporcionalidad.

Séptima. - El artículo 40 de la Constitución establece la existencia de nuestro país como una república representativa, democrática y federal. De acuerdo con el artículo 50 constitucional, el poder legislativo (en realidad se trata de la función legislativa) se deposita en un Congreso General compuesto de una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La representación política federal se concentra en estos dos órganos colegiados. El sistema electoral vigente para la integración del Congreso de la Unión es mixto con predominante mayoritario debido a que combina el sistema de mayoría relativa y el sistema de representación proporcional por listas.

Octava. - La representación proporcional se introduce en nuestro sistema electoral mediante reforma constitucional de 1977. La inclusión de este sistema tuvo como propósito permitir una mayor participación de las corrientes políticas distintas a la del partido dominante en la Cámara de Diputados, para de esa forma controlar el descontento de la oposición y obligarla a actuar bajo las reglas del sistema. El PRI había mantenido altos índices de sobre-representación durante la vigencia del sistema electoral mayoritario. Por ello, la configuración del sistema electoral mixto para la Cámara Baja buscaba legitimar el sistema político permitiendo la asignación de escaños a los partidos de oposición, sin que se pusiera en peligro la hegemonía de este partido en el Congreso de la Unión.

Novena. - La creación de la cláusula de gobernabilidad en 1986 tiene su origen en la intención de preservar el dominio del PRI en la Cámara de Diputados debido a que su fuerza electoral disminuía rápidamente, al tiempo que la oposición adquiría mayor presencia entre los electores. Para su implementación, se aumentó el tamaño de la Cámara a 500 diputados: 300 electos mediante el sistema de mayoría relativa y 200 por el sistema de representación proporcional por listas. Este aumento implica un crecimiento de 155 % en relación con la L Legislatura (1976-1979), y en consecuencia un excedente del 21 % en los miembros de este órgano legislativo.

El establecimiento de 300 distritos uninominales tuvo como finalidad permitir al PRI la obtención de la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados. Así lo demuestra la disposición establecida en 1977 que le impedía a este partido participar en la asignación de los 100 diputados de representación proporcional. Es hasta 1986 cuando se ordena el reparto de 200 escaños de proporción entre todos los partidos que alcancen la barrera electoral. Sin embargo, con el establecimiento de la cláusula de gobernabilidad se garantizaba al PRI la obtención de la mayoría relativa. De esta forma, el aumento en los escaños no se debe al crecimiento de la población, sino simplemente a la conveniencia electoral del partido oficial. Por tanto, es obligatorio disminuir el tamaño de la Cámara en un 20 % de sus integrantes, estableciendo 200 distritos uninominales y conservando los 200 escaños actuales de representación proporcional para determinar el tamaño de este órgano legislativo en 400 diputados.

Décima. - En el mismo sentido, es preciso derogar la disposición contenida en el artículo 53 constitucional respecto a que: "...en ningún caso la representación de un Estado puede ser menor de dos diputados de mayoría". Esta norma no tiene fundamento teórico ni práctico, pues de acuerdo con la misma Constitución, la distribución de los distritos uninominales obedece a la densidad poblacional de nuestro país. De este modo, al establecer la existencia mínima de dos distritos en cada Estado, se viola el principio de igualdad de voto en virtud de que el peso de los sufragios emitidos en un Estado con un índice de población alta y en donde existen dos distritos uninominales, es diferente al de los sufragios emitidos en otro cuya población es menor y también existen dos distritos. Así, por ejemplo, en Aguascalientes (con 2 distritos) la relación población/distrito uninominal asciende a 472,142,5 habitantes, mientras que en Baja California Sur (con también 2 distritos) esta relación es únicamente de 212,020.5 habitantes. La comparación establece que existe el doble de población para un distrito en Aguascalientes respecto de un distrito Baja California. Este fenómeno implica desigualdad en el valor de los votos y obliga a la realización de una redistribución electoral, cuya propuesta preliminar se presenta en la investigación.

Décima primera. - La existencia de partidos pequeños (satélites) sin arraigo popular ni verdadera fuerza electoral implica un serio peligro de fragmentación en el sistema de partidos.

El sistema electoral vigente no cuenta con mecanismos suficientes para contrarrestar esta tendencia de atomización, por lo cual es obligado reformar las disposiciones constitucionales para elevar la barrera electoral del 2 al 3 % de la votación nacional emitida en caso de que el partido político se presente de manera individual a la elección, y establecer una barrera escalonada de 6 % para el supuesto de participación por medio de una coalición electoral. Estas innovaciones permiten disminuir la presencia de partidos políticos interesados en participar en coaliciones para conservar su registro partidario y beneficiarse del financiamiento público, pero que no contribuyen al desarrollo político-democrático de nuestro país, ni mucho menos se presentan al electorado como una auténtica opción de gobierno.

Décima segunda. - Una vez que se han controlado los efectos atomizadores de la actual legislación, es evidente la necesidad de eliminar cualquier sesgo de sobre-representación en el sistema electoral mexicano. Para esto, es necesaria la implantación de la proporcionalidad pura en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. El límite actual aceptado de 8 % de sobre-representación para un partido político carece de utilidad práctica, pues no tiene los efectos de la cláusula de gobernabilidad, pero si desvirtúa el proceso de conversión de votos en escaños. La proporcionalidad pura implica que el número final de escaños para cada partido político represente un porcentaje del total de la Cámara lo más cercano posible al de su votación nacional emitida. Esta proporcionalidad favorece al mismo tiempo la existencia del pluripartidismo en los órganos representativos sin crear mayorías artificiales que no corresponden con la voluntad expresada por el electorado. La pluralidad en la democracia es indispensable, pues impide el ejercicio del poder por un solo grupo y funciona como un control interno de los parlamentos.

El Parlamento es el órgano encargado de la función legislativa del Estado, y por lo tanto es la institución más importante en un auténtico Estado de Derecho, pues su actividad consiste en diseñar las normas jurídicas que regulen la vida social y surjan como reflejo de la voluntad popular. Por lo tanto, si en el Parlamento no existe una representación política participativa, en donde las corrientes políticas legítimas posean los escaños que correspondan a su fuerza electoral, y la presencia de los sectores sociales (hombres, mujeres y jóvenes) no se encuentre

equilibrada, no puede hablarse válidamente de la existencia de un régimen democrático, y mucho menos de una democracia participativa.

La fórmula de la proporcionalidad pura permite la distribución del poder político de manera tal que éste no pertenezca completamente a unos cuantos. El pluralismo obtenido de esta disposición permite la integración de las decisiones políticas mediante la deliberación profunda de los sectores representados en el Congreso. La relación entre democracia participativa y pluralismo es fundamental, pues si bien es cierto que la regla de la mayoría prevalece como uno de los principios básicos de la democracia, en un régimen democrático la participación de las minorías opositoras debe estar garantizada, brindándole al mismo tiempo la posibilidad de la alternancia. En este sentido, el vínculo entre el pluralismo y la representación política es muy estrecho, ya que el pluralismo en las ideas y en las propuestas tiene un lugar privilegiado en los órganos parlamentarios. El pluralismo se convierte así en un elemento primordial de la democracia, en razón de que en esta forma de gobierno el disenso no solo es permitido, sino incluso necesario.

La función del gobierno es tan importante como la de los partidos opositores, y esta situación se proyecta con mayor nitidez en el ejercicio de la función legislativa. Cuando en un sistema político un grupo o sector social cuenta con la fuerza suficiente para cambiar las reglas del juego político por sí mismo, sin la intervención de las demás "partes" de la sociedad, y sin presentar los razonamientos que motivan su decisión, no puede existir una auténtica democracia. La presencia de otros partidos en el Parlamento, además del partido mayoritario, sirve para controlar el ejercicio del poder político por medio del poder mismo, diseñando un esquema de contrapesos en el que la herramienta primordial es el diálogo político. Se trata de un diálogo para llegar a acuerdos sobre la conducción del Estado, un diálogo para desarrollar la actividad política en tanto construcción colectiva del espacio compartido. La diversidad de opiniones enriquece el debate y permite confrontar las ideas, bien sea para enmendarlas o para confirmarlas, pero ante la homogeneidad del pensamiento, lo más probable es la existencia de diseños normativos de alcance limitado y pobre contenido.

Décima tercera. - La introducción de la representación proporcional en el sistema electoral de la Cámara de Senadores sucede con la reforma constitucional de 1996, cuando se establece su integración por 64 senadores electos por el sistema de mayoría relativa, 32 asignados por el método de primera minoría, y 32 por el sistema de representación proporcional por lista plurinominal nacional.

Décima cuarta. - La presencia del sistema de representación proporcional en el sistema electoral de la Cámara de Senadores ha sido objeto de varias críticas aduciendo que rompe con el federalismo y desvirtúa la representación paritaria de las entidades federativas en el Senado de la República. Estas ideas son equivocadas en atención a los siguientes argumentos:

- a) El federalismo es un tipo de organización estatal y de distribución del poder político integrado por unidades políticas menores (los Estados o entidades federativas) que forman un ente superior al cual delegan ciertas facultades de manera expresa, reservando para sí la capacidad de autogobierno. En este sentido, el sistema federal mexicano se integra por la unión de 31 Estados y un Distrito Federal subordinados a la Federación en cuanto al régimen nacional establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero al mismo tiempo autónomos en cuanto a su gobierno interior. La representación proporcional no interfiere de manera alguna con este diseño institucional, pues su naturaleza consiste en ser un sistema electoral, en tanto el federalismo es un tipo de organización estatal cuya característica primordial es la descentralización del ejercicio del poder político. En nuestro país, esta descentralización se manifiesta en la existencia de tres niveles u órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, cada uno de ellos provisto de facultades y competencias específicas. Pues bien, el sistema de representación proporcional tampoco entorpece este régimen de competencias. En atención a esto, la afirmación de que este sistema electoral rompe con el federalismo mexicano es totalmente falsa.

- b) La afirmación de que los senadores son representantes de los Estados, y en consecuencia la representación paritaria de los Estados miembros de la Federación en una de las cámaras legislativas federales como requisito esencial para la existencia del

federalismo es absolutamente equivocada. Así lo demuestra nuestra historia constitucional, pues durante la vigencia de las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, el Senado continuó existiendo aún cuando desaparecieron las entidades federativas a quienes representar. Por otra parte, el Acta constitutiva y de reformas de 1847 preveía la designación de una tercera parte de los miembros de esta Cámara por el mismo Senado, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia, de donde resulta la presencia de senadores sin representación geográfica alguna. Asimismo, también se dio el caso de la vigencia del sistema federal sin la existencia del Senado. Esto ocurrió con la promulgación de la Constitución Federal de 1857 que establecía un sistema unicameral, desapareciendo a la Cámara de Senadores. Posteriormente, en 1874 se reestablece el Senado, pero esto no ocurrió por necesidades federalistas, sino más bien para restarle fuerza e importancia al Congreso frente al titular del ejecutivo.

- c) Aunque la representación paritaria de las entidades federativas no es indispensable para la existencia de un sistema federal, la igualdad política y jurídica de los Estados miembros de la Federación si representa un requisito indisoluble del federalismo. El tratamiento igualitario para los Estados miembros del sistema federal mexicano se encuentra consagrado en nuestro orden constitucional mediante las siguientes disposiciones: 1) Todas las entidades federativas gozan de autonomía en lo que respecta a su régimen interno, siempre que éste se apegue a los lineamientos del pacto federal consagrados en la Constitución; 2) La participación igualitaria de los Estados en la toma de las decisiones políticas fundamentales se garantiza mediante la aprobación de las reformas constitucionales por medio de sus órganos legislativos; y 3) Todos los Estados de la Federación poseen el derecho de iniciativa de leyes o decretos federales a través de sus correspondientes legislaturas. En este punto es necesario comentar la situación excepcional del Distrito Federal, cuya naturaleza jurídica ha sido objeto de un constante debate. Al respecto, el artículo 43 constitucional reconoce al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, pero a pesar de esto su tratamiento constitucional es diferente al de los Estados, y ninguno de los tres elementos anteriores se cumple, debido a que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no participa en la aprobación de las reformas constitucionales, ni tampoco

dispone de la facultad de iniciativa de leyes federales. En cuanto a su autonomía, es hasta la reforma constitucional de 1996 cuando se establecen los poderes legislativo y ejecutivo del Distrito Federal mediante la elección un Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa. Estas circunstancias permiten señalar un trato desigual hacia el Distrito Federal, por lo que, en cumplimiento del principio de igualdad inherente al federalismo, esta situación requiere ser corregida lo más pronto posible.

Décima quinta. - Los senadores no son representantes de los Estados. Es incorrecta la afirmación de que el Senado es una cámara de representación territorial o estatal. Los senadores son representantes de la nación, al igual que los diputados. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión son los representantes políticos en quienes se delega el ejercicio del poder político relativo a la función legislativa federal. Los fundamentos de esta definición son los siguientes:

- a) El tratamiento normativo-constitucional de diputados y senadores es el mismo: en ambos casos se prohíbe la reelección inmediata; ambos son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos; los impedimentos para ocupar empleo o cargo de la Federación, Estado o municipio aplica para los dos tipos de legisladores, lo mismo que el régimen de responsabilidades. De igual forma, los requisitos constitucionales para ser diputado y para ser senador son idénticos, con la única excepción del requisito de la edad: 21 años para los diputados y 25 para los senadores.
- b) La actividad parlamentaria de diputados y senadores se sujeta a los mismos lineamientos básicos, pues cuando se someten a consideración de un senador asuntos relacionados con todo el país, es indudable que actúa como representante de la nación, pero si el asunto involucra directamente a la entidad en donde fue elegido, resultaría absurdo que se desentendiera del mismo y no asumiera la representación o defensa de su Estado. El mismo fenómeno sucede con los integrantes de la Cámara de Diputados cuando analizan tópicos de relevancia nacional y asuntos relacionados con el distrito electoral (o la entidad a la que éste pertenece) en el que fueron elegidos.

c) Desde el punto de vista teórico-político, no existe diferencia sustancial entre diputados y senadores, ya ambos comparten la misma naturaleza: son representantes políticos de la población mexicana. La representación política surge en la democracia para garantizar el ejercicio del poder político por parte de la mayoría de la población. Ante las dificultades materiales para que los ciudadanos ejerzan este poder por sí mismos (como ocurre en la democracia directa o antigua), es necesaria la designación de representantes por el electorado a través de una técnica de designación de representantes. Dentro de la democracia, la técnica utilizada son las elecciones, pero para que se trate de un auténtico sistema democrático, éstas deben cumplir con dos requisitos fundamentales: libertad y oportunidad de elegir. Solo de esta manera se convierten en las elecciones competitivas propias de la democracia representativa.

Pues bien, aplicando los anteriores conceptos, los diputados y senadores al Congreso de la Unión son electos mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos mexicanos, convirtiéndose de esta manera en sus representantes políticos. Los ciudadanos delegan a través de su voto el poder político relativo a la función legislativa. El ejercicio de esta función se regula por las normas jurídicas correspondientes (se dijo que uno de los requisitos de un auténtico Estado de Derecho es el imperio de la ley, lo cual significa la sujeción del poder político a las leyes del Estado), de tal manera que los diputados y senadores electos son atribuidos de las competencias constitucionales y legales para desarrollar la función legislativa federal. En consecuencia, entre diputados y senadores no existen diferencias: ambos son representantes de la nación, en tanto son representantes políticos, y esta representación se realiza a través de un mandato representativo, y no de un mandato imperativo. Los senadores no reciben un mandato imperativo de sus Estados, como pudo acontecer cuando éstos eran elegidos por las legislaturas estatales. En la actualidad diputados y senadores son electos mediante el voto del electorado, y es éste quien les confiere un mandato representativo.

Décima sexta. - La introducción de la representación proporcional en el sistema electoral mexicano no va en contra del sistema federal porque se trata de la configuración de un sistema

electoral, y no de la estructuración política del Estado. La representación proporcional no tiene relación con los niveles de gobierno, ni tampoco disminuye la autonomía de los Estados o altera las facultades propias de la Federación. La representación proporcional es un sistema electoral, lo mismo que el sistema de mayoría relativa, cuya finalidad es la integración de las cámaras legislativas mediante la conversión de votos en escaños. La diferencia entre ambos sistemas es meramente accidental, pero no substancial: ambos son métodos de conversión de votos en escaños. En este sentido, la idea de que la representación proporcional favorece a las minorías es también equivocada. El objetivo político de la representación proporcional no es favorecer a las minorías partidarias y perjudicar a las mayorías. El objetivo político de la representación proporcional es reflejar en el Parlamento lo más exactamente posible la composición ideológica del electorado, y en última instancia, de la sociedad.

Décima séptima. - El señalamiento de que la elección de legisladores mediante el sistema de representación proporcional por listas cerradas y bloqueadas impide el control de los elegidos por parte de los electores es desacertado. La responsabilidad de los parlamentarios respecto de quienes los han elegido no tiene como punto de referencia el sistema electoral por el cual son designados, sino los mecanismos políticos y jurídicos adecuados para garantizar la responsabilidad y rendición de cuentas de los representantes políticos (lo que en los sistemas anglosajones se denomina "accountability"). En este contexto, la utilización de listas diferentes a las cerradas y bloqueadas no permite establecer un vínculo estrecho de responsabilidad entre electores y elegidos. Así lo demuestran las experiencias parlamentarias de Uruguay, en donde la utilización de listas no bloqueadas provoca serios problemas de fraccionalismo entre los partidos; de Brasil en donde el voto nominal origina altas cantidades de votos en blanco o nulos debido a la complejidad del sistema; de Perú, en donde se cuestionan los grandes gastos realizados por los partidos; así como los altos índices de corrupción política en Italia, Japón y Perú, atribuidos al sistema de listas abiertas.

Décima octava. - Un mecanismo adecuado para establecer el control de los parlamentarios por parte de sus electores es la figura de la reelección legislativa inmediata. Actualmente la Constitución prohíbe la reelección inmediata de diputados y senadores, y esto impide el examen de sus actividades por parte de la población. Mediante la implementación de esta

figura, los ciudadanos podrían evaluar el desempeño de sus representantes cuando se postulen para un nuevo periodo, momento en que los legisladores deberán explicar las razones de sus determinaciones al interior del Parlamento en caso de pretender obtener el voto ciudadano. Esta situación permitiría determinar si los legisladores cumplieron su función de representantes generales, o simplemente asumieron la defensa de compromisos particulares en demérito de la Nación. Adicionalmente, la posibilidad de permanecer un periodo más en el Congreso obligaría a los legisladores a adoptar decisiones de largo plazo, indispensables para asegurar la estabilidad institucional y gubernamental. De lo contrario, diputados y senadores centraran sus preocupaciones en su futuro político inmediato, menospreciando la efectividad parlamentaria y la consolidación democrática.

Décima novena. - Para el perfeccionamiento del sistema electoral de la Cámara de Senadores son necesarias las siguientes modificaciones legislativas: 1) Establecer barreras electorales de 3 y 6 % de la votación emitida, ya sea que los partidos participen en la elección de manera aislada o a través de una coalición electoral. Estas medidas permitirán evitar los problemas de fragmentación del sistema de partidos y eliminarían la existencia de partidos sin verdadera fuerza ni arraigo electoral; 2) Derogar la disposición que establece la elección de 32 senadores de primera minoría; 3) Conservar el tamaño actual de la Cámara establecido en 128 senadores; 4) Aumentar a 64 los senadores que deban elegirse mediante el sistema de representación proporcional por lista plurinominal nacional. Estas dos decisiones eliminarían el carácter bizarro del actual sistema electoral y lo convertirían en un auténtico sistema electoral mixto-mixto, al tiempo que se consigue la permanencia del pluralismo en esta Cámara legislativa; y 5) Establecer el criterio de proporcionalidad pura en la distribución de escaños en el Senado mediante la asignación a cada partido político del número de senadurías que represente un porcentaje del total de la Cámara lo más cercano posible al de la votación recibida en la elección de senadores de representación proporcional.

Vigésima. - El pluralismo al interior del Senado de la República es fundamental para el desarrollo y consolidación de la democracia, y representa un valuarte indispensable para la democracia participativa. La democracia involucra el respeto y la tolerancia, se sirve de las diferencias para alcanzar acuerdos de gobierno, y para que esto suceda debe partirse de la

aceptación del pluralismo: aceptar la diversidad de ideas y propiciar el diálogo y debate políticos. De lo contrario, el sistema de gobierno puede ser de cualquier tipo (autoritario o totalitario), pero no puede calificarse como una auténtica democracia. En este sentido, el principio orientador de la política, entendida como lucha por el poder, debe ser el siguiente: las reglas de la democracia permiten la derrota del adversario por los medios legalmente establecidos, pero no pueden derivar en su aniquilamiento, pues todas las fuerzas políticas opositoras comparten la expectativa de constituirse en mayoría y asumir la dirección del gobierno. Desde este punto de vista, a pesar de su debilidad numérica, la democracia permite el libre debate de todos los partidos en los órganos legislativos.

El Parlamento representa el espacio idóneo y característico de la comunicación política. Al adoptar el criterio de proporcionalidad pura se garantiza que los partidos en el Congreso de la Unión cuenten con los escaños que representen lo más fielmente posible la voluntad del electorado, sin que existan mayorías artificiales creadas por la ley, y lo que es más importante, sin que estas hegemonías se funden en la injusta sub-representación de los demás partidos ocasionada por los defectos de los sistemas mayoritarios. El grado de democracia existente en un país es alto cuando sus instituciones se apoyan en los valores de la tolerancia y el pluralismo. Este fenómeno tiene su mayor trascendencia en la institución parlamentaria, pues al configurar una representación política participativa y pluralista, el nivel de legitimidad del sistema político será más grande. Hans Kelsen lo definía claramente al indicar: "El ideal de la democracia se puede realizar en grado más alto cuando el órgano de elección es colegiado, que cuando consiste en un solo individuo. Un órgano individual solamente puede ser electo por voto mayoritario, mientras que las minorías pueden hallarse representadas en un órgano colegiado e influir en las decisiones de éste. Un parlamento electo por la totalidad del pueblo es más democrático que un presidente electo del mismo modo."⁵⁹⁹

Vigésima primera. - La vigencia del sistema de representación proporcional para la elección de los 64 escaños propuestos debe regularse para evitar la desigualdad en la participación de candidatos al momento de integrar la lista nacional, pues de no hacerlo podría suceder que los 128 candidatos integrantes de la lista (64 propietarios y 64 suplentes) sean originarios o

⁵⁹⁹ Kelsen, Hans, *Teoría general del Est...*, Op.cit., p. 355

vecinos de la misma entidad federativa. De esta forma, para evitar tendencias discriminatorias hacia los candidatos de un determinado Estado, o bien del Distrito Federal, es preciso determinar legalmente que la lista nacional de cada partido debe integrarse con dos fórmulas de candidatos que cumplan con el requisito de residencia efectiva de cuando menos un año previo a la elección por cada entidad federativa, para completar las 64 fórmulas de que se compone cada lista. Con esta medida se aseguran idénticas oportunidades de postulación para los ciudadanos de todo el país, sin que pueda beneficiarse a los provenientes de alguna entidad federativa sobre los demás.

Vigésima segunda. - El establecimiento de la proporcionalidad pura en el sistema electoral mexicano debe ser regulado mediante dos prescripciones de vital importancia: a) Para evitar la existencia de tendencias oligárquicas al interior de los partidos políticos al momento de integrar las listas de representación proporcional para la elección de diputados y senadores, es preciso establecer la prohibición para que los miembros de los cuerpos directivos de los partidos políticos se incluyan en ellas. De esta manera se evita la acumulación del poder político y partidario en las mismas personas, y se favorece la democratización de los partidos políticos. Actualmente existen disposiciones semejantes en los estatutos de algunas organizaciones políticas, pero evidentemente resulta de mayor eficacia una obligación legal cuyo incumplimiento sea susceptible de ser sancionado, a una norma estatutaria vigilada por los mismos órganos partidarios; y b) Con el mismo propósito de impedir el cumplimiento de la "Ley de hierro de la oligarquía" descrita por Michels, es necesario implantar como regla para la elaboración de las candidaturas por listas la imposibilidad para los diputados y senadores elegidos por el sistema de representación proporcional de ser incluidos en ellas para la elección inmediata siguiente. Según se indicó antes, la reelección inmediata de los legisladores tiene como finalidad estructurar una adecuada rendición de cuentas por parte de los legisladores, así como la correcta evaluación de su desempeño parlamentario por parte de los electores. Si se permitiera que los legisladores elegidos por el sistema de representación proporcional fueran incluidos nuevamente en las listas, no se ejercería control sobre ellos, pues dichos parlamentarios serían elegidos por los votos otorgados a las listas en la totalidad de las circunscripciones, y no por los sufragios que el candidato reciba en lo particular.

Vigésima tercera. - Las mujeres representan más de la mitad de la población mexicana (el 51.17 %); así como la tercera parte de la población económicamente activa en nuestro país. La quinta parte de los hogares mexicanos tienen jefatura femenina; y a pesar de todo esto, la participación política de las mujeres no corresponde a la importancia de estos indicadores poblacionales. Después de haber sido considerada "incapaz" para ser sujeto de derechos políticos, permaneciendo relegada al espacio privado de la sociedad, y encerrada en su doble papel de esposa y madre, encadenada por la "regla de la maternidad" definida por Graciela Hierro, se reconoce su derecho de voto hasta el 17 de octubre de 1953 (apenas hace 49 años, 132 años después del nacimiento de México como país independiente), al reformarse el artículo 34 de la Constitución.

La historia femenina en la vida social, económica y política es de difícil definición. Puede decirse que se trata de una historia "aún no escrita", símbolo de que nuestro país ha desperdiciado un caudal de talento y energía de incontables proporciones al discriminar a un sector que representa a la mitad de la humanidad. La historia parlamentaria tiene la misma nota de discriminación hacia la mujer y evidencia la sub-representación femenina en los órganos legislativos: a partir del reconocimiento de derechos políticos a las mujeres han existido 5,123 legisladores en la Cámara de Diputados, de los cuales 4,556 han sido hombres y tan solo 657 mujeres, cifras que representan el 88.9 % del género masculino y 11.1 % del género femenino. En la Cámara de Senadores los niveles de participación femenina son similares, pero con la circunstancia de que la primera elección de una senadora sucede en 1964. Desde este año, y hasta la Legislatura actual, 768 legisladores han ocupado los escaños del Senado de la República; de ellos el 88.6 % (680 senadores) pertenecen al género masculino y el 11.4 % pertenecen al género femenino (88 senadoras). En suma la participación de las mujeres en la representación política del Congreso de la Unión ha sido realmente baja, y no corresponde con su importancia demográfica, social y económica.

Vigésima cuarta. - La participación de las mujeres en el Congreso de la Unión es fundamental para la democracia, así como para la construcción de una verdadera representación política participativa. El principio de la igualdad política de los miembros de una comunidad política gobernada democráticamente requiere de su participación efectiva, y esta sólo puede lograrse

cuando todos los sectores sociales, sin distinciones de género, edad, capacidad económica o cualquier otra, disponen de oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre la conducción del Estado sean conocidos por los otros miembros. Esto es imposible de cumplir si existe una permanente sub-representación de algún sector social, ya sean las mujeres o los jóvenes. En este caso, la democracia esta incompleta si la mitad de la población de un país no cuenta con la representación política necesaria para hacerse escuchar en los órganos legislativos, en los cuerpos colegiados a quienes se ha encomendado la función de dirigir la vida colectiva mediante la creación del Derecho.

No puede existir igualdad política sin la participación efectiva de las mujeres y de los jóvenes en el Congreso de la Unión. No se trata de una cuestión aritmética o paternalista. Es una cuestión de democracia, y sobre todo de democracia participativa en donde todos los sectores pueden participar en la deliberación de los asuntos públicos y en la toma de las decisiones colectivas. El requisito de participación política ya no se satisface únicamente con el principio de la universalidad del sufragio (tardíamente adoptado por nuestro orden jurídico). La cantidad de personas que participan en las elecciones mediante su derecho de voto no constituye un parámetro adecuado para medir el grado de democracia existente en un sistema político. La época en donde la pregunta esencial era cuántas personas votan ha terminado. La interrogante que debe guiar ahora la consolidación democrática es ¿dónde se vota?, ¿en dónde se participa eficazmente para adoptar decisiones democráticas, regidas por el principio de la mayoría pero respetando los derechos de las minorías?. ¿Qué pasa cuando esta minoría parlamentaria representa a la mayoría de los electores, como sucede con las mujeres y los jóvenes inscritos en el padrón electoral?. Evidentemente se trata de un defecto del sistema democrático y de un problema para el sistema representativo que impide la construcción de la representación política participativa.

En las condiciones actuales las mujeres no tienen presencia efectiva en los órganos parlamentarios federales, lo cual impide la visión de género en la labor legislativa del Congreso y favorece la visión androcéntrica en el ejercicio del poder político. Las decisiones normativas deben contener una adecuada visión de género, pues se trata de la construcción colectiva de la comunidad política. Lo contrario implica la hegemonía de un sector social, sobre los demás, ya

sean los hombres sobre las mujeres, o bien los adultos sobre por encima de los jóvenes. Como señala Alain Touraine, "La igualdad, para ser democrática, debe significar el derecho de cada uno a escoger y gobernar su propia existencia, el derecho a la individuación contra todas las presiones que se ejercen en favor de la "moralización" y la normalización."⁶⁰⁰

Durante largo tiempo las decisiones legislativas para regular la vida social han sido tomadas sin escuchar la voz de las mujeres. El Congreso de la Unión es la institución central para el dialogo político, y en su interior los resultados de la deliberación se transforman en normas generales, abstractas e impersonales en cuyo ámbito de validez se desarrollan los destinos de los habitantes del Estado. Sin una visión de género, la "normalización" social guiada por la opinión de un solo género continuará siendo la regla determinante. Incluso, aunque se dude con Stuart Mill sobre la intención discriminatoria de los hombres hacia las mujeres en la función legislativa, es preciso señalar que los intereses de cualquier grupo social adquieren su mayor defensa y promoción cuando son expuestos por sus mismos miembros. Cuando estas circunstancias no se cumplen y se otorga mayor presencia a un sector determinado, los resultados son inequitativos y antidemocráticos. Robert Dahl lo resume diciendo: "...si se nos priva de una voz igual en el gobierno del Estado, hay posibilidades muy altas de que no se dote de la misma atención a nuestros intereses que a los de aquellos que si tienen voz. Si no tengo voz [o la voz es muy débil], ¿quién va a hablar por mi?"⁶⁰¹. Es también un asunto de control de la agenda política, puyes no existe democracia participativa si las mujeres, sus temas, inquietudes y valores, están fuera de los órganos legislativos.

Vigésima quinta. - Ante esta situación de mínima participación del género femenino en la representación política es preciso establecer acciones positivas que permitan una participación equitativa de hombres y mujeres en el Congreso de la Unión. Existen fundamentalmente dos métodos para proveer una más amplia participación de las mujeres en los cuerpos parlamentarios, y ambas inciden en uno de los cuatro elementos de todo sistema electoral: las candidaturas. El nombre genérico para estas disposiciones es el de cuotas de género, y se dividen en dos tipos: estatutarias y legales. La diferencia entre estos mecanismos radica en su

⁶⁰⁰ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia...*, Op.cit., p. 25

⁶⁰¹ Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos...*, Op.cit., p. 89

ámbito de acción, su ubicación y los órganos encargados de vigilar su cumplimiento. Así, las cuotas estatutarias se ubican dentro de los estatutos de cada partido político, su ámbito de acción se circunscribe al interior de las mismas organizaciones y los órganos encargados de vigilar su cumplimiento son sus propios órganos internos. En cambio, las cuotas legales se establecen, como su nombre lo indica, dentro de la legislación electoral; su espacio de aplicación se ubica dentro del sistema electoral, y la vigilancia de su cumplimiento se encarga a las autoridades electorales, específicamente al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por ser el órgano competente para realizar el registro de las candidaturas para escaños de representación proporcional. El mecanismo más adecuado para el establecimiento de la representación política participativa son las cuotas legales en la integración de las listas para la elección de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

Vigésima sexta. - El sistema de representación proporcional es reconocido por su utilización para promover la elección de mujeres a escaños parlamentarios. Los estudios realizados por el Parlamento Europeo respecto a la participación femenina en la representación política de los países europeos demuestran que los países con mayor presencia de mujeres en los órganos parlamentarios son aquellos en donde se utilizan sistemas electorales proporcionales o mixtos. La propuesta de esta investigación consiste en la utilización de las disposiciones del sistema electoral para que al convertir los votos en escaños se permita la participación equitativa de las mujeres y de los jóvenes en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, apoyándose en lo que Antonio de Cabo de la Vega define como: "Las capacidades organizativas y conformadoras de la vida política del derecho electoral [las cuales] hacen que éste se haya convertido en una importante variable de ingeniería política."⁶⁰² De este modo se comprueba la hipótesis principal relativa a que la utilización de la representación proporcional en un sistema electoral correctamente diseñado permite la participación efectiva de las mujeres y de los jóvenes en el marco de una representación política participativa.

Vigésima séptima. - La reforma en materia de género realizada al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y publicada el 24 de junio en el Diario Oficial de la Federación constituye un paso importante en el tratamiento de este problema, pero resulta

⁶⁰² Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico...* Op.cit., p. 133

insuficiente para configurar una representación política participativa. Por lo tanto, el diseño específico para lograr la participación efectiva de las mujeres en el Congreso de la Unión debe integrarse por las siguientes medidas legislativas: 1) Elevar las disposiciones relativas a la representación política participativa a rango constitucional, para después proceder a su implementación mediante las reformas necesarias a la legislación electoral; 2) La utilización del sistema de representación proporcional para logra una mayor participación de las mujeres en el Congreso de la Unión; 3) Establecer la integración de las listas plurinominales regionales y de la lista plurinomial nacional mediante el sistema cremallera consistente en alternar una candidatura masculina y una candidatura femenina hasta completar los 40 candidatos propietarios de cada lista regional y los 64 de la lista nacional; 4) Determinar una vigencia indefinida para estas reformas electorales a fin de valorar los resultados obtenidos y definir las adecuaciones necesarias conforme lo requiera la práctica electoral; y 5) Fijar las sanciones adecuadas para el caso de incumplimiento de las acciones positivas señaladas. En este caso, la sanción más conveniente consiste en negar el registro de la lista o listas que incumplan con las disposiciones correspondientes si después de ser requerido por el Consejo General del IFE el partido o coalición no corrige las listas en un plazo de 48 horas.

Vigésima octava. - Los jóvenes representan casi la tercera parte de la población mexicana. Por jóvenes se entiende a todos los hombres y mujeres de entre 18 años y 30 años. Se trata de una delimitación psico-social de las personas que, además de poder ejercer sus derechos políticos, se encuentran en el proceso de construcción de su destino económico, familiar y social. La presencia juvenil entre el electorado asciende al 35 % del total, lo cual permite establecer la importancia social y política de este sector de la sociedad. No obstante, a pesar de su trascendencia, la población juvenil carece de oportunidades sociales, económicas y políticas, siendo esto motivo para la apatía y el desinterés por la política. En un régimen democrático, esta situación implica un serio peligro para el desarrollo de las instituciones, pues se desperdicia un caudal enorme de posibilidades al permitirse la marginación de los jóvenes en la deliberación de los asuntos públicos, debilitando con ello la participación democrática.

Vigésima novena. - La situación de desigualdad hacia los jóvenes se manifiesta de manera contundente en la representación política. La participación juvenil en el Congreso de la Unión

ha sido absolutamente marginal, sin alcanzar por lo menos la décima parte de los miembros de la Cámara de Diputados, en donde la media de participación en la presente legislatura es de apenas 6.2 % del total de legisladores, lo que significa que solamente 31 de los 500 escaños son ocupados por personas jóvenes.

Trigésima. - La participación de los jóvenes en la representación política federal es básica para la democracia y para el perfeccionamiento del sistema representativo. A decir de Jorge Horacio Gentile, "El parlamento es el principal ámbito donde reside la clase política, y en su seno se perfilan los futuros líderes de los partidos y los funcionarios de gobierno. Difícilmente encontraremos una carrera política que no tenga un importante tramo en funciones legislativas."⁶⁰³; sin embargo, en nuestro país esta situación no puede darse debido a la débil presencia de legisladores jóvenes. En este sentido, cuando los jóvenes se encuentran marginados del espacio parlamentario, sus opiniones no pueden escucharse ni mucho menos influir en la toma de las decisiones políticas. Este fenómeno adquiere especial importancia cuando se trata de leyes, programas o acciones encaminadas a la atención de la juventud, pues seguramente tendrán efectos limitados al desconocer la realidad de los sujetos-objeto a quienes van dirigidos. Es inconcebible la existencia de órganos parlamentarios en los que la fuerza y talento de la juventud del país sean desperdiciados y no se le permita a los jóvenes enriquecer el debate y el quehacer legislativos. Esta situación de aislamiento promueve el alejamiento de las cuestiones políticas de gran parte de la juventud, debiendo esperar para ejercer su derecho a participar en el ejercicio del poder político dentro de la comunidad de la cual forman parte. Esta es una cuestión de ejercicio del poder que impide la construcción colectiva de la sociedad mexicana y representa una de las esferas de la exclusión democrática descrita por el politólogo Charles Taylor.

En condiciones como estas, la naturaleza del Parlamento se desvirtúa enormemente ante la ausencia de una parte de la sociedad, restando legitimidad a las políticas juveniles por no contar con la participación efectiva de sus mismos destinatarios, a quienes se les impide de facto el acceso a los puestos de representación política. Al igual que en el caso de las mujeres,

⁶⁰³ Horacio Gentile, Jorge, "La función del parlamento en la democracia moderna", en *Memoria del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Cons...*, Op.cit., p. 331

los jóvenes son libres para postularse y ser elegidos diputados y senadores, pero las condiciones imperantes en los partidos políticos no les brindan las oportunidades adecuadas para que este derecho político se cumpla eficazmente. Por esto, la adopción de medidas positivas para la integración de los jóvenes a la Cámara de Diputados y Senadores es urgente porque se avanza en el establecimiento de la representación política participativa y se amplían los principios de igualdad política y de control de la agenda, esenciales en la Democracia. La única forma de universalidad válida será la que tome en cuenta las particularidades, y sólo concediendo a éstas espacios suficientes en la representación política es posible construir propuestas universalizables plasmadas en normas jurídicas.

Trigésima primera. - Para solucionar el problema de la representación política de los jóvenes es preciso implantar las siguientes medidas en el sistema electoral mexicano: 1) Utilizar el sistema de representación proporcional para favorecer la participación de los jóvenes en el Congreso de la Unión a través del establecimiento de cuotas para la integración de las listas regionales para la elección de diputados y de la lista nacional para la elección de senadores; 2) Para garantizar la efectividad de este mecanismo, las listas deben integrarse por segmentos de tres fórmulas, y dentro de cada una de éstas los partidos políticos tendrán que incluir a un candidato propietario menor de 30 años; y 3) Con el propósito de evitar la tendencia oligárquica al interior de los partidos, los dirigentes partidarios no pueden ser incluidos en las listas, así como también debe evitarse que los diputados o senadores elegidos por este mismo sistema participen en las siguientes elecciones, en caso de intentar reelegirse, mediante candidaturas por lista, sino únicamente a través de candidaturas uninominales, a fin de constituir una evaluación eficaz de su actividad parlamentaria por parte de los electores, quienes decidirán si continúa o no en el Congreso.

Trigésima segunda. - Las razones que determinan la urgencia de las medidas señaladas se refieren al binomio libertad-capacidad de las mujeres y de los jóvenes para participar en puestos de representación política, a la necesidad democrática de su inclusión en el Parlamento, y al peligro que corre la Democracia en caso de no atender este problema. Formalmente, las mujeres y los jóvenes disponen del mismo derecho para ser representantes políticos, pero en la praxis carecen de las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho pasivo de voto.

En palabras de Raymond Aaron, las mujeres y los jóvenes son libres para ser electos, pero no cuentan con las condiciones necesarias para serlo, lo que deriva en su incapacidad política, entendida esta como una situación discriminatoria contraria a la democracia. En la investigación se comprobó la validez de las acciones positivas para el establecimiento de una representación política participativa. Es participativa porque en ella se garantiza efectivamente la participación de los jóvenes y las mujeres en el Congreso de la Unión. La trascendencia de las reformas consiste en otorgar efectividad a su derecho de participación, pues como establece Robert Dahl: "Para satisfacer las exigencias de la democracia, los derechos que le son inherentes deben estar efectivamente a disposición de los ciudadanos. No basta con prometer derechos democráticos en textos escritos, en la ley, o incluso en un documento constitucional. Los derechos deben hacerse verdaderamente efectivos y estar efectivamente a disposición de los ciudadanos en la práctica. Si no lo están, entonces el sistema político no es, a estos efectos, democrático..."⁶⁰⁴

Las acciones positivas presentadas permiten terminar con la visión androcéntrica de la política e implican un proceso de "empoderamiento" de las mujeres y de los jóvenes al interior de la representación política. Esto no significa que el objetivo perseguido sea la conducción legislativa por parte de estos dos sectores y su predominio sobre el resto de los parlamentarios. Se trata únicamente de que la representación política del Congreso de la Unión alcance niveles adecuados de representatividad para que todos los actores políticos tengan oportunidades válidas de presentar y defender sus opiniones políticas. El objetivo social y político consiste lo que Touraine identifica como:

...aprender a vivir junto con nuestras diferencias, a construir un mundo que sea cada vez más abierto pero que posea también la mayor diversidad posible. Ni la unidad, sin la cual la comunicación se torna imposible, ni la diversidad, sin la cual la muerte se impone sobre la vida, deben ser sacrificadas una a la otra. Es preciso definir la democracia, ya no como el triunfo de lo universal sobre los particularismos sino como el conjunto de las garantías institucionales que permiten combinar la unidad de la razón

⁶⁰⁴ Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos...*, Op.cit., p. 60

instrumental con la diversidad de las memorias, el intercambio con la libertad. La democracia es una política del reconocimiento del otro, dijo Charles Taylor.⁶⁰⁵

Trigésima tercera. - La participación femenina y juvenil en el Congreso de la Unión encierra la posibilidad de intervenir en la determinación de su futuro. Las diferencias en el espacio de la representación política deben terminar para facilitar la admitir las diferentes visiones existentes en la sociedad. "La idea clave es que la gente puede vincularse no a pesar de sus diferencias, sino a causa de ellas. Pueden sentir que las diferencias entre ellos enriquecen a cada parte, y que sus vidas son más restringidas y menos plenas si están solos que si se asocian con alguien más. En este sentido, la diferencia define una complementariedad."⁶⁰⁶ Es fundamental que la actividad legislativa se complemente y enriquezca con la visión femenina y con la visión juvenil, ambas en condiciones de auténtica oportunidad deliberativa, ya que como indica Taylor: "El intento de imponer la uniformidad implica autocondenarnos a una vida más estrecha y pobre."⁶⁰⁷

La plenitud de lo humano no se consigue simplemente con sumar las diferencias, sino con el intercambio y la comunicación entre los hombres, sin distinción de género, edad, cultura, raza, etnia o nivel económico. La representación política debe aspirar hacia el perfeccionamiento, y al garantizarse la presencia de las mujeres y de los jóvenes, el Parlamento se conserva como fiel espejo de la sociedad representada. Los seres humanos no pueden llegar a la plenitud individualmente, sólo pueden hacerlo juntos. La representación política participativa puede servir en la reconstrucción del espacio colectivo a fin de diseñar una nueva comunidad política en donde todos: hombres, mujeres y jóvenes, escuchen y hagan escuchar su voz, su parlamento, y juntos elaboren el Derecho y las instituciones necesarias para el desarrollo de la humanidad por medio de la comprensión mutua, y no de la discriminación recíproca. Solo el entendimiento mutuo conduce a la plenitud y al desarrollo, pues la hegemonía de una sola voz es símbolo de autoritarismo, pero no de democracia. Toda la investigación tuvo el propósito de presentar cambios válidos y eficaces para el establecimiento de la representación política participativa. Las hipótesis se comprobaron y los resultados se

⁶⁰⁵ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia.... Op.cit.*, p. 9

⁶⁰⁶ Taylor, Charles, "Democracia incluyen...., *Op.cit.*, p. 34

⁶⁰⁷ *Ibidem*

reunieron en cada diseño normativo presentado. Son cambios cualitativos y progresistas en el sentido definido por Horacio Labastida: "El cambio real comprende el conjunto de mutaciones cualitativas de estructuras materiales y sociales que condicionan y regeneran la injusticia social, impidiendo la realización en la historia de los más altos valores humanos. Estos cambios cualitativos son el progreso; lo contrario se llama retroceso."⁶⁰⁸ Así, los cambios institucionales propuestos apuntan hacia el progreso, tan necesario, del sistema electoral mexicano y con él, de nuestra democracia; se dirigen, como señala Bobbio, hacia el reconocimiento de que a todos nos une un destino común, y al darnos cuenta de ello, actuar en consecuencia.

⁶⁰⁸ Labastida, Horacio, "El informe", en *La Jornada*, (México), 6 de septiembre de 2002, p. 19

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Saldívar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 187), 251 pp.
- Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la ciencia política*, 2a. ed., México, Ed. Oxford, 2001, (Colección Textos Jurídicos Universitarios), 274 pp.
- Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, (Colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, No. 25), 282 pp.
- Arblaster, Anthony, *Democracia*, Madrid, Ed. Alianza, 1992, (Sección: Humanidades), 164 pp.
- Arnáiz Amigo, Aurora, *Ciencia política*, México, Ed. Pax-Librería Carlos Césarman, 1976, 638 pp.
- Aron, Raymond, *Ensayo sobre las libertades*, trad. Ricardo Ciudad Andreu, México, Ed. Alianza, 1991, (Colección Los noventa), 235 pp.
- Barquín Álvarez, Manuel, (et. al.), *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Fundación Friedrich Ebert – Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1986, Madrid, 513 pp.
- Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Ed. Oxford, 1999, 172 pp.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, (Sección de Obras de Política y Derecho), 438 pp.

- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, (Sección de Obras de Política y Derecho), 214 pp.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, (Colección Breviarios No. 487), 245 pp.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, trad. José Fernández Santillán, México, Ed. Grijalbo, 1996, (Colección de Política y Economía), 135 pp.
- Boulding, Kenneth E., *Las tres caras del poder*, trad. Josep Alemany, Ed. Paidós, Barcelona, 1993, (Colección Estado y Sociedad), 320 pp.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 11a. ed., México, Ed. Porrúa, 1997, 1085 pp.
- Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 152), 174 pp.
- Camacho Solís, Manuel, (et. al.) *Crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*, México, El Colegio de México – Centro de Estudios Internacionales, 1977, 297 pp.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 13a. ed., México, Ed. Siglo XXI, 1996, (Colección de Criminología y Derecho), 240 pp.
- Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 5a. ed., México, Ed. Porrúa, 1996, 607 pp.

- Carpizo, Jorge, (et. al.), *Los sistemas federales del continente americano*, Fondo de Cultura Económica – Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1972, (Serie G: Estudios Doctrinales No. 3), 677 pp.
- Colomer Viadel, Antonio, *Estudios constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 144), 236 pp.
- Cordera, Rafael, (coord.), *México joven: políticas y propuestas para la discusión*, México, UNAM, 1996, 275 pp.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1973, 342 pp.
- Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, 2a. ed., México, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001. 316 pp.
- Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, 2a. ed., México, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2000, 789 pp.
- Dahl, Robert Alan, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, trad. Fernando Vallespín, Madrid, Ed. Taurus, 1999, (Colección Pensamiento), 246 pp.
- Dahl, Robert Alan, *La democracia y sus críticos*, trad. Leandro Wolfson, Barcelona, Ed. Paidós, 1992, 476 pp.
- Deutsch, Karl W., *Política y gobierno*, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, (Sección de Obras de Política y Derecho), 608 pp.
- Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 9a. ed., Madrid, Ed. Taurus, 1998, (Colección Pensamiento), 203 pp.

- Dutrénit, Silvia y Valdés, Leonardo, (coords.), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto Mora – Universidad Autónoma Metropolitana, 1995, 428 pp.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., 2a. reimp., México, Ed. Ariel, 1992, (Colección Ciencias Políticas), 663 pp.
- Duverger, Maurice, *Introducción a la política*, trad. Jorge Esteban, 10a. ed., Barcelona, Ed. Ariel, 1990, (Colección DEMOS: Biblioteca de Ciencia Política), 248 pp.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 1a. ed., 17a reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 461 pp.
- Fernández Poncela, Anna M., (comp.), *Participación política: Las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colegio de México, 1995, 253 pp.
- Fernández Santillán, José, *La democracia como forma de gobierno*, 2a. ed., Instituto Federal Electoral, México, 1995, (Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 3), 61 pp.
- Fernández Santillán, José, (comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política. Antología*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, (Sección de Obras de Política y Derecho), 516 pp.
- Giménez, Gilberto, *Poder, estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, (Serie G: Estudios Doctrinales No. 47), 191 pp.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, 17a. ed., México, Ed. Era, 1986, (Serie Popular No. 4), 335 pp.

- González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, 10a. ed., México, Ed. Porrúa, 1996, 686 pp.
- Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 17), 63 pp.
- Hierro de Matte, Graciela, (et. al.), *Organización y participación política de la mujer*, México, Cambio XXI, Fundación Mexicana, 1992, 109 pp.
- Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, (Sección de Obras de Política y Derecho), 687 pp.
- Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, México, Ed. Colofón, 1992, 162 pp.
- Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el estado*, trad. Eduardo García Máynez, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, (Colección Textos Universitarios), 478 pp.
- Lions, Monique, *El poder Legislativo en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1974, (Serie B, Estudios Comparativos, d) Derecho latinoamericano, No. 3), 92 pp.
- Mc. Phail, Elsie y Salles, Vania, (coords.), *Textos y pre-textos, once estudios sobre la mujer*, México, El Colegio de México, 1994, (Programa interdisciplinario de estudios de la mujer), 502 pp.
- Miaille, Michel, *El estado del derecho*, trad. Jean Hennequin, México, Universidad Autónoma de Puebla, 1985, (Colección Crítica Jurídica), 254 pp.

- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Ed. Cal y arena, 1991, 265 pp.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998, (Sección de Obras de Política y Derecho), 471 pp.
- Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel, (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos - Universidad de Heidelberg - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Instituto Federal Electoral - Fondo de Cultura Económica, 1998, 821 pp.
- Orozco Henríquez, J. Jesús, (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo 1, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Instituto Federal Electoral, 1999, (Serie Doctrina Jurídica, No. 12), 368 pp.
- Ovilla Mandujano, Manuel, *Marco teórico de discusión sobre el sistema político mexicano*, México, Ediciones del autor, 1993, 189 pp.
- Ovilla Mandujano, Manuel, *Teoría política*, 3a. ed., México, Ediciones del autor, 1992, 34 pp.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1997, 270 pp.
- Rawls, John, *Liberalismo político*, México, Facultad de Derecho, UNAM - Fondo de Cultura Económica, 1995, (Sección de Obras de Política y Derecho), 359 pp.
- Rodríguez Prats, Juan José, *La política del derecho en la crisis del sistema mexicano*, 2a. ed., México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 95), 361 pp.

- Rousseau, Jean Jacques, *Obras selectas*, trad. Enrique López Castellón y Francisco Márquez Cabrera, Ed. EDIMAT, Madrid, (Serie Obras Selectas), 345 pp.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de derecho político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993(Serie G: Estudios Doctrinales, No. 144), 250 pp.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, trad, Roberto Reyes Mazzoni, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, (Sección de Obras de Política y Derecho), 227 pp.
- Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, trad. Marcos Lara, 1a. ed., 5a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1998, (Sección de Obras de Política y Derecho), 336 pp.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, trad. Fernando Santos Fontenla, 2a. ed., Madrid, Ed. Alianza, 2000, (Colección Ciencias Sociales, Ensayo), 450 pp.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia, 1. El debate contemporáneo*, México, Ed. Alianza, 1994, (Col. Ciencias Sociales), 305 pp.
- Senior, Alberto F., *Sociología*, 12a. ed., México, Ed. Porrúa, 1993, 485 pp.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús J., *Esferas de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1996, (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 9), 57 pp.
- Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Ed. Gernika, 2001, (Colección Clásicos de Ciencia Política No. 3), 408 pp.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuellar, 2a. ed., 10a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2000, (Sección de Obras de Política y Derecho), 877 pp.

- Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, trad. Horacio Pons, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2000, (Sección de Obras de Sociología), 309 pp.
- Valadés, Diego, *Constitución y política*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 109), 334 pp.
- Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, (comp.), *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, (Serie Doctrina Jurídica, No. 63), 337 pp.
- Vanossi, Jorge Reinaldo A., *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, (Serie Doctrina Jurídica, No. 70), 330 pp.
- Weber, Max, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, trad. José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, (Serie de Sociología), 1246 pp.
- *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Constitucionalismo, Colaboraciones extranjeras*, Tomo III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, (Serie B: Estudios Comparativos, d) Derecho Latinoamericano, No. 24), 449 pp.
- *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana, 70 años después*, Tomo VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, (Serie B: Estudios Comparativos, d) Derecho Latinoamericano, No. 27), 516 pp.
- *Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio*, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, (Serie E: Varios, No. 42), 1571 pp.
- *Los derechos de los jóvenes*, Instituto Federal Electoral, 1999, (Colección Apuntes de Cultura Democrática, No. 5), 32 pp.

- *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 105), 561 pp.
- *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 105), 1132 pp.
- *Memoria del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM – Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1992, (Serie G: Estudios Doctrinales, No. 139), 818 pp.

DICCIONARIOS

- Bobbio, Norberto, (et. al.), *Diccionario de política*, trad. Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula, Tomo I, 11a. ed., Ed. Siglo Veintiuno, México, 1998, 852 pp.
- Bobbio, Norberto, (et. al.), *Diccionario de política*, trad. Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula, Tomo II, 11a. ed., Ed. Siglo Veintiuno, México, 1998, 1763 pp.
- *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 26a. ed., Madrid, Real Academia de la Lengua Española, 2001
- *Diccionario Electoral*, Tomo II, 2a. ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL, 2000,
http://www.iidh.ed.cr/siii/DiccElect/_private/default.asp?IrA=Sistemas%20ElectORAles

HEMEROGRAFÍA

- "Dossier" en *Metapolítica*, (México), Vol. 5, número 18, abril-junio de 2001, p. 21 – 165
- Ávila Romo, Edith, "La Mujer en el Sector Productivo", en *Bien Común y Gobierno*, año 2, número 22, septiembre de 1996, p. 21 – 35
- Cerutti Guldberg, Horacio, "El Desafío de una Axiología Latinoamericana", en *Humanidades. Un periódico para la Universidad*, (México), número 231, 24 de mayo de 2002, p. 17
- Cuellar, Mireya, López, Fernando y Pérez, Antonio, "Reconoce el tricolor en Coahuila que su victoria no fue 'tan contundente'", en *La Jornada*, (México), 1 de octubre de 2002
- Dávalos, José, "Andrés Serra Rojas", en *El Universal*, (México), 6 de octubre de 2001, p. A28
- Di Castro Stringher, Anna, "La mujer vista desde la rendija", en *Humanidades. Un periódico para la Universidad*, (México), número 190, 13 de mayo de 2000, p. 12 y 17
- Domínguez P., Moisés, "Sexismo al revés: cinco tesis contra las cuotas de representación política para las mujeres", en *Etcétera*, (México), número 215, marzo de 1997, p. 26 – 28
- Faure, Philippe, "Paridad de género en política: el ejemplo francés", en *La Jornada*, (México), 8 de julio de 2002, p. 15
- González Avelar, Miguel, "El federalismo y sus valores", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, (México), Tomo XLVII, números 211-212, enero-abril de 1997, p. 43 – 61

- González, Schmal, Jesús, “El mal ejemplo cunde...”, en *Humanidades. Un periódico para la Universidad*, (México), número 217, 19 de septiembre de 2001, p. 17
- Hernández, María del Pilar, “La participación de la mujer en el ámbito de lo público: Administración, Política y Economía”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (México), Nueva serie, año XXXIV, número 101, mayo-agosto de 2001, p. 453 – 485
- Jeannetti Dávila, Elena, “La mujer en la vida política de México”, en *Estudios Políticos, Revista de las especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, (México), Cuarta época, número 5, octubre-diciembre de 1994, p. 129 – 135
- Labastida, Horacio, “El informe”, en *La Jornada*, (México), 6 de septiembre de 2002, p. 19
- Llinás Álvarez, Edgar, “La mujer en el siglo XXI. Hacia el hombre y la mujer nuevos.”, en *Humanidades. Un periódico para la Universidad*, (México), número 190, 13 de mayo de 2000, p. 12 y 17
- Luhmann, Niklas, “Política, poder y derecho”, en *Metapolítica*, (México), Vol. 5, número 20, octubre-diciembre de 2001, p. 11 - 39.
- Martínez González, María de Lourdes, “Cambiar el mundo pasó de moda”, en Bucareli Ocho, Suplemento de Información y Análisis Político, *El Universal*, (México), 27 de mayo de 2002, p. 1
- Martínez Vázquez, Griselda, “Las Mujeres en las Estructuras del Poder Político”, en *Bien Común y Gobierno*, Año 2, número 22, septiembre de 1996, p. 3 – 20
- Marván Laborde, María, “Corriendo de San Lázaro”, en *Milenio*, (México), 24 de septiembre de 2002

- Morales Becerra, Alejandro, "Declaración de Derechos realizada por los representantes del buen pueblo de Virginia y el sufragio femenino", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, (México), Tomo XLIX, números 223-224, enero-abril de 1999, p. 261 – 269
- Ramos Reyes, Cristina, "Felicidades: más mujeres a las cámaras legislativas", en *Congresistas*, (México), Año 2, número 41, 1 de junio de 2002, p. 12
- Sartori, Giovanni, "Primero la casa, después del mobiliario", en *Nexus*, (México), Año 24, Vol. XXIV, número 293, mayo de 2002, p. 27 – 28
- Steinsleger, José, "¿De qué madre es el día?", *La Jornada*, (México), 9 de mayo de 2001, p. 20
- Verdú, Vicente, "Jóvenes y basura", en Bucareli Ocho, Suplemento de Información y Análisis Político, *El Universal*, (México), 4 de febrero de 2002, p. 1

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

- Aguilar García, Javier, "México: 2 de julio del 2000. Paso decisivo en la transformación del régimen político y de partidos", en *Universidad Obrera de México*, (México), <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/19aguilar.htm>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión
<http://www.cddheu.gob.mx>
- Fernández Poncela, Anna M., *Jóvenes y política: Balance y perspectivas*, en Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Instituto Federal Electoral, http://deceyec.ife.org.mx/jovenes_y_politica.htm
- Ignacio Zavala, Juan, "Gana el gobierno", en *Etcétera, política y cultura en línea*, (México), <http://www.etcetera.com.mx/1999/338/zji0338.htm>
- "Impacto Diferencial de los Sistemas Electorales en la Representación Política Femenina", Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, marzo de 1997, http://www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/info_es.htm
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
www.inegi.gob.mx
- Instituto Federal Electoral (IFE)
<http://www.ife.org.mx>
- Instituto Electoral del Distrito Federal
<http://www.iedf.org.mx>

- Instituto Electoral del Estado de Oaxaca
<http://www.iceo.org.mx>
- Instituto Estatal Electoral de Baja California
<http://www.icebc.org.mx>
- Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, IFE
<http://deceyec.ife.org.mx/estudios.htm>
- Proyecto ACE (Administration and Cost of Elections)
<http://www.acproject.org>
- *Revista Sociedad*, de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA),
<http://www.fsoc.uba.ar/publicaciones/sociedad/index.html>
- Senado de la República
<http://www.senado.gob.mx>

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales