



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DE LA FACULTAD DE DERECHO

CRISIS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO EN MÉXICO:
PROPUESTA PARA FORTALECER LA RELACIÓN
REPRESENTANTE-REPRESENTADO

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:
AARÓN ALMANZA GODÍNEZ

TUTOR:
MTRO. ALFONSO ESTUARDO OCHOA HOFMANN
FACULTAD DE DERECHO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., SEPTIEMBRE 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A mi padre, Ignacio Jesús Almanza Serrano, y a mi abuela, Isabel Martínez, por todo su amor y los hermosos momentos que compartimos.

In Memoriam

A mi madre, Araceli Godínez Martínez, y a mi abuelo, Jesús Godínez, por su cariño, apoyo y entusiasmo por mi desarrollo profesional.

A Laura Erika González Pizaña, maravillosa docente, innovadora abogada, extraordinaria humana... *mi esposa*, por tu amor, comprensión e invaluable apoyo.

A Ignacio González y María Alejandra Pizaña, por su cariño y apoyo constante.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por todo el conocimiento que me ha brindado en mi desarrollo profesional e intelectual.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por otorgarme una beca para realizar los estudios de Maestría en Derecho en el Programa de Posgrado en Derecho de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Al Maestro Alfonso E. Ochoa Hofmann, por sus enseñanzas, su guía en este proceso académico, su amistad y su apoyo más allá del ámbito académico, gracias.

A todos los profesores del Posgrado en Derecho de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, por sus enseñanzas, su consejos y su entusiasmo por el desarrollo profesional de sus alumnos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	5
LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA	5
I. El fenómeno democrático.	5
II. Democracia: Aproximación desde su etimología.	7
III. El concepto de democracia.	13
IV. La democracia deliberativa.	17
V. La versión deliberativa de Roberto Gargarella.	26
VI. Democracia deliberativa y sistema representativo.	29
CAPÍTULO II	33
EL SISTEMA REPRESENTATIVO:	33
UNA CONCEPCIÓN AUTÓNOMA	33
I. El sistema representativo: Ni democrático ni antidemocrático.	33
II. Los principios de sistema representativo.	41
III. Los representantes del pueblo/nación. Una noción ambigua.	61
IV. ¿A quién representan los representantes?	74
CAPÍTULO III	78
EL DESARROLLO DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO.	78
I. Aproximación a la crisis del sistema representativo mexicano.	78
II. El diseño del sistema representativo estadounidense.	80
II. La recepción del modelo de representación estadounidense y sus “ajustes” en la organización institucional mexicana.	95
CAPÍTULO IV	137
LA CRISIS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO. PROPUESTAS PARA UNA REPRESENTACIÓN EN EL SIGLO XXI	137
I. La situación actual del sistema representativo mexicano.	137
II. Propuestas para reforzar la relación entre representados y representantes.	152
III. ¿Es posible la deliberación pública?	167
CONCLUSIONES	171
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	177
BIBLIOGRAFÍA	181
DOCUMENTOS	181
SITIOS WEB	182

INTRODUCCIÓN

Una de las ideas más extendidas sobre el sistema representativo es aquella que ve en él un mecanismo al que se le atribuye la esencial función de hacer posible el ideal democrático en los Estados modernos. No es poco frecuente escuchar que la representación política es un mal necesario de la democracia actual, ante las imposibilidades fácticas que impiden el ejercicio directo de la democracia.

No obstante, aunque el sistema representativo es considerado un elemento central de los sistemas democráticos actuales, en los últimos años se ha hecho manifiesta una crisis del sistema no solamente en México, sino en gran cantidad de países. Las formas en las que se ha manifestado esta crisis son múltiples, por una parte, políticamente la toma de decisiones se muestra parcial y unilateral, es decir, no se desarrolla una discusión en la que sean considerados todos los puntos de vista y la decisión final se reduce al voto mayoritario frente al que poco pueden hacer las posturas divergentes.

Por otro lado, las manifestaciones sociales de esta crisis se muestran en la sensación de repudio hacia la clase política; la generalizada desconfianza sobre los representantes populares; o, la sensación de que los políticos actúan sin apego a los reclamos y las necesidades ciudadanas. Estos signos de desgaste y falta de efectividad del sistema para dar una respuesta satisfactoria a las problemáticas actuales hacen necesaria una revisión de esta crisis del sistema representativo en México.

La presente investigación parte de la existencia de una crisis del sistema representativo, crisis que no surge, como podría creerse, de factores externos, sino que es ocasionada por los propios fundamentos y el diseño de las instituciones que conforman el sistema representativo, por lo menos del modelo que mayor impacto tuvo en Latinoamérica, que es el surgido de los intensos debates de la segunda mitad del siglo XVIII en Estados Unidos.

En este sentido, sostengo que los presupuestos en los que se fundó el sistema representativo son elitistas y contra-mayoritarios. El objetivo buscado por los fundadores al momento de establecerse la organización y el

funcionamiento del sistema representativo no era sentar las bases de un sistema democrático, por el contrario, la finalidad consistió en diseñar un sistema alternativo a la democracia, la cual se veía como un peligro para la organización social.

Mostrada esta tesis, el objetivo será evaluar la gravedad de la crisis y precisar sus alcances en el sistema representativo mexicano, para estar en posibilidad de proponer algunos ajustes al diseño del sistema que permitan un funcionamiento acorde con la necesidad democrática y la realidad social. Llegado este punto surgirá una cuestión importante ¿Cuál es el parámetro a partir del cual se evalúa la crisis del sistema representativo? En esta investigación el parámetro es el modelo deliberativo de la democracia.

La elección de este modelo frente a otros posibles se debe a que propone un proceso democrático que responde de manera más atractiva a la complejidad que caracteriza a las sociedades actuales. El modelo deliberativo de la democracia establece una serie de presupuestos y procedimientos para justificar las decisiones políticas, esencialmente en lo relativo a la consideración de todos los puntos de vista; la participación de los potencialmente afectados por las decisiones políticas y la detenida discusión de los temas.

Con una simple mirada podemos notar las manifestaciones de pluralidad de las opiniones; el surgimiento abrumador de información (o la carencia) en los más diversos temas; el aumento y diversificación de los canales de comunicación; o, el acrecentamiento de la desigualdad en diversos rubros, entre otros aspectos. Ante estas condiciones de la sociedad actual el modelo populista o participativo de la democracia existente en México se encuentra limitado para responder a las nuevas exigencias.

En cuanto al modelo deliberativo seguiré la versión propuesta por ROBERTO GARGARELLA quien ha desarrollado su postura a lo largo de varios años en diversos artículos y ensayos. La selección de esta versión se debe a que sus rasgos hacen posible su implementación como parámetro a partir del cual se pueden evaluar las prácticas democráticas reales en comparación con otras versiones que por sus requisitos o precondiciones dificultan esta

posibilidad, tal como quedará desarrollado al momento de describir el modelo deliberativo de la democracia.

Partiré de la hipótesis general de que el carácter contra-mayoritario en la organización del sistema representativo mexicano y el distanciamiento que establece en la relación representante-representado son causas de su actual crisis. Por ello la hipótesis particular será que una organización del sistema representativo que fomente un acercamiento entre representante y representado está relacionada con una mayor efectividad de la democracia. Y que realizar ajustes al sistema representativo mexicano, tendientes a facilitar el control de los representantes, fortalecerá la relación con los representados.

La justificación de esta investigación se puede establecer desde dos vertientes. Por un lado, desde la vertiente jurídica y por otro lado la vertiente política. Jurídicamente la investigación se justifica al mostrar cómo la organización del sistema representativo, legalmente establecido, es un obstáculo para el buen funcionamiento de la democracia y la mayor participación de los ciudadanos. Además, propone algunos cambios al sistema representativo, que se manifestará a través de reformas a la Constitución y en las leyes, para proporcionar mayor intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones a través del fortalecimiento de la relación representantes-representados.

Políticamente la investigación se justifica, en primer lugar, por la forma de concebir la democracia, como una forma de legitimidad del ejercicio del poder. En segundo lugar, al tomar como parámetro la idea de la democracia deliberativa. Los estudios relacionados con la democracia en nuestro país tienen arraigada una concepción participativa o popular mientras que los estudios desde el modelo de la democracia deliberativa son pocos. El abordaje desde la idea de la democracia deliberativa amplía la complejidad del problema de la representación política, que desde la perspectiva procedimental ha quedado muy restringido en su visión y soluciones.

Esta propuesta la desarrollaré en cuatro capítulos. En el primer capítulo determinaré qué entiendo por democracia y por democracia deliberativa. Si bien las diversas posiciones que explican la concepción deliberativa tienen rasgos comunes, aún no existe un consenso que desarrolle

un corpus sólido sobre lo que es el ideal deliberativo. La existencia de diversas posturas sobre la caracterización de la democracia deliberativa me impone aclarar cuáles son los rasgos de la concepción utilizada en esta investigación.

En el segundo capítulo se desarrollará una concepción autónoma del sistema representativo, desvinculando de su explicación a los postulados de la “democracia” de los que se le ha impregnado y que no son características esenciales para su funcionamiento. Posteriormente, en el tercer capítulo analizaré los fundamentos y el diseño del sistema representativo, centrándome en las discusiones que dan origen al modelo surgido en Estados Unidos en el siglo XVIII, el cual será el que mayor influencia tenga en México. Posteriormente realizaré un análisis de la recepción del sistema representativo en México a través de los diversos cambios que sufrió a lo largo del siglo XIX hasta su consolidación en el siglo XX.

Finalmente, en el capítulo cuarto realizaré una evaluación de la crisis del sistema representativo en sus condiciones actuales y estableceré las propuestas que podrían reducir esa crisis de la representación política, fortaleciendo los lazos entre el ciudadano y los representantes populares, desde los mecanismos que proporciona el ideal deliberativo de la democracia.

CAPÍTULO I

LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

I. El fenómeno democrático.

La democracia atraviesa por el más amplio reconocimiento que ha tenido a lo largo de su historia. Cada vez son más los Estados en donde la democracia encuentra recepción y el interés intelectual que suscita no tiene precedentes. Pero a la vez, como resultado de las diversas experiencias y concepciones, su comprensión se ha tornado más compleja. Como lo ha señalado WENDY BROWN, quizá la popularidad de la democracia “...*depende de su imprecisión conceptual y vacuidad de significado y eficacia...*”¹

La recepción y práctica de la democracia se ha desarrollado de forma heterogénea en los distintos Estados. Puede notarse que regímenes, partidos políticos e ideologías con postulados distintos se describen como democracias. Incluso, en los Estados denominados democráticos se advierten disparidades en torno a la relación de instituciones adoptadas por cada uno de ellos para lograr el ideal democrático. Tal circunstancia muestra cómo la democracia por sí misma no especifica una estructura determinada de gobierno.²

En el pensamiento político es aún más notoria la diversidad de sentidos que se le atribuyen a la expresión “democracia”. Para algunos refiere una forma de sociedad; para otros se identifica con un tipo de constitución o de Estado; y, para una la mayoría, se relaciona frecuentemente con una técnica o forma de gobierno. No obstante, a pesar de su adopción generalizada, esta última forma de entender la democracia también está marcada por la discrepancia de gran cantidad de concepciones, muchas de ellas opuestas, pretendiendo determinar su sentido. Aunque es común encontrar como punto de partida la alusión a su significado etimológico, al que frecuentemente se le traduce como “gobierno del pueblo”, existe un amplio margen de desacuerdo al momento de determinar el alcance y el sentido de ese gobierno.

1. Brown, Wendy, Hoy en día, somos todos demócratas, en Agamgen, Giorgio (*et. Al.*), Democracia, ¿en qué estado?, trad. Matthew Gajdowski, Prometeo, Argentina, 2010, p. 53.

2. *Cfr.*, Dunn, John, Libertad para el pueblo. Historia de la democracia, trad. Víctor Altamirano, FCE, México, 2014, p. 235.

Desde su origen, a la expresión “democracia” se le han proporcionado significados diferentes y en ocasiones opuestos. No hay mayor consenso que aquel que implica la división de la noción en sus componentes etimológicos. Sin embargo, esto se debe a que toda práctica y reflexión sobre la democracia obedece a las circunstancias singulares de cada tiempo y lugar, a la forma como se va construyendo el espacio democrático a través de la delimitación de lo público, el establecimiento de las instituciones, la forma en la que se toman las decisiones, la determinación del alcance y las formas de la participación e, incluso, el sentido de los actos del gobierno.

La fascinación por la democracia lleva a cada pueblo que la experimenta y a cada pensador que la interpreta a apropiarse de ella, a través de la determinación de sus alcances y características. De ahí que la variedad de concepciones sobre la democracia se pueda interpretar en cierta forma como una pugna por apropiarse del “verdadero” sentido de la democracia.³ De acuerdo con JACQUES RANCIÈRE, lo propio de las nociones políticas no es tanto su carácter polisémico como el ser objeto de lucha política, toda vez que esta abarca la pugna por la apropiación de las palabras, por lo que es comprensible que la democracia quiera decir cosas distintas según el contexto.⁴

¿Esto quiere decir que no es posible determinar qué es la democracia? Ciertamente el contexto actual pareciera establecer demasiadas complejidades para caracterizar a la democracia, sin embargo, puede proporcionar mayor claridad la distinción entre tres posibles perspectivas desde las que se puede llevar a cabo el estudio del fenómeno democrático: las experiencias históricas de la democracia; el concepto de democracia; y, las concepciones de la democracia.

Los estudios enfocados en las experiencias históricas de la democracia se limitan a describir las características de la organización política de los Estados (antiguos o contemporáneos) que se consideran democráticos, es decir, qué instituciones tienen; cómo funcionan; cómo se integran sus órganos

3. Cfr., Arango, Rodolfo, Democracia social. Un proyecto pendiente, Fontamara, México, 2012, p. 62.

4. Cfr., Rancière, Jacques, Las democracias contra la democracia, en Agamgen, *op. cit.*, pp. 82-83.

de gobierno; cómo se elige a sus integrantes; cómo se toman decisiones; o, las formas de participación política de los ciudadanos, entre otros aspectos.⁵

El análisis del concepto de democracia intenta determinar su esencia o naturaleza. Esta aproximación a la democracia generalmente se limita al sentido de la expresión a partir de su significado etimológico, aunque existen estudios que, interpretando un poco más este significado, establecen alguna particularidad de la democracia que puede ser compatible con cualquier concepción. No obstante, también están aquellos puntos de vista que señalan que atribuir un significado atemporal a la democracia sería una equivocación en la contextualización de su comprensión histórica, y que quizá lo único válido sería determinar su esencia actual.

Las concepciones de la democracia son modelos, es decir, tipologías con características o parámetros bien definidos, independientemente de que hayan sido adoptados o no en la práctica de los Estados. Los matices de cada postura han ocasionado el surgimiento de múltiples calificativos: antigua, ateniense, clásica, moderna, liberal, republicana, directa, indirecta, popular, representativa, mayoritaria, igualitaria, plebiscitaria, parlamentaria, social, constitucional, participativa, pluralista, deliberativa, entre otras.

En este sentido, para proporcionar claridad sobre el sentido de la noción “democracia deliberativa”, es necesario exponer qué entiendo por democracia y posteriormente desarrollar los elementos que integran la concepción deliberativa de la democracia que será utilizada.

II. Democracia: Aproximación desde su etimología.

La expresión “democracia” surgió en Atenas hace aproximadamente dos mil quinientos años. Aunque frecuentemente se le identifica con una forma de gobierno, existen razones que permiten cuestionar si los griegos lograron concebirla plenamente en este sentido. Por un lado, la experiencia democrática fue percibida de diversas formas en la Grecia antigua, lo que ha dificultado

5. Podemos considerar como referencia los estudios de AREND LIJPHART. *Vid.*: Lijphart, Arend, Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultado en 36 países, trad. Carme Castellnou, España, Ariel, 2012.

comprender con certeza qué describían los atenienses con este vocablo.⁶ Lo que era, fue sujeto de polémica desde su origen hasta su final: las referencias, cargadas de emotividad, eran distintas y con frecuencia contradictorias. Muestra de ello son las concepciones de PERICLES, HERÓDOTO, PLATÓN o ARISTÓTELES, por mencionar a algunas de las voces más difundidas.⁷

Por otro lado, es difícil afirmar que los atenienses relacionaron el vocablo “democracia” con una forma de gobierno con características propias y bien definidas, toda vez que durante el periodo democrático la transformación de la organización política fue constante y, en la mayor parte de su existencia, las reformas democráticas coexistieron con valores e instituciones oligárquicas heredadas de los regímenes antiguos.⁸

La representación ampliamente difundida del pueblo reunido en la plaza pública participando directamente en la toma de decisiones no es más que una idealización de la democracia ateniense. Ni en su momento de mayor esplendor puede hablarse completamente de un gobierno en manos del pueblo ya que si bien se hicieron accesibles a casi todos los ciudadanos la mayoría de las

6. La incertidumbre es mayor si se consideran las limitaciones que nos imponen las pocas fuentes de conocimiento, en su mayoría fragmentos, trabajos de crítica y relatos históricos. DAVID HELD señala que es sorprendente la ausencia de teóricos de la democracia en la Grecia antigua a los que se pueda recurrir para conocer los detalles y justificación de la democracia. *Cfr.* Held, David, Modelos de democracia, trad. María Hernández, Alianza Editorial, tercera edición, España, 2007, p. 34. Sin embargo, es comprensible esta ausencia frente a la novedad y lentitud del desarrollo del fenómeno democrático así como las condiciones sociales que impedían reflexionar y escribir a quienes podrían proporcionar un panorama claro o, al menos, alternativo a las percepciones proporcionadas por los pensadores aristocráticos: los pobres.

7. *Vid.* Heródoto, Historia, trad. Carlos Schrader, Gredos, España, 2007. Especialmente Libro III 80,6, pp. 161; *Vid.* Platón, Gorgias, trad. Julio Calonge Ruiz, Gredos, España, 2008. Especialmente 515e, pp.128-129.; *Vid.* Platón, Político, trad. María Isabel Santa Cruz, Gredos, España, 2008. Especialmente 303a-e, pp. 599-602.; *Vid.* Platón, La república, trad. Conrado Eggers Land, Gredos, España, 2008. Especialmente Libro VIII 557a-e; 561c; 562d, pp. 397-420; *Vid.* Aristóteles, Política, trad. Manuela García Valdés, Gredos, España, 1988. Especialmente 1279b; 1280a; 1290a 4; 1301; 1317-1318, pp. 168-39; En el caso de PERICLES únicamente se tiene conocimiento a partir del Discurso fúnebre de Pericles descrito por TUCÍDIDES. *Vid.* Tucídides, Historia de la Guerra del Peloponeso, Libro II 35-46, trad. Juan José Torres Esbarranch, Gredos, España, 2008, pp. 447-462.

8. En cuanto a las instituciones pueden observarse los casos del Aerópago, que permaneció durante el periodo democrático y solo paulatinamente fue perdiendo su poder hasta desaparecer, y del Consejo y las altas magistraturas que lentamente fueron haciéndose accesibles a la mayoría de los ciudadanos. Una de las pocas fuentes griegas que describen la evolución de las instituciones políticas la encontramos en ARISTÓTELES. *Vid.* Aristóteles, Constitución de los atenienses, trad. Manuela García Valdés, Gredos, España, 2008. En cuanto a los valores, puede notarse cómo los cargos públicos de los que dependía la seguridad del pueblo o la administración de los recursos, como general, capitán de caballería y tesorero, aunque llegaron a ser elección popular se restringió su acceso a quienes estaban mejor preparados para ejercerlos, que inevitablemente eran los más ricos y poderosos. *Cfr.*, Dunn, John, *op. cit.* p.46.; *Vid.* Rodríguez Adrados, Francisco, Historia de la democracia. De Sólon a nuestros días, Alianza, España, 1997. pp. 143-144.

magistraturas, algunas fueron inaccesibles para el pueblo.⁹ Incluso, las imposibilidades económicas y geográficas impidieron a la mayoría de los ciudadanos asistir al órgano representativo de la democracia ateniense, la “Ecclesia” (Asamblea).¹⁰

Además, representar a la democracia ateniense como un gobierno en manos del pueblo lleva al error de atribuirle una característica distintiva que no tuvo en gran parte del periodo democrático. La principal confusión consiste en pretender verla como un modelo terminado, con características bien definidas, cuando en realidad fue un proceso inacabado en ese sentido. La democracia no surgió de una idea política en donde el pueblo buscara de manera directa y consciente un cambio de régimen para ejercer el mismo el poder y, tampoco, se impuso como resultado de un movimiento revolucionario inmediato.¹¹

La participación del pueblo en el gobierno se dio a través de un proceso lento a partir de acuerdos entre clases y una secuencia de reformas políticas. En el mejor de los casos como forma de gobierno podría decirse, siguiendo a FRANCISCO RODRÍGUEZ ADRADOS, que la democracia funcionó como un banco de pruebas, como un experimento en el curso de su evolución para reducir las tensiones sociales.¹²

9. V.g. General, capitán de caballería y tesorero. En la *Constitución de los atenienses*, ARISTÓTELES indicó que la jefatura del gobierno siempre estuvo a cargo de hombres de “clase acomodada”, es decir, aquellos que poseían la mayor parte de la riqueza, con excepción de PERICLES. Cfr. Aristóteles, *Constitución de los atenienses*, *op. cit.* 28.1-3, pp. 121-122. Para la asignación de las magistraturas había dos métodos la elección y el sorteo, dependiendo de la relevancia de la magistratura. La mayoría eran por sorteo y podía participar todo ciudadano que lo solicitara, pero existían magistraturas en donde se consideraba vital la competencia y habilidad para ejercerlas de modo que debían ocuparlas los miembros más capaces, generalmente de familiar aristocráticas de antaño o nuevas familias ricas. Sobre este aspecto y más características de la democracia ateniense, *vid.*, Hansen, Mogens Herman, *The athenian democracy in the age of Demosthenes*, translated by J. A. Crook, Blackwell Publishers, UK, 1992, p. 39.

10. Aunque todos los ciudadanos tenían derecho de asistir a la asamblea por lo general no participaban más de 6.000 de los 30.000 potenciales durante la jefatura de gobierno de CLÍSTENES. *Vid.* Dunn, John, *op. cit.* pp. 57-58; *Vid.* Greblo, Edoardo, *Democracia. Léxico de política*, trad. Guillermo Piro, Nueva Visión, Argentina, 2002. p. 21; *Vid.*, Hansen, *op. cit.* pp. 55, 93, 232, 313. Además, a pesar de la libertad de palabra en la asamblea, la cantidad de ciudadanos imposibilitaba la participación de todos. La discusión se daba entre un pequeño grupo de oradores de la élite aristocrática frente al auditorio de ciudadanos, influyendo en él por la confianza que la mayoría tenía en su juicio e información. En este sentido *Vid.* Finley, Moses I., *El nacimiento de la política*, Crítica, España, 1986, pp. 46-49; Dunn, John, *op. cit.* pp. 58-60; Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, trad. José María Lebron, Gedisa, España, 2013, pp. 13-14; *Vid.*, Hansen, *op. cit.* pp. 143-145.

11. La democracia ateniense en ninguno de sus periodos surgió de una idea revolucionaria como las que prepararon las revoluciones francesa o rusa para el establecimiento de un nuevo régimen. Y solamente en los últimos periodos se presentan casos de conquista del poder a través de la violencia. Cfr. Rodríguez Adrados, *op. cit.* p. 55, p. 69, p. 146; *Vid.* Dunn, John, *op. cit.* pp. 52-53.

12. Cfr. Rodríguez Adrados, *op. cit.* pp. 143-144.

De ahí que sea equívoco y superficial definir a la democracia como “gobierno del pueblo” a partir de sus componentes etimológicos, señalando que ese fue el sentido utilizado en la experiencia griega. Esto no quiere decir que sea un desatino partir de la composición etimológica de la democracia para aproximarnos a su conocimiento, únicamente considero que la interpretación que se ha realizado no es la mejor. La democracia ateniense no puede ser comprendida como una forma sin sustancia, como una organización del gobierno sin referencia a una esencia, o al menos, finalidades de ese gobierno. Pensar así la experiencia democrática ateniense sería reducir el fenómeno a solo una parte de él -quizá la menos clara para los atenienses.

El significado etimológico es más convincente a partir de su análisis filológico. Democracia proviene del griego **δημοκρατία**, palabra compuesta de dos sustantivos: **δῆμος** (demoi): “gente”, “pueblo”, “comunes”; y, **κράτος** (cratos): “poder”, “autoridad”, “gobierno”. **Δῆμος** originalmente es el nombre que se daba las cofradías, hermandades o clanes en que se dividía la gente, es decir, el pueblo.¹³ ROLANDO TAMAYO Y SALMORÁN explica que **δημοκρατία** se entiende mejor cuando se lee **δῆμος** como prefijo, indicando que la palabra nombra “algo que favorece o beneficia al pueblo” o, simplemente “popular” -referido o relacionado con el pueblo-, es decir, **δῆμος** funciona como operador de adjetivación, indica hechos o conductas populares. Por lo tanto, **δημοκρατία** indica “participación del pueblo”, “gobierno que favorece al pueblo” o “gobierno popular”.¹⁴

A partir de esta interpretación etimológica se muestra un aspecto esencial de la democracia ateniense: consiste en una forma de ejercicio del poder, es decir, si el sentido de los actos de gobierno benefician al pueblo, sea en el ámbito público o en el ámbito privado, entonces el régimen es democrático -o, más precisamente en Atenas, los gobernantes eran

13. *Cfr.*, Tamayo y Salmorán, Rolando, Construcción del “trato igual” o “dilema de la democracia”, en *Isonomía*, No. 42, España, 2015, p. 119; *Cfr.*, Tamayo y Salmorán, Rolando, *Juris Prudentia: More Geometrico. Dogmática, teoría y meta teoría jurídicas*, Fontamara, México, 2013, p. 258.

14. *Ídem.* Incluso, **δημοκρατία** podría referir “ratificado por el pueblo”. *Cfr.*, Liddell, Henry George y Scott, Robert (Comp.), *A Greek-English Lexicon*, Oxford University Press, Great Britain, 1996, p. 386.

democráticos.¹⁵ Con este significado no intento negar la participación del pueblo ateniense en el gobierno,¹⁶ ni su importancia, únicamente considero que la posibilidad de ejercicio del poder por parte de los ciudadanos no es suficiente para caracterizar a la democracia ateniense, esta fue una característica adquirida posteriormente consecuencia de la forma del ejercicio del poder.

La incorporación del pueblo a la comunidad política no consistió en los orígenes de la democracia -ni en buena parte del periodo democrático- en una participación activa de todo el pueblo y, menos aún, de una democracia directa. La integración del pueblo a la comunidad política fue más sutil, aunque posteriormente permitirá la participación política de los pobres. Siguiendo a MOSES FINLEY, puede decirse que la entrada de artesanos, campesinos, comerciantes y jornaleros en el espacio político se dió a través de la capacidad de proyectarse en el mundo de la política, es decir, adquirieron la facultad de especular la acción de sus líderes y gobernantes, conjeturar sobre sus relaciones y anticipar sus decisiones.¹⁷

15. En el pensamiento griego existen referencias a la democracia como acto gubernativo. En la *Constitución de los atenienses* se describen muchos actos gubernamentales relativos a la modificación de la estructura del gobierno, el acceso a la ciudadanía y la apertura a mayor participación política de los ciudadanos, pero también otros más que se dirigían a situaciones que no eran directamente políticas. Como ejemplo pueden citarse las que para ARISTÓTELES son las medidas más democráticas de SOLÓN: *"...Del gobierno de Solón parece que estas tres cosas son las más democráticas: lo primero y principal, el prohibir los préstamos con la fianza de la propia persona; después, que el que quisiera pudiese reclamar por lo que hubiera sido perjudicado, y, en tercer lugar, con lo que dicen que el pueblo consiguió mayor fuerza, la apelación al tribunal, pues al ser el pueblo dueño del voto se hace dueño del gobierno..."*. Aristóteles, *Constitución de los atenienses*, *op. cit.*, 9.1, pp. 71-72.

16. Es innegable la participación del pueblo en el gobierno, pero el principio constante no era la participación directa sino el principio de rotación. En este sentido BERNARD MANIN expresa que *"...Los demócratas no sólo reconocían la existencia de una diferencia de papales entre gobernantes y gobernados, sino también que, en su mayor parte, ambas funciones no podían ser ejercidas por los mismos individuos al mismo tiempo. El principio cardinal de la democracia no era que el pueblo deba gobernar y ser gobernado, sino que los ciudadanos fuesen capaces de alternarse en ocupar ambas posiciones..."*, *Cfr.*, Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, trad. Fernando Vallespín, Alianza Editorial, España, 2010, p. 42. En este sentido ARISTÓTELES señaló que *"El fundamento básico del sistema democrático es la libertad...Una característica de la libertad es gobernar y ser gobernado por turno..."*, Aristóteles, *Política*, 1317a 1-2, trad. Manuela García Valdés, Gredos, España, 1988, p. 370. Asimismo, ARISTÓTELES consideraba que la alternancia entre mando y obediencia constituía la virtud de los ciudadanos al manifestar que *"...se elogia el ser capaz de mandar y obedecer, y la virtud de un ciudadano digno parece que es el ser capaz de mandar y obedecer..."*. Aristóteles, *Política*, 1317a 10, *op. cit.*, p. 162. Esa doble capacidad de mandar y obedecer se aprende alternando los cargos de ahí que exprese ARISTÓTELES que *"...el gobernante debe aprender siendo gobernado... Por eso se dice y con razón que no puede mandar bien quien no ha obedecido..."*. Aristóteles, *Política*, 1277b 13, *op. cit.*, pp. 163-164.

17. *Cfr.* Finley, *op. cit.*, p.29 y p.45.

Este fenómeno es resultado de diversos factores económicos, políticos y sociales, pero son consideradas decisivas las victorias navales, a través de las cuales el pueblo adquirió confianza en sí mismo.¹⁸ Esta tesis se comprende mejor si se considera que el ejército en las antiguas ciudad-estado eran milicias de ciudadanos. Antes de la llegada de SOLÓN a la jefatura de gobierno solo podían acceder a la ciudadanía quienes tenían la posibilidad de proveerse del armamento de infantería -los más ricos-, quedando fuera de esta posibilidad los pobres.

El acceso de los pobres a la ciudadanía y a la milicia generó confianza en ellos al sentirse parte de las victorias militares para exigir condiciones favorables del gobierno. Sin embargo, el establecimiento condiciones favorables no se tradujo de inmediato en acceso del pueblo a todas las magistraturas o en una participación activa de los ciudadanos en el gobierno, toda vez que la mayoría de las veces los principales actores seguían siendo miembros de las élites aristocráticas.¹⁹

Por lo tanto, la interpretación etimológica sobre la democracia como una forma de ejercicio del poder político, con la posibilidad de ejercicio del poder por parte de los ciudadanos, nos permite identificar su esencia para distinguirla más claramente de otros regímenes y evitar confundir a la democracia con sus

18. Muestra de la relación entre poderío militar y desarrollo de la democracia puede encontrarse en ARISTÓTELES: "...Cuando llega Pericles a la jefatura del gobierno,... ocurrió que la constitución fue aún más democrática; suprimió, en efecto, algunas atribuciones de los Aeropaguitas y principalmente indujo a la ciudad hacia el poderío naval, del cual resultó que la plebe, al adquirir confianza en sí misma, acercó más a sí toda la vida política." Aristóteles, Constitución de los atenienses, *op. cit.*, 27.1, p. 119. Incluso, en la *Política*, el filósofo griego hizo referencia a hechos que muestran cómo en diversas ciudades-estado del prestigio en guerra, sea de ricos o de pobres, se cambió o fortaleció el régimen que había en ellas: "... la buena reputación adquirida por el Consejo del Aeropago durante las guerras médicas parece que hizo más severo el régimen; y, a su vez, la muchedumbre que servía en las naves, al ser causante de las victorias en Salamina y, mediante ella, de la hegemonía gracias al poder sobre el mar, hizo mas fuerte la democracia. En Argos, los ciudadanos distinguidos, al adquirir buena reputación en la batalla de Martinea contra los lacedemonios, intentaron derribar la democracia. En Siracusa, el pueblo, por haber sido el responsable de la victoria en guerra contra los ateniense, cambió de república en democracia. En Calcis, el pueblo con la ayuda de las clases altas derribó al tirano Foxo e inmediato se apoderó del gobierno. Y en Ambraca, igualmente, el pueblo se unió a los que conspiraban para expulsar al tirano Periandro e hizo recaer sobre sí el mismo poder." Aristóteles, *Política*, 1304a 8-9, *op. cit.*, pp. 297-298.

19. Las ventajas que les proporcionaba a estos su riqueza -militar, acceso a información- y su preparación les permitió mantenerse en el poder, ya que la utilidad política de esas ventajas los hicieron ganarse la confianza del pueblo. Aunque no era suficiente con ello, si querían permanecer en la política tenían que atraerse los votos de la mayoría, lo que obtenían mediante la adulación o haciendo favores al pueblo, es decir, las élites aristocráticas debieron hacerse políticas. *Vid.* Rodríguez Adrados, *op. cit.* pp. 145-148.

modelos. Sin embargo, esta es una aproximación a la democracia a partir de su etimología por lo que es necesario delimitar con mayor precisión su definición.

III. El concepto de democracia.

La democracia constantemente es manejada como antítesis de los regímenes autocráticos, que se caracterizan no solo por la concentración de poder en una sola persona -o en un grupo muy reducido- sino también por los actos de su gobierno, contrarios a la libertad y a la dignidad de las personas. Así mismo, aunque los gobiernos monárquicos se consideran opuestos a la democracia por la desigualdad política que representan, es común notar que países con tradición monárquica se proclaman democráticos, en virtud del respeto que procuran a la libertad y la dignidad de las personas.

En este sentido, los reclamos que instauraron la democracia en los Estados a nivel global se dirigen -o dirigen- a exigir libertad, igualdad y respeto a la dignidad de las personas. Esta situación nos hace observar en la democracia algo más que una forma, una sustancia. El simple reconocimiento de la “soberanía popular” así como el establecimiento de las ficciones y prácticas políticas que suponen su implementación en el funcionamiento del gobierno no son suficientes para lograr el cumplimiento de esos reclamos. Ello porque la democracia no es el pueblo, la soberanía o el gobierno, la democracia está en el estilo de vida política, es un tipo de régimen político caracterizado por la legitimidad del ejercicio poder.

Que un Estado sea autocrático, liberal o democrático no depende de en quien reside la soberanía, si en una persona, un reducido grupo de personas o en muchas personas, toda vez que la soberanía es una cualidad del poder del Estado cuya titularidad no corresponde a nadie.²⁰ La naturaleza del Estado es caracterizada por los actos del gobierno, siguiendo a HAROLD LASKI, parto del

20. La soberanía es una cualidad del poder estatal y es la misma tanto en un régimen democrático como en cualquier otro. Al ser una cualidad del poder no tiene titular, no existe algo así como un sujeto de la soberanía, ni siquiera el propio Estado. La soberanía se superpone al poder ya constituido para caracterizarlo como el más elevado, como un poder que se impone a todos los poderes dentro del Estado y no reconoce otro superior en el ámbito de las relaciones que rige. Así, la soberanía es la cualidad de aquel poder que para organizarse política y jurídicamente no reconoce otro poder superior. *Vid.* Bidart Campos, Germán José, *Doctrina del estado democrático*, Ediciones jurídicas Europa-América, Argentina, 1962, pp. 49-66.

postulado de que no existe una diferencia sustancial entre Estado y gobierno. En este sentido LASKI explica:

“...el ciudadano no puede ver a su Estado más que a través de su gobierno... el ciudadano infiere la naturaleza del Estado del carácter de los actos de su Gobierno; y no puede conocerla de otra manera. Por eso no es aceptable ninguna teoría del Estado que no tenga como tema central la explicación de los actos de su Gobierno. Un Estado es lo que su Gobierno hace; como ya he dicho, lo que cualquier teoría exige que el Gobierno haga para realizar los fines ideales del Estado, no es más que un mero criterio para juzgarle, pero no un índice de su esencia real.”²¹

Este principio ya había sido enunciado en el pensamiento griego antiguo. ARISTÓTELES señaló en la *Política* la equivalencia entre Estado y gobierno, incluso su distinción entre regímenes rectos y desviados a partir de la finalidad que persiguen los gobernantes hace notar que no es suficiente con examinar cuántos son los titulares del poder para determinar el tipo de régimen, sino que es esencial considerar el sentido de los actos de gobierno. El siguiente pasaje expresa sustancialmente esta idea:

“Puesto que régimen [Estado] y gobierno significan lo mismo, y gobierno es el elemento soberano de las ciudades, necesariamente será soberano o uno solo, o unos pocos, o la mayoría; cuando el uno o la minoría o la mayoría gobiernan atendiendo al interés común, esos regímenes serán necesariamente rectos; pero los que ejercen el mando atendiendo al interés particular del uno o de la minoría o de la masa son desviaciones....”²²

Refinando más la idea puede decirse que el Estado no es el gobierno, su esencia se caracteriza a partir de la suma de los actos del gobierno. De este postulado se desprende una consecuencia importante: Estado y gobierno no se

21. Laski, Harold J., *El Estado en la teoría y la práctica*, trad. Vicente Herrero, Editorial Reus, España, 2008, pp. 85-86.

22. Aristóteles, *Política*, *op. cit.*, 1279a 2, p. 171. Los corchetes son míos. Más adelante ARISTÓTELES señala que “*La tiranía es una monarquía que atiende al interés del monarca, la oligarquía al interés de los ricos y la democracia al interés de los pobres*”. Y continúa explicando una cuestión importante en cuanto al ejercicio de la soberanía “*...el que sean pocos o muchos los que ejercen la soberanía es algo accidental... porque el hecho es que en todas partes los ricos son pocos y los pobres muchos*”. Aristóteles, *Ibidem*, 1279b 5-6, pp. 171-173. De ahí que la democracia no pueda caracterizarse a partir de la simple titularidad del poder.

articulan por la soberanía sino por el sentido de los actos del gobierno. De ahí que la democracia refiera un modo existencial del Estado a partir de un gobierno cuyos actos buscan el beneficio del pueblo. En este sentido no pueden dejar de citarse las precisas palabras de GERMAN JORGE BIDART CAMPOS respecto de la naturaleza de la democracia:

“Se delinea entonces la democracia, no ya como una teoría de la forma de gobierno, agotada en la pretensión de justificar a los gobernantes, sino como una forma de Estado en cuanto justificación del régimen político en su contenido. No los gobernantes, sino el modo y ejercicio de la función gubernativa. No la legitimidad de las personas que dirigen o reparten, sino la legitimidad del reparto mismo. No interesa tanto quién es el titular del mando, quién tiene el poder, sino cómo lo ejerce. La democracia esta comprometida en la forma de gobernar, y no en la forma de gobierno....”²³

La forma de gobernar, la legitimidad de ejercicio, es la esencia de la democracia, no las instituciones, las formas producidas a lo largo del siglo XIX en las que se ha pretendido ver su naturaleza para intentar justificar un “gobierno del pueblo”: el sufragio universal, los procesos electorales, el sistema representativo o el parlamento.²⁴ En este sentido refiere WILHELM RÖPKE:

“...Estas formas que hemos mencionado [parlamentarismo, sufragio universal] están condicionadas por la historia, son por ello mudables y no afectan a la esencia misma de la democracia. En muchos países incluso hemos visto cómo estas formas pueden llegar a desfigurar la esencia propia de la democracia, exponiendo ésta a un grave peligro, sino reflexionamos a tiempo sobre la diferencia entre forma y sustancia.”²⁵

En este sentido, JACQUES RANCIÈRE considera que el significado de la democracia consiste precisamente en que las formas jurídico-políticas de las

23. Bidart Campos, *op. cit.*, p. 15.

24. La democracia no hace referencia al procedimiento electoral ya que no es connatural a la democracia, han existido otros mecanismos de elección, por ejemplo el sorteo. Además, formas de monarquía, totalitarismo o dictadura pueden coexistir con elecciones periódicas. El sufragio tampoco es una consecuencia natural de la democracia, su valor numérico ha llegado a ser determinado a partir de la riqueza o a ser otorgado en virtud de un mínimo de ingresos económicos. Podría tener la condición de garantía para controlar a los ciudadanos que ejercen el poder o sus decisiones.

25. Röpke, Wilhelm, La crisis social de nuestro tiempo, Revista de Occidente, España, 1947, p. 126. Los corchetes son míos.

constituciones y de las leyes estatales jamás descansan en una sola y misma lógica, es decir, la democracia no se identifica con una forma jurídico-política porque, debido al juego de la maquinaria gubernamental, las formas de poder que se generan son objeto de lucha constantemente para ser reapropiadas por la minoría y la mayoría, aunque, precisamente por esto, a la democracia no le son indiferentes las formas jurídico-políticas.²⁶

Así, este panorama se aleja de concebir a la democracia como una forma de gobierno, como un gobierno del pueblo. Sin embargo, esto no quiere decir que le sea indiferente la forma de gobierno o el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder. Aunque el ejercicio de poder por parte de ciudadanos no determina en sí mismo al régimen democrático, necesita de este ejercicio como una garantía para establecimiento de un gobierno favorable al pueblo, evitando la perpetuación y concentración del poder en una o en un grupo reducido de personas que desvíen las finalidades del gobierno.

Es importante aclarar que el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder no se traduce en un gobierno en manos de todo el pueblo, significa simplemente la posibilidad que tiene cualquier ciudadano para acceder al ejercicio del poder sin necesidad de filiación o riqueza. Por lo tanto, la democracia es compatible con muchas de las formas de gobierno como el federalismo, el centralismo, el sistema representativo, el sistema parlamentario o el sistema presidencialista.²⁷

Finalmente, es necesario aclarar qué quiere decir la expresión un “gobierno favorable al pueblo” ya que es bastante ambigua. Con esta expresión me refiero a que la democracia se dirige a búsqueda del interés público, es decir, al establecimiento de todas aquellas condiciones sociales que permitan el mejoramiento general así como el cumplimiento de las objetivos propios de las personas que integran la sociedad. El interés público esta delimitado por los

26. Ranciére, Jacques, *El odio a la democracia*, trad. Irene Agoff, Amorrortu, Argentina, 2012, pp.79-80.

27. No coincido con la postura de BIDART, quien señala que incluso la democracia puede realizarse con una forma de gobierno monárquica. *Vid.* Bidart Campos, *op. cit.*, p. 207. La complejidad de la sociedad actual impide proporcionar buenas razones para pensar que el juicio de una sola persona determine qué es lo favorable para pueblo, o mejor dicho, a todos y cada uno de los gobernados. Además la simple concentración del poder es riesgosa para la democracia.

derechos fundamentales, que se consideran el contenido esencial de la democracia.

Ante estas razones defino a la democracia como un tipo de Estado orientado al interés público mediante el respeto de los derechos fundamentales de las personas, en el cual la ciudadanía tiene la posibilidad de acceder al ejercicio del poder. Este significado de la democracia puede ser compatible con sus distintos modelos mediante una reinterpretación de los mismos, es decir, entendiéndolos como modelos que proponen garantías distintas para asegurar el interés público, ese gobierno beneficiosos para el pueblo.

IV. La democracia deliberativa.

La democracia deliberativa es una concepción de la democracia dirigida a mejorar la calidad del diálogo público y la toma de decisiones. Es un modelo normativo, es decir, es una teoría que establece un ideal regulativo desde el cual se pueden evaluar las prácticas institucionales concretas.²⁸ En él se observa a la deliberación pública de los ciudadanos como un medio con gran capacidad para lograr decisiones soportadas sobre una base consensual amplia.

Aunque el modelo deliberativo de la democracia ha generado interés en los estudios de filosofía política en las últimas décadas aún no se han determinado completamente los rasgos del ideal deliberativo, de modo que es posible distinguir diversas versiones este.²⁹ Las divergencias entre las distintas versiones se presentan en la descripción de lo que cada una de ellas entiende

28. *Cfr.* Gargarella, Roberto, La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas, en García, Leonardo (coord.), La democracia deliberativa a debate, Cuadernos de investigación, Universidad EAFIT, Colombia, 2011, p. 145.

29. *Vid.* Bohman, James, Public deliberation: Pluralism, complexity and democracy, The MIT Press, Cambridge, 1996; Bohman, James y Rehg, William (eds.), Deliberative democracy. Essays on reason and politics, The MIT Press, Cambridge, 1997; Cohen, Joshua, An epistemic conception of democracy, en Ethics, Vol. 97, No. 1, The University of Chicago Press, oct. 1986; Cohen, Joshua, Deliberation and democratic legitimacy, en Hamlin, Alan y Petit Philip (eds.), The good polity: Normative Analysis of the State, Blackwell, Oxford, 1989; Elster, Jon (comp.), La democracia deliberativa, trad. José María Lebrón, Gedisa, España, 2013; Fishkin, James y Laslett, Peter (eds.), Debating deliberative democracy, Basil Blackwell, Oxford, 2003; Gutmann, Amy y Thompson Dennis, Democracy and disagreement, Belknap Press, Cambridge, 1996; Gutmann, Amy y Thompson Dennis, Why deliberative democracia?, Princeton University Press, U.S.A, 2004; Nino, Carlos Santiago, La construcción de la democracia deliberativa, trad. Roberto P. Saba, Gedisa, España, 1997; Offe, Claus y Preuss, Ulrich, Democratic institutions and moral resources, en Held, David (ed.), Political Theory Today, Polity Press, Cambridge, 1991.

por deliberación. Para algunas versiones la deliberación se define como un proceso -centrándose en el diálogo entre personas-, para otras versiones se define como un resultado -centrándose en el cambio de preferencias-.

Las diferencias se extienden en la medida en que cada versión adentra en la descripción y delimitación de otras ideas: qué se entiende por diálogo, conversación, discusión; las condiciones que favorecen la imparcialidad o la racionalidad; las formas de intervención de los participantes; qué implica el cambio de preferencias; el contenido u objeto de la deliberación; la forma de toma de decisiones; entre otros aspectos.

No obstante, existen propuestas tendientes a identificar características esenciales del ideal deliberativo. En una primera aproximación puede referirse la noción JAMES BOHMAN para quien la democracia deliberativa, definida ampliamente, es cualquiera de un conjunto de puntos de vista de acuerdo con los cuales “...*la deliberación pública de ciudadanos libres e iguales es el núcleo de la toma de decisiones políticas legítimas y el autogobierno.*”³⁰ Con esta definición se identifica a la deliberación pública de los ciudadanos en *condiciones de libertad e igualdad* como el centro del modelo deliberativo.

Un planteamiento más detallado sobre el modelo deliberativo puede encontrarse en la concepción realizada por JON ELSTER, quien señala que en las definiciones sobre la democracia deliberativa existe un sólido núcleo de fenómenos que caracterizan a su objeto:

“...Todas concuerdan [las definiciones de democracia deliberativa] creo, en que el concepto incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Todas, asimismo, concuerdan que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos *por* y *para* los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: esta es la parte deliberativa...”³¹

La aportación de ELSTER describe con tal generalidad el ideal deliberativo que tiene la posibilidad de abarcar en su explicación a cualquier

30. Bohman, James, The coming of age of deliberative democracy, en Journal of Political Philosophy, vol. 6, no. 4, Blackwell Publishers, U.S.A., 1998, pp. 401.

31. Elster, *op.cit.*, p. 21. Los corchetes son míos.

versión deliberativa de la democracia, proporcionado un panorama claro para comprender qué es la democracia deliberativa. Esta descripción parece suficiente para entender las características generales del modelo deliberativo de la democracia. Sin embargo, ROBERTO GARGARELLA especifica aún más los rasgos característicos de la democracia deliberativa a partir de los estudios de filosofía política que la han desarrollado.

GARGARELLA identifica los rasgos más sobresalientes de las diversas versiones del modelo deliberativo y determina que es posible caracterizar dicho modelo de la forma siguiente: 1. Es una concepción antielitista; 2. No toma las preferencias de los individuos como dadas; 3. Parte de una posición individualista; y, 4. Considera que el sistema político de toma de decisiones debe basarse primordialmente en la discusión.³²

A continuación desarrollaré la descripción de las características señaladas por GARGARELLA, complementándolas con algunas consideraciones de otros estudiosos del modelo mencionado.

1. Es una concepción antielitista.

Los defensores de la democracia deliberativa rechazan el postulado que propone la existencia de alguna persona o grupos de personas espacialmente capacitados para tomar decisiones imparciales en nombre de todas las demás. Este rechazo a criterios elitistas es enfatizado por GARGARELLA para negar el supuesto subyacente a este postulado: que las mayorías no están capacitadas para gobernarse a sí mismas.

Este supuesto fue defendido por los “padres fundadores” de la democracia norteamericana al momento de diseñar su sistema político. Quizá la manifestación ejemplar en este sentido fue la realizada por JAMES MADISON al considerar que mientras más numerosa es una asamblea legislativa, independientemente de la calidad de los integrantes, mayor predominio tiene la

32. Cfr. Gargarella, Roberto, La democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Artículo publicado en www.insumisos.com Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Paz (RILDEPAZ). Última consulta: 28/04/2020

pasión sobre la razón y, además, cuanto mayor es el número “...más grande será la proporción de miembros poco instruidos y de capacidad limitada...”.³³

Aunque en la actualidad son poco comunes los criterios que sostienen la incapacidad de las personas para gobernarse a sí mismas, aún es posible identificar algunas ideas derivadas de este supuesto. Puede notarse aquella propuesta de algunas versiones de la democracia que ven el ejercicio del gobierno como una actividad propia de los representantes populares, en donde los ciudadanos se limitan a participar periódicamente en las elecciones y quienes, en todo caso, tienen el voto de castigo.

En México el supuesto mencionado aparece en nociones como la relativa a la “profesionalización del legislador”, utilizada en su momento por actores políticos y académicos como uno de los argumentos para justificar la necesidad de las reformas que permitieron la reelección inmediata de legisladores en el año dos mil catorce. Según esta noción la permanencia de los legisladores por más tiempo en el cargo les permitiría obtener mayor experiencia para legislar adecuadamente.

Ante el rechazo de estos postulados, para los defensores de la democracia deliberativa es deseable que la ciudadanía participe en la toma de decisiones mediante la deliberación. Es una condición necesaria del sistema democrático la intervención permanente de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.³⁴ Aunque los defensores del ideal deliberativo están convencidos de que una amplia intervención colectiva es una condición necesaria para alcanzar la imparcialidad son conscientes de que por sí misma no es suficiente para alcanzar decisiones imparciales o sensatas.³⁵

No obstante, consideran que mientras menor sea el alcance y la intensidad de la participación de la ciudadanía menores son razones para

33. Madison, James, El federalista 58, en Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, El federalista, trad. Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 249. Una amplia recopilación de manifestaciones sobre la incapacidad de las mayorías y los inconvenientes de su participación en las asambleas públicas puede verse en el detallado análisis realizado por GARGARELLA sobre el carácter contra-mayoritario de los debates constituyentes en norteamérica. *Vid.*, Gargarella, Roberto, Crisis de la representación política, Fontamara México, 2002.

34. *Cfr.* Gargarella, Roberto, La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas, *op. cit.*, p. 138 y 143.

35. *Ibidem*, p. 143 ; *Vid.* Offe, Claus y Ulrich Press, Democratic institutions and moral resources, en Held, David (ed.), Political theory today, Polity Press, U.S.A., p. 167.

considerar que las decisiones derivadas del proceso deliberativo son imparciales. GARGARELLA señala que los defensores del modelo deliberativo plantean un principio opuesto al elitismo, un principio epistemológico de raíz colectivista, toda vez que el descubrimiento del interés público requiere de la opinión cada uno de los potencialmente afectados.³⁶

2. No toma las preferencias de los individuos como dadas.

Una mirada a la práctica democrática actual nos muestra cómo se enfatiza la personalidad o el carisma de los políticos para atraer el voto. Las propuestas de los candidatos, o sus proyectos una vez que asumen el gobierno, se realizan frecuentemente con apoyo en herramientas de marketing propias del mercado, con la intención de ajustar su política a las opiniones o intereses de los electores/ciudadanos con fines diversos (electorales, intereses políticos personales o, podría ser, la sincera intención de algún interés público). Siguiendo la conocida expresión de JAMES FISHKIN, ante estas circunstancias el ciudadano elige al candidato o la cuestión consultada más o menos como elige un detergente.³⁷

Esto significa que en el ejercicio de la práctica democrática, desde la elección de los candidatos a cargos de elección popular hasta la toma de decisiones políticas sobre temas esenciales, predomina la racionalidad propia del mercado. Se asume que el individuo cuenta con preferencias acabadas y razonables que le permite manifestar o tomar decisiones políticas frente a otras personas.

Ante esto, el punto de partida para el desarrollo de esta característica del modelo deliberativo se encuentra en la distinción entre la racionalidad propia del mercado y la racionalidad propia de la política. El ideal deliberativo niega que la racionalidad propia del mercado, utilizada por el consumidor, sea la que guíe al ciudadano en sus preferencias políticas. La justificación de la racionalidad del consumidor en el mercado es aceptable en la medida en que

36. Cfr. Gargarella, Roberto, *La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas*, *Op. Cit.*, p. 144.

37. *Vid.*, Fishkin, James, *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, trad. Jorge Malem, Ariel, España, 1995, p.16.

puede elegir y tomar decisiones sobre aspectos que solamente le afectarán a él. Sin embargo, en las decisiones políticas el ciudadano debe manifestar sus preferencias respecto de situaciones que también afectan a los demás.³⁸

A partir de esta distinción los defensores de la democracia deliberativa consideran que el espacio público no es el lugar para tomar decisiones a partir de las preferencias predeterminadas de los individuos, es decir, se rechaza de todo criterio que asuma como formadas y razonables las preferencias previamente existentes de quienes intervienen en la toma de decisiones y, por lo tanto, niega la posibilidad de considerar justificadas estas últimas ante la debilidad de las razones para estimarlas imparciales.

En este sentido BERNARD MANIN expresa que para la democracia deliberativa *“...la fuente de legitimidad no es la voluntad predeterminada de los individuos sino el proceso de su formación, esto es, la propia deliberación...”*.³⁹

Las formulación de preferencias justificables se basa en la discusión, en el ofrecimiento de razones para justificar las decisiones públicas. Se busca revisar y en su caso transformar las opiniones de quienes intervienen en el proceso deliberativo para colocarlas en posiciones que puedan ser defendibles.

Para los defensores del modelo deliberativo de la democracia, la deliberación puede superar las limitaciones de las preferencias de los individuos, contribuyendo a mejorar la calidad en la toma de decisiones públicas. La discusión es el medio que permite formular preferencias justificables, toda vez que permite acceder a más información, observar alternativas, dar cuenta de las limitaciones que tienen las propias opiniones o la parcialidad de ciertos puntos de vista, tal como se detallará en la cuarta característica.

38. Cfr. Elster, Jon, The market and the forum: Three varieties of political theory, en Bohman, James y William Rehg (eds.), *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*, The MIT Press, England, 1997, p. 10.

39. Cfr. Manin, Bernard, *On legitimacy and political deliberation*, trad. Ely Stein and Jane Mansbridge, en *Political Theory*, Vol. 15, No. 3, Sage Publications, U.S.A., 1987, pp. 351-352.

3. Parte de una posición individualista.

Para GARGARELLA el individualismo se refiere a la consideración de las personas y no a los grupos o facciones como unidades fundamentales de proceso democrático, privilegiando la defensa de los derechos de las personas sobre los beneficios de grupos o facciones.⁴⁰ Este enfoque permite distinguir a la democracia deliberativa de las versiones pluralistas de la misma.

Para el modelo pluralista de la democracia, que encuentra su versión paradigmática en la madisoniana, los grupos o facciones constituyen las unidades del proceso democrático. Ante el intento de estos grupos por imponer sus intereses frente a los demás, este modelo busca asegurar el equilibrio entre estos dentro del sistema político. Para lograr su objetivo, propone un sistema que evite a cualquiera de estos grupos imponerse sobre los demás, mejore la representación de cada uno de los intereses de grupo y permita ampliar el número de grupos participantes.

La versión madisoniana, por ejemplo, buscó este equilibrio mediante el sistema de frenos y contrapesos cuyo objetivo se enfocó en evitar presiones mutuas y resistir las intrusiones de una rama del gobierno sobre las demás, por lo que se optó por una estrategia institucional de paz armada, que consistía en otorgar a cada uno de los poderes armas defensivas contundentes y capaces de prevenir los posibles ataques de los otros.⁴¹

Desde las versiones pluralistas se muestra a los ciudadanos como personas movidas por sus impulsos o pasiones autointeresadas, impedidas para tomar decisiones de forma racional o dirigidas a satisfacer los intereses de la sociedad. Por esta razón el diseño del sistema constitucional está dirigido a reducir la influencia de los distintos grupos, especialmente los mayoritarios, razón por la cual es común que consideren que una baja participación política es favorable para lograr la estabilidad política.

Por lo tanto, los defensores del modelo deliberativo, consideran a las personas el centro del proceso democrático, en donde se buscará la defensa

40. Cfr. Gargarella, Roberto, La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas, *op. cit.*, p. 139.

41. Cfr. Gargarella, Roberto, El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos, en Gargarella, Roberto (com.), Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática, Siglo Veintiuno Editores, Argentina, 2014, p.126.

de sus derechos y la búsqueda del interés público mediante la discusión. La finalidad del espacio público y el diseño constitucional no es evitar el enfrentamiento o dotar de mecanismos de defensa a grupos de intereses, sino establecer las condiciones para un proceso deliberativo inclusivo entre las personas que pueden ser afectadas por las decisiones.

4. Considera que el sistema político de toma de decisiones debe basarse primordialmente en la discusión.

Los defensores del modelo deliberativo de la democracia sostiene que el proceso de toma de decisiones debe basarse en la discusión. Con este postulado se oponen tanto al modelo pluralista como al modelo populista de la democracia, para los cuales la simple participación de los ciudadanos a través del voto es suficiente.⁴²

El modelo populista, a diferencia de modelo pluralista, asigna más valor a la participación política. De acuerdo con algunas versiones populistas la democracia implica ciudadanos activos y virtuosos que se autogobiernen. Igualmente se distingue del modelo pluralista porque considera que los ciudadanos se interesan en la toma de decisiones políticas y tienen una identificación estrecha con su comunidad política.

El modelo populista encuentra su versión paradigmática en la concepción rousseauna, quien proponía la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones. Esto suponía la igualdad política de los ciudadanos, que debía asegurarse mediante la satisfacción de ciertas condiciones sociales políticas y económicas, para que ningún ciudadano estuviera sometidos o se vendiera a otros.

La igualdad en términos sociales y económicos era importante para JEAN-JACQUES ROUSSEAU porque permitiría una sociedad igualitaria, evitándose de esta forma la fragmentación de la sociedad en grupos con intereses distintos e, incluso, opuestos que imposibilitaran la búsqueda del interés común. Con la igualdad asegurada los ciudadanos podrían formar la voluntad general mediante la consideración del interés común para la sociedad.

42. Cfr. Gargarella, Roberto, La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas, *op. cit.*, p. 141.

Aunque el modelo populista concede una mayor importancia a la participación política de los ciudadanos en comparación con el modelo pluralista, la continua limitando al voto y no concede reconocimiento al valor de la discusión en el proceso de toma de decisiones. En cambio para el modelo deliberativo además de ser valiosa y necesaria la participación frecuente de los ciudadanos, esta debe darse en formas deliberativas para alcanzar la imparcialidad en el proceso de toma de decisiones.

Los defensores del ideal deliberativo explican por qué se debe otorgar tanta importancia a la deliberación como parte del proceso de toma de decisiones. En primer lugar, puede contribuir al descubrimiento de errores lógicos y fácticos en el razonamiento de quienes participan en la discusión.⁴³ Puede hacer notar cómo determinadas preferencias obedecen a intereses sectoriales así como exponer la parcialidad y unilateralidad de algunos puntos de vista.⁴⁴

También ayuda a proporcionar información ampliando el panorama sobre las alternativas que se tienen y permite que las personas modifiquen su opinión al mejorar su entendimiento de los problemas planteados. Otra aportación importante de la deliberación es que la discusión conduce a un proceso de aprendizaje. En la deliberación pública se intercambian opiniones, se exponen argumentos, se escucha críticas y otras alternativas, lo que ofrece la oportunidad del aprendizaje de quienes dialogan.⁴⁵

Por lo tanto para el modelo deliberativo de la democracia el desafío no consiste en considerar más categorías de personas con derecho a participar en la política o delimitar los ámbitos a los que se puede extender la democracia, como señalan CLAUS OFFE y ULRICH PRESS el desafío de la democracia consiste ahora en “...la introducción de procedimientos que ponen

43. Cfr. Nino, *op. cit.*, pp.174-175.

44. Cfr. Held, *op. cit.*, pp. 340-341.

45. Sobre el carácter educativo del proceso deliberativo *vid.*, Manin, Bernard, On legitimacy and political deliberation, *op. cit.*; también *vid.*, Gutmann, Amy y Thompson Dennis, Why deliberative democracy?, Princeton University Press, U.S.A, 2004.

*primacía en la formulación de preferencias cuidadosamente consideradas, consistentes, situacionalmente abstractas, socialmente validas y justificables.*⁴⁶

Es importante entender que los defensores del modelo deliberativo de la democracia son conscientes de que la deliberación no asegura la imparcialidad, pero si afirman que la deliberación colectiva puede garantizar mejor que otros medios la imparcialidad. Por ello, GARGARELLA señala que debido a la influencia que grupos de interés poderosos pueden ejercer sobre el sistema político para afectar su carácter mayoritario y su imparcialidad, es necesario que en la introducción de procedimientos deliberativos se diseñen mecanismos institucionales que mantenga y amplíen su carácter deliberativo, toda vez que los defensores de la democracia deliberativa se oponen a decisiones:

- i) que terminen debilitando la deliberación presente o futura (decisiones *restrictivas a la deliberación*);
- ii) que son producto de un sistema deliberativo disfuncional (decisiones que resultan de *procedimientos viciados*); o
- iii) que son el resultado circunstancial de un proceso de toma de decisiones que, en situaciones particulares, falla al momento de considerar la relevancia de ciertos argumentos, o que tampoco asegura la justificación pública de sus conclusiones (decisiones basadas en una *deliberación imperfecta*).⁴⁷

V. La versión deliberativa de ROBERTO GARGARELLA.

Una vez caracterizado el modelo deliberativo de la democracia y teniendo en cuenta la existencia de diversas versiones de este modelo es necesario determinar los rasgos de la versión que servirá como ideal regulativo para la evaluación del sistema representativo. En este sentido, seguiré la

46. Offe, *op. cit.*, p. 167. Por preferencias "socialmente validas y justificables" se entiende aquellas que ha logrado oponerse al resto de las opiniones contrarias y es posible defenderla ante los afectados, mientras que preferencias "situacionalmente abstractas" refiere a aquellas que se toman sin obedecer al interés o concepción de algún grupo social específico.

47. Cfr. Gargarella, Roberto, La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas, *op. cit.*, p. 143.

versión propuesta por ROBERTO GARGARELLA quien ha desarrollado su postura a lo largo de varios años en diversos artículos y ensayos.

En el apartado anterior fueron desarrolladas muchas de las ideas de GARGARELLA sobre la democracia deliberativa en virtud de ser postulados comunes a las diversas versiones de este modelo. Las más importantes son, sin duda, los cuatro rasgos a partir de los cuales se puede caracterizar el modelo deliberativo. Para evitar repeticiones ociosas, considérense aquellos rasgos como parte explicativa de su versión, toda vez que son esenciales para comprenderla, por lo que en los siguientes párrafos únicamente desarrollaré los aspectos característicos de su versión del modelo deliberativo.

En primer lugar, para GARGARELLA la democracia deliberativa es un *“...ideal regulativo desde el cual es posible evaluar los particulares arreglos institucionales...”*.⁴⁸ Esta definición del modelo es afín a la concepción general de los defensores de la democracia deliberativa en el sentido de considerarlo un modelo normativo, es decir, no parte de la realidad para explicar la práctica democrática sino que plantea postulados dirigidos a establecer las condiciones que debe cumplir un proceso deliberativo para la toma de decisiones públicas justificadas.

La versión de GARGARELLA comienza a delimitarse en la medida que vincula y describe otros conceptos. La idea que tomo como punto de partida para comprender su versión es la siguiente: *“...La democracia deliberativa vincula las ideas de discusión e imparcialidad.”*⁴⁹ Su postura deliberativa busca asegurar que el proceso de toma de decisiones se dé a través de un *diálogo inclusivo*. En este sentido, GARGARELLA retoma en su formulación la idea de JÜRGEN HABERMAS según la cual las decisiones justificadas resultan de procesos de discusión en los que intervienen en posición de igualdad los potencialmente afectados.⁵⁰

48. Cfr. Gargarella, Roberto, El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos, *op. cit.*, p.124.

49. Cfr. Gargarella, Roberto, La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas, *op. cit.*, p. 141.

50. Cfr. Gargarella, Roberto, El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos, *op. cit.*, p. 124.; Vid. Habermas, Jürgen, Facticidad y validez, trad. Manuel Jiménez, Trotta, España, 2010, cap. VIII.

La inclusión en la deliberación en condiciones de igualdad de todos los potencialmente afectados por la decisión es el factor que proporciona imparcialidad en el procedimiento. Esta idea se comprende mejor al desarrollar con más amplitud su noción de imparcialidad. GARGARELLA señala que la idea de democracia deliberativa presume que las decisiones públicas se justifican por su imparcialidad, es decir, igual respeto por los puntos de vista de todos los potencialmente afectados.⁵¹ Este igual respeto por los puntos de vista según el propio autor se caracteriza a partir de dos pautas principales:

1. En primer lugar, es necesario que todos los miembros de la comunidad puedan expresar sus puntos de vista;
2. En segundo lugar, es necesario que tales puntos de vista puedan ser confrontados unos con otros, en un proceso de deliberación colectiva.⁵²

Ante esta configuración de la noción de imparcialidad, en donde no es suficiente con que los potencialmente afectados puedan expresar su punto de vista sino que además es una exigencia que cada uno de los puntos de vista pueda confrontarse con los demás, GARGARELLA afirma que el mejor arreglo institucional para favorecer la imparcialidad se relaciona con procedimientos que consagren un diálogo entre iguales y la inclusión de todos los potencialmente afectados con la decisión.⁵³

En este sentido GARGARELLA precisa que la perspectiva deliberativa de la democracia se caracteriza por los dos siguientes rasgos:

1. Primero, esta perspectiva de la democracia requiere que las decisiones públicas sean adoptadas luego de un amplio proceso de *discusión colectiva*.

51. Cfr. Gargarella Roberto, Justicia dialógica y derechos sociales, en Espinoza, Javier y Ordoñez, Jorge, (coord.), Los derechos sociales en el Estado Constitucional, Tirant lo Blanch, México, 2013, p119. Cfr. Gargarella Roberto, Justicia dialógica y derechos sociales, *op. cit.*, p. 119.

52. Cfr. Gargarella, Roberto, Constitucionalismo y libertad de expresión, en Gargarella, Roberto (coord.), Teoría y crítica del derecho constitucional, t. II Derechos, Abeledo Perrot, Argentina, 2009, p. 744.

53. Cfr. Gargarella Roberto, Justicia dialógica y derechos sociales, *op. cit.*, p. 119.

2. Segundo, que el proceso deliberativo requiere, en principio, intervengan *todos aquellos que se verían afectados (así sea potencialmente)* por las decisiones en juego.⁵⁴

En pocas palabras, el proceso democrático esta caracterizado por dos rasgos fundamentales: la *deliberación política* y la *inclusión social*.⁵⁵ La deliberación política implica una discusión amplia e inclusiva, en donde se escuche a todos los intervinientes, especialmente a los que disienten o piensan distinto, lo que permite mayor imparcialidad en la toma de decisiones. Por otra parte, la intervención de todos los posibles afectados es útil a diversos propósitos como la posibilidad de obtener información de la que se carece, corregir argumentos a partir de las críticas recibidas o pensar como impactan nuestras ideas en otros.⁵⁶

A partir de las ideas expuestas puede decirse que un proceso deliberativo satisfactorio es aquel que cumple con los rasgos de deliberación política e inclusión social lo que permite mayor imparcialidad en el procedimiento, pero además logra decisiones políticas imparciales. Una decisión política es imparcial cuando ha logrado sostenerse frente al resto de las opiniones contrarias, es decir, es posible defenderla o justificarla ante los afectados por la decisión.

VI. Democracia deliberativa y sistema representativo.

Examinado el modelo deliberativo de la democracia y determinados los rasgos de la versión que se utilizará en la presente investigación, corresponde determinar cómo se relaciona la democracia deliberativa con el sistema representativo para comprender el uso de este modelo como parámetro para examinar el sistema representativo en México.

54. Cfr. Gargarella, Roberto, La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas, *op. cit.*, p. 138.

55. Cfr. Gargarella Roberto, Justicia dialógica y derechos sociales, *op. cit.*, p. 120.

56. Cfr. Gargarella, Roberto, El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos, en Gargarella, Roberto (com.), Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática, Siglo Veintiuno Editores, Argentina, 2014, p.124.

De acuerdo con la versión planteada en el apartado anterior, la democracia deliberativa plantea la discusión pública como medio para lograr la imparcialidad en la toma de decisiones mediante la intervención de todos los potencialmente afectados por las mismas. El obstáculo más evidente ante el que se encuentra la democracia deliberativa para lograr su objetivo es la extensión de la sociedad actual, que impide fácticamente la participación directa de todos los potencialmente afectados en la deliberación. Esta circunstancia obliga a recurrir a otros medios para lograr la inclusión de todos los puntos de vista en la discusión pública de la toma de decisiones.

El mecanismo teórica y prácticamente más desarrollado para enfrentar el inconveniente de la participación directa en la toma de decisiones es el sistema representativo. Dentro de este sistema el poder legislativo es el más relevante dentro de la división del poder en tres órganos, en cuanto a representación política se refiere. Las razones son comprensibles: en primer lugar, es un órgano plural, integrado por personas de origen, preferencias y necesidades diversas; y, segundo, es un órgano orientado a la discusión pública de las decisiones y la búsqueda de consenso.⁵⁷

La existencia de un órgano plural, como lo es el poder legislativo, se presenta como una “segunda mejor” opción frente a las imposibilidades fácticas para implementar un sistema de participación directa en la toma de decisiones por parte de todos los ciudadanos. No obstante, la efectividad de esta opción dependerá de una organización y funcionamiento que maximice las posibilidades de toma de decisiones imparciales, es decir, se requiere un sistema plenamente representativo, “...un sistema que representa a todos los posiblemente afectados por sus decisiones.”⁵⁸

El requisito de la representación plena implica replantear los fundamentos y el funcionamiento del sistema representativo. Si bien los fundadores de la democracia norteamericana buscaban la representación plena de la sociedad y la deliberación en la toma de decisiones, el diseño de

57. Cfr. Gargarella, Roberto, La democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo, *op. cit.*

58. Gargarella, Roberto, Representación plena, deliberación e imparcialidad, en Elster, Jon (comp.), La democracia deliberativa, *op. cit.*, nota al pie 2, p. 340.

sus instituciones se basó en prejuicios, una idea simple de la sociedad y una limitada idea de la representación de la sociedad.

Este modelo surgió de los intentos debates constituyentes para la creación de la constitución norteamericana, en donde se la concepción dominante planteó que la sociedad podía dividirse en dos primarios: los ricos y los pobres. Se consideraba que estos grupos en su interior tenían intereses homogéneos por lo que podrían representarse fácilmente a nivel local y federal con integrantes de cada grupo en el poder legislativo.

Sin embargo, el diseño de las instituciones fue influido de forma determinante por la idea de que la mayorías, los pobres, no tenía ni la capacidad para gobernar toda vez que se dejarían llevar por sus pasiones. De ahí la estructura del sistema representativo estuviera más inclinado a limitar la influencia de las mayorías y dar mayor poder a las minorías, bajo el argumento de tener elementos para defenderse frente a las primeras.

A reserva de explicar pormenorizadamente los fundamentos del sistema representativo en el tercer capítulo, con las referencias mencionadas se puede comprender las limitaciones del modelo norteamericano y que es necesario superar para lograr un sistema plenamente representativo. En primer lugar, el modelo deliberativa de la democracia da cuenta de la complejidad o pluralidad de las sociedades actuales.

La sociedad actual se caracteriza por la diversidad de grupos que la componen, los cuales tienen diversas ideas, necesidades y objetivos. Incluso, dentro de los mismos grupos hay diferencias entre sus integrantes, complicando poder sostener incluso dentro de ellos una homogeneidad. Los grupos pueden formar coaliciones entre ellos para alcanzar algunos objetivos, por lo que sus relaciones son cambiantes y complejas, por lo que su integración no es fija y claramente reconocible.

Esta pluralidad en la integración de la sociedad establece una primer dificultad para asegurar la representación de todo los grupos o puntos de vista en la discusión pública. La misma heterogeneidad interna de los grupos dificulta su representación, la elección de una persona perteneciente a un grupo determinado no lo representaría en su totalidad. Las personas tienen una

identidad compleja, tiene muchos rasgos diferentes que podrían hacerla pertenecer a diversos grupos.

Por otro lado, el sistema representativo además de las limitaciones que tiene para lograr representar a todos los grupos sociales, derivadas del diseño institucional dirigido a representar a dos grupos sociales, también tiene gran cantidad de mecanismos tendientes a reducir o frenar las decisiones mayoritarias. Estos inconvenientes pueden ser analizados a través de modelo deliberativo y, además, es posible realizar propuestas conformes al estándar de este modelo democrático.

Por lo tanto, a través del modelo deliberativo de la democracia se puede abordar la revisión del sistema representativo, identificar las limitaciones que impiden lograr una representación más amplia de la sociedad y, a partir de ella, proponer las modificaciones pertinentes que maximicen la imparcialidad de la toma de decisiones.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA REPRESENTATIVO: UNA CONCEPCIÓN AUTÓNOMA

I. El sistema representativo: Ni democrático ni antidemocrático.

Uno de los temas centrales en el estudio de la democracia moderna es la representación política. La razón de la especial consideración a esta institución en los estudios sobre la democracia se debe a la creencia de que se sostiene y/o a la vez hace posible las dos grandes ficciones que asumen la mayoría de las explicaciones democráticas: la soberanía popular y el autogobierno del pueblo.

La asociación entre democracia y representación ha sido tan intensa que el tema de la representación política ha absorbido los estudios sobre la democracia moderna y, al mismo tiempo, la democracia ha impregnado con sus ficciones el estudio de la representación. A la democracia moderna se le ve necesariamente representativa y a la representación se le ve esencialmente democrática, ocasionando serias confusiones la intentar determinar en qué se distingue el sistema representativo y la democracia, en qué se parecen o cómo se relacionan.

Actualmente la representación política solo adquiere sentido por su incorporación a la democracia, no es estudiada como una teoría autónoma porque no parece comprensible su sentido si se le desvincula de las ficciones de la democracia. BIDART CAMPOS describe claramente este panorama cuando señala que en el pensamiento contemporáneo la representación política *“...es una teoría conexas con las ideas del gobierno y de la soberanía popular, y que carece de subsistencia propia si la desgajamos de esos soportes lógicamente anteriores”*.⁵⁹

Muestra de esta fuerte vinculación de la representación a la democracia lo encontramos en los postulados comúnmente utilizados para explicar la

59. Cfr., Bidart Campos, *op. cit.*, p. 172.

representación política. Aunque existen diversas variantes en la explicación democrática de la representación, pueden identificarse algunos de los postulados más comunes:

1. Surge del ejercicio de la soberanía popular y/o la hace posible al permitir a la nación soberana conferirle poder a los representantes para ejercer esa soberanía.
2. Deriva del autogobierno del pueblo y/o lo hace posible al permitir al pueblo gobernarse por medio de sus representantes.
3. La necesidad de la representación debido a la extensión territorial y la densidad de la población que impide la democracia directa.
4. El pueblo es una unidad, un todo, equivalente a una persona moral. Esta unidad posee una voluntad general que se manifiesta a través de la decisión de la mayoría obtenida por el sufragio universal, haciendo posible la representación. A su vez, la representación hace posible políticamente la voluntad del pueblo.
5. El representante lo es del pueblo/nación en su totalidad, no de sus electores.
6. El carácter de representante proviene de la elección. La elección reviste la calidad de acto otorgante del mandato representativo.
7. Se traslada al ámbito público la ficción civil del mandato que imputa al representado los actos del representante, para sostener que el gobierno se gobierna a sí mismo por medio de sus representantes.

Sin embargo, estas ficciones sobre las que se ha intentado fundamentar la representación política contemporánea son una construcción teórica relativamente reciente, toda vez que el gobierno representativo no siempre estuvo unido a las postulados democráticos. En su origen estuvo relacionado con ideas políticas y diseños institucionales que lo consideraban distinto, e incluso, contrario a la democracia. No obstante, será incluido en la lógica democrática (lo que hoy se denomina democracia representativa) cuando ésta comienza a tener aceptación.

En los escritos o discursos sobre la democracia y la representación de los pensadores más influyentes del siglo XVIII es constante la oposición entre estos dos sistemas. ROUSSEAU concibió a la representación política como un sistema distinto a la democracia. En su *Contrato social* rechaza la representación al considerarla un obstáculo a la institución democrática del Estado. Para el ginebrino, un pueblo es libre cuando hace sus propias leyes ya que la soberanía, traducida como voluntad general, no puede ser representada. Por lo tanto, los diputados no son representantes del pueblo y solamente se limitan a funcionar como delegados.⁶⁰

Aun cuando ROUSSEAU se ve obligado a aceptar la representación política ante las imposibilidades de la implementación de su teoría democrática en territorios amplios y densamente poblados, hace notar la incompatibilidad de estos sistemas en su concepción al establecer una de una serie de mecanismos que intentan asegurar la voluntad general del pueblo en la creación de las leyes.

En sus *Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia* admite la representación política para la creación de las leyes bajo una serie de condiciones para controlar la actuación de los representantes. El medio de control más importante es la figura del mandato obligatorio a representantes, quienes tendrían que seguir las instrucciones de los electores y estar sujetos al rendimiento de cuentas. Además, propone la rotación continua de los representantes para dificultar la reelección de los mismos, o fijar un tope máximo para evitar la corrupción del órgano legislativo.⁶¹

En sentido opuesto a ROUSSEAU se encuentran dos personajes cuya influencia se extendió más allá del campo reflexivo, al tener una participación política determinante en el diseño de la representación moderna: JAMES MADISON y EMMANUEL SIÉYÈS. Sus ideas sobre la distinción entre democracia y representación política tiene elementos comunes, aunque las razones por las cuales proponen la adopción del sistema varían por su contexto social.

60. *Cfr.*, Rousseau, Jean-Jacques, Del contrato social o principios del derecho político, en *Del contrato social/Sobre las ciencias y las artes/Sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, trad. Mauro Armíño, Alianza Editorial, España, 2008, pp. 118-123.

61. *Cfr.*, Rousseau, Jean-Jacques, Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia, en *Proyecto de Constitución para Córcega/Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*, trad. Antonio Hermosa Andújar, Tecnos, España, 1988, pp. 74-83.

MADISON señaló dos diferencias entre la democracia y la república. En primer lugar, en su concepción la democracia refiere una sociedad integrada en donde un número reducido de ciudadanos administran personalmente el gobierno, mientras que en la república la facultad de gobierno se delega a un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto, es decir, se caracteriza por la representación política. En segundo lugar, la democracia se ve limitada en cuanto a la cantidad de ciudadanos y extensión de los territorios en los que se puede implementar, mientras que la república puede abarcar un número más grande de ciudadanos y territorios más extensos.⁶²

Incluso, tomando como punto de partida la caracterización de la democracia ateniense, MADISON formulará un argumento drástico para distinguir estos sistemas. En las ciudades-estado griegas los ciudadanos reunidos en asamblea no ejercían todas las funciones del gobierno muchas de ellas, generalmente las de carácter ejecutivo, se realizaban por personas electas para ello, es decir, la representación ya era conocida. De ahí que la verdadera diferencia entre democracia y representación resida en “...*la exclusión total del pueblo, en su carácter colectivo, de toda participación en éste, no en la exclusión total de los representantes del pueblo de la administración de aquellos...*”.⁶³

El rechazo de MADISON por la democracia es notorio en los diversos artículos publicados en *El Federalista*. Desde su concepción, la democracia tiene riesgos indeseables como la producción de decisiones ignorantes, temporales, sometidas a intereses sectarios y el aumento de la posibilidad de enfrentamiento entre los diversos grupos. La forma de evitar estos efectos negativos, es la adopción de un sistema político diferente, la representación, que permite afinar y ampliar la visión pública, pasándola por la revisión de un grupo de ciudadanos cuya prudencia les permite discernir el verdadero interés de su país sin sacrificarlo ante consideraciones parciales o temporales.⁶⁴ Por ello afirmará que “...*Con este sistema, es muy posible que la voz pública,*

62. Cfr., Madison, James, El federalista 10, en Hamilton, *op. cit.*, p. 39.

63. Madison, James, El Federalista 63, *ibidem*, p. 270.

64. Cfr., Madison, James, El Federalista 10, *ibidem*, p. 39.

*expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara pueblo mismo convocado para este fin...*⁶⁵

Para MADISON la representación no es un sistema que permita un gobierno del pueblo ante las imposibilidad físicas de reunir a todos los ciudadanos en los grandes Estados, no fue pensada como una segunda mejor opción ante un imposible gobierno directo, simplemente no fue pensada en términos democráticos. Uno de los fundamentos para la adopción de la representación era la premisa de la capacidad limitada y la poca instrucción del pueblo que llevaba a decisiones parciales y apasionadas, para evitarlo debían elegirse ciudadanos prudentes y virtuosos cuyas determinaciones fueran razonadas.⁶⁶

Por su parte, SIÉYÈS afirmó que entre la democracia y el gobierno representativo existía una enorme diferencia, mientras que la primera se caracteriza por la concurrencia inmediata del ciudadano en la creación de la ley, el segundo implica un concurso mediato a través de los representantes.⁶⁷ Expresa su preferencia por el gobierno representativo porque este sistema responde de mejor manera a la sociedad del momento, en donde los ciudadanos enfocan su atención en la vida económica y no disponen del tiempo necesario que requieren los asuntos públicos.

Para justificar la adopción de la representación política SIÉYÈS hace uso de la idea de la división del trabajo. Este principio es el efecto y la causa del aumento de las riquezas y el perfeccionamiento de la industria humana, por ello su implementación al ámbito público es esencial ya que *"...El interés común, el mejoramiento del propio estado social, clama por que hagamos del gobierno una profesión particular..."*⁶⁸

En un sentido similar a MADISON, para el abate francés *"Las clases menos disponibles del pueblo, y las más ajenas a los conocimientos interés*

65. *Ídem.*

66. Más adelante se desarrollan los fundamentos del sistema norteamericano .

67. *Cfr.*, Siéyès, Emmanuel, Palabras del Abate Siéyès sobre la cuestión del veto real, en Pantoja Morán, David (Comp.), Escritos políticos de Siéyès, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 211. Incluso, es tajante en las palabras que dedicó a la cuestión del veto real al manifestar: *"...Pues sigo sosteniendo que Francia no es, no puede ser una democracia..."*, *ídem.*

68. Siéyès, Emmanuel, Observaciones sobre el informe de comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia, en Pantoja, *op. cit.*, p. 232.

público, están no obstante muy capacitadas para depositar bien su confianza...”⁶⁹ Y seguirá señalando que el pueblo bajo “...no se engañará al designar a las personas más probas de su cantón para que hagan, en las asambleas superiores, la elección más importante para la cosa pública.”⁷⁰

Las personas designadas son las más probas y capaces de conocer el interés general para la elección más importante para la cosa pública.⁷¹ Sin embargo, la idea de interés público es distinta a la sostenida por el padre fundador norteamericano, ya que mientras este lo ve como aquello que beneficia a la nación en su conjunto, para SIÉYÈS el “...interés general no es nada, sino el interés de alguien: es aquel que refiere a los intereses particulares que es común a la mayoría de los votantes...”⁷²

Incluso, el punto de vista del pensador francés se separa aún más de la concepción de MADISON cuando señala que los representantes llevan a cabo una lucha entre intereses particulares a partir de la cual se comenzará a dar dirección al debate y se conciliarán los puntos de vista para llegar a una opinión común.⁷³ Esta concepción de SIÉYÈS daría posibilidad a algo que rechaza el padre fundador norteamericano, un proceso en el que se expresan opiniones parciales, apasionadas y facciosas generando decisiones contrarias al interés común. Para MADISON el interés general debe ser buscado por los representantes mediante un proceso razonado para identificar aquello que beneficia a la sociedad y no aun sector específico, así sea la mayoría.

69. *Ibidem*, p. 225; en el mismo sentido se manifestará en otros discursos, por ejemplo al afirmar que “... la mayoría de nuestros conciudadanos no tiene ni instrucción ni oficio suficientes para querer ocuparse directamente de las leyes que deben gobernar Francia...”, *Vid.*, Siéyès, Palabras del abate Siéyès sobre la cuestión del veto real, *op. cit.*, p. 211. En un sentido similar CHARLES MONTESQUIEU manifestó años atrás que “Del mismo modo que la mayoría de los ciudadanos que tienen suficiencia para elegir no la tienen para ser elegidos, el pueblo, que tiene capacidad suficiente para darse cuenta de la gestión de los demás, no está capacitado para llevar la gestión por sí mismo.” Montesquieu, Charles, *El espíritu de las leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro de la Vega, Tecnos, España, 2007, p. 178.

70. Siéyès, Emmanuel, Observaciones sobre el informe de comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia, en Pantoja, *op. cit.*, p. 225.

71. *Cfr.*, Siéyès, Palabras del abate Siéyès sobre la cuestión del veto real, *op. cit.*, p. 211 ; también, *Cfr.*, Siéyès, Observaciones sobre el informe de comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia, *op. cit.*, p.225.

72. Siéyès, Immanuel, Consideraciones sobre los medios de ejecución de los cuales los representantes de Francia podrán disponer en 1789, en Pantoja, *op. cit.*, p. 91.

73. *Cfr.*, *Ibidem*, p. 92.

Es importante señalar la existencia de una particularidad en el pensamiento de SIÉYÈS. Aunque en un primer momento expresó la diferencia entre democracia y representación, más tarde atribuyó a la ignorancia del pueblo la tesis que el mismo propuso cuando afirmó que “...*Los amigos del pueblo de aquel tiempo ordenaron parar el trabajo de su impresión después de la primera hoja. En su crasa ignorancia, creían que el sistema representativo era incompatible con la democracia, como si un edificio pudiera ser incompatible con su base natural...*”.⁷⁴ Esta modificación de sus ideas, han ocasionado que se le considere como uno de los autores de la inflexión semántica de la democracia en representación.⁷⁵

En el mismo sentido puede mencionarse a JOHN STUART MILL para quien el gobierno democrático y el gobierno representativo se distinguen por el grado de participación del pueblo en el gobierno. Para MILL el único gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero. Sin embargo, al estar restringida a comunidades pequeñas la participación directa de los ciudadanos en el gobierno, las comunidades más grandes deben conformarse con una participación limitada en los asuntos públicos, por lo que el gobierno perfecto es el representativo.⁷⁶

Estas primeras concepciones del sistema representativo nos muestran algunos puntos clave. En primer lugar, muestra cierto consenso en la concepción de la democracia como una forma de gobierno en donde todo el pueblo participa directamente en la toma de decisiones. Esta idea provocó su rechazo al mostrarla impracticable debido a las imposibilidades fácticas derivadas de la cantidad de ciudadanos y la gran extensión territorial de los Estados modernos, pero dicho rechazo se vio reforzado por las condiciones sociales, la ideología e, incluso, los prejuicios sobre sus supuestos efectos indeseables.

74. Siéyès, Immanuel, Opinión de Siéyès sobre varios artículos de los títulos IV y V del proyecto de constitución, en Pantoja, *op. cit.*, pp. 242-243.

75. *Vid.*, Torres del Moral, Antonio, Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional, en *Revista de estudios políticos*, No. 203, España, 1975, p. 191-192.

76. *Cfr.*, Mill, John Stuart, *Del gobierno representativo*, trad. Marta C. C. De Iturbe, Tecnos, España, 2007, p. 68.

En segundo lugar, el sistema representativo no era considerado democrático sino como una forma de gobierno distinta y alternativa a la democracia. Aunque el término “representantes” era utilizado comúnmente, en el pensamiento dominante no significaba que esos “representantes” lo fueran de la voluntad de sus electores o del pueblo, las personas electas eran consideradas “prudentes”, “probas” o “sabias” para tomar decisiones conforme al interés común, solo en este sentido podrían denominarse representantes.

Aunque el sistema representativo fue considerado una forma de gobierno distinta a la democracia por el pensamiento político de los siglos XVII y XVIII tampoco es acertado calificarlo como contrario o incompatible con ella, ya que la representación política fue utilizada en la democracia ateniense y actualmente en las democracias modernas. La representación no es necesariamente democrática o necesariamente contraria a la democracia⁷⁷ tiene sus propios principios cuya construcción y funcionamiento es independiente de las ideas básicas de la democracia.⁷⁸

Las imprecisiones sobre los principios básicos que caracterizan a la representación política son resultado de una circunstancia: desde su aparición ha convivido con fundamentos, ideas e incluso prejuicios que no son propios de la representación y que sin embargo se le han atribuido. Por ello, para lograr una comprensión autónoma de la lógica del sistema representativo más allá de exponer los problemas lógicos y empíricos que presentan los postulados

77. Las ideas políticas y los diseños institucionales que originaron el sistema representativo moderno lo consideraban distinto y, en muchas ocasiones, contrario a la democracia.

78. La representación política es compatible con Estados democráticos y liberales e, incluso, ha existido en Estados autocráticos. Si bien la relación representación-Estado autocrático es incompatible, la implementación de la representación en este tipo de Estado se ha llevado a cabo mediante la deformación de sus principios. La historia nos proporciona diversos ejemplos de Estados con monarquías y dictaduras que han contado con órganos representativos, integrados incluso a través de elecciones populares. *V. gr.* En Inglaterra el parlamento surge durante la monarquía en el siglo XIII; el nazismo en Alemania y el fascismo en Italia funcionaron en sus inicios con el parlamento; en épocas más recientes Corea del Norte o China, con rasgos autocráticos, cuentan con un congreso o asamblea.

democráticos sobre los que se le pretende sustentar⁷⁹ es necesario determinar los principios que constantemente aparecen en los regímenes que lo han adoptado para posteriormente identificar los fundamentos ideológicos así como los prejuicios heredados del pensamiento de los siglos XVII y XVIII que ocasionan su crisis actual.

II. Los principios de sistema representativo.

Cuando se habla del sistema representativo regularmente deben considerarse las tres grandes tradiciones que ha tenido mayor influencia en la formación de la representación política actual: la inglesa, la francesa y la norteamericana. Si bien el desarrollo de la representación política en cada una de estas experiencias es diverso pueden identificarse puntos en común. En este sentido, MANIN⁸⁰ identifica cuatro principios que invariablemente se observan en los regímenes representativos desde que se creó esta forma de gobierno:⁸¹

1. Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares;
2. La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado;

79. Aunque sería muy interesante la revisión de los postulados democráticos sobre los que tradicionalmente se fundamenta la representación política, esa actividad rebasaría por mucho los objetivos de la presente investigación. Tómese en cuenta lo innecesario de ese análisis en la lógica que sigue esta investigación si se considera que en el capítulo precedente propuse una caracterización de la democracia que no solo se aparta de los supuestos de "soberanía popular" y "gobierno del pueblo" sino que incluso los niega, lo que deja sin fundamento al resto de los postulados. La concepción de la democracia propuesta en capítulo previo me impone la exigencia metodológica de proporcionar una interpretación de la representación política que se desvincule de los supuestos de "soberanía popular" y "gobierno del pueblo" para ofrecer una explicación autónoma. Para una revisión crítica de algunos de los postulados democráticos de la representación *vid.*, Bidart Campos, *op. cit.*, p. 170-190.

80. *Cfr.*, Manin, *op. cit.*, p. 16.

81. Siguiendo a MANIN, por principios de la representación política no refiero ideas o ideales abstractos sino arreglos institucionales concretos que fueron diseñados en diversos momentos de la historia y que se pueden observar simultáneamente presentes en los gobiernos representativos. *Ibidem*, p. 14.

3. Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan; y,
4. Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.

En seguida desarrollaré una descripción de los fundamentos que influyeron en la formación de cada uno de estos principios del sistema representativo moderno, en donde se observará la confluencia de ideas heterogéneas tanto en su diseño como en el pensamiento político, mostrando la complejidad para calificar a esta forma de gobierno como antidemocrática o democrática.

1. Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.

La elección tiene antecedentes que se remontan hasta el periodo democrático de la antigua Atenas y no era observada como un mecanismo incompatible con la democracia. Junto con el sorteo fue utilizada como medio para asignar magistraturas dentro de la compleja organización para integrar el gobierno. Los griegos tenían claramente determinado con qué método se integraría cada cargo, el postulado que condicionaba el mecanismo que se utilizaría para integrar un puesto público era la validación de las cualidades requeridas para ocuparlo.

Las magistraturas asignadas por sorteo eran colegiadas y constituían la mayoría de las totales a cubrir (aproximadamente seiscientas de las setecientas existentes entre el 403 y 344 a.C.). No estaban diseñadas para ejercer poderes político importantes, sus funciones se limitaban generalmente a la administración pública, la preparación de orden del día, la iniciativa ante la asamblea así como la ejecución de las determinaciones de esta y otros órganos colectivos. Por esta razón cualquier ciudadano podía solicitar voluntariamente su candidatura aunque el ejercicio del cargo para los que fueron extraídos del procedimiento de insaculación era condicionado a la

aprobación de una investigación y una cualificación de aptitudes para el desempeño de la magistratura.⁸²

Las magistraturas restantes eran consideradas las más importantes (v. *gr.* general o tesorero). Se asignaban por elección, ya que era considerado el mecanismo idóneo para que los ciudadanos validaran las habilidades y capacidades de los ciudadanos que ocuparían el cargo. Frecuentemente las personas elegidas como las más capaces pertenecían a familias aristocráticas de antaño o nuevas familias ricas.⁸³

La duración del cargo para todas las magistraturas era de un año y únicamente existía la posibilidad de reelección en las asignadas por elección. El establecimiento del sorteo como método de asignación y la corta duración están relacionados con el principio de rotación del cargo, con el cual se buscaba la participación de distintos ciudadanos en las magistraturas, evitando la permanencia constante de ciudadanos en el mismo cargo.⁸⁴

En contraste, la elección y la posibilidad de reelección estaban relacionadas con la capacidad requerida para ejercer el cargo. Para los griegos algunas de las magistraturas requerían habilidades que pocos ciudadanos tenían y la elección mediante el voto funcionaba como un mecanismo a través del cual los ciudadanos elegían a aquellos a quienes reconocían aquellas habilidades. Además, la reelección se justificaba ante el número tan reducido de ciudadanos con esas habilidades y por la naturaleza de la propia elección, es decir, los ciudadanos son libres de elegir a quienes asignar a los cargos, y esa libertad de elección supone libertad de reelección.⁸⁵

En este sentido, es importante resaltar que para las magistraturas asignadas por sorteo los ciudadanos únicamente necesitaban solicitar su

82. Por las finalidades de la presente investigación no es posible realizar una descripción detallada de la interesante organización y funcionamiento de las magistraturas en la antigua Atenas, para una descripción minuciosa, *vid.*, Hansen, *op. cit.*, p. 225 y ss. Así mismo, *vid.*, Manin, *op. cit.*, pp. 19-58.

83. *Cfr.*, Hansen, *op. cit.*, p. 39.

84. Los griegos ya consideraban que la estancia en una magistratura proporcionaba ventajas al ciudadano que se reelegiría como la preparación y el conocimiento adquirido, experiencia para lograr votación a su favor, mejores relaciones políticas, la mayor popularidad de la persona o visibilidad pública que genera la magistratura, afectando el principio de igualdad. Sobre este aspecto, *vid.*, Manin, *op. cit.*, pp. 24-26.

85. En este sentido es interesante el conflicto entre los principios de rotación del cargo y reelección que plantea MANIN. *Vid.*, Manin, *op. cit.*, p. 46.

candidatura al considerarse ellos mismos capaces para ejercer el cargo. En contraste, para las magistraturas por elección, encargadas de asuntos más relevantes, el voto significaba la validación de la capacidad por parte de los otros ciudadanos.⁸⁶

Posteriormente en Roma y en las ciudades-repúblicas italianas de los siglos XI a XVI la figura de la representación se continuó utilizando para diversos cargos aunque es notoria la limitación que comenzó a tener la asignación por sorteo. El sorteo se utilizó en Roma durante la república únicamente para determinar el orden de votación en las asambleas por centurias, todas las magistraturas eran electivas y su duración generalmente era de un año.

En las ciudades-repúblicas italianas, como Florencia y Venecia, la situación fue menos estable, aunque en ocasiones se utilizó el sorteo para asignar magistraturas predominó la asignación electiva por órganos colegiados de carácter aristocrático, limitando el sorteo a la designación de ciudadanos encargados de validar las aptitudes de los candidatos a magistraturas que podrían ser electos por los órganos colegiados.⁸⁷ La duración de cargo era variable no excediendo generalmente los dos años.

Con el diseño del sistema representativo moderno en el siglo XVIII, especialmente el modelo norteamericano, la elección fue el único método considerado por las distintas corrientes ideológicas que participaron en su creación,⁸⁸ por lo que el sorteo desapareció absolutamente del debate sobre la integración de los órganos representativos. Las dificultades para conocer las razones por las cuales fue descartado el sorteo en la organización del sistema representativo derivan precisamente de la ausencia de un debate explícito entre sus fundadores.

Para MANIN la única posibilidad de deducir las razones es cotejando ambas formas de asignación con las ideas predominantes en la cultura política

86. *Cfr., Ibidem*, pp. 25-26

87. *Cfr., Ibidem*, pp. 62-88

88. La duración de los cargos durante el diseño del sistema representativo norteamericano moderno se amplió dependiendo el cargo a 2, 4 y 6 años. Las razones se basaron en prejuicios e ideas contramayoritarias, más adelante retomaré este punto, *vid. Infra.*, p. 84-89.

de los siglos XVII y XVIII.⁸⁹ Una de las ideas centrales de la época se manifiesta en el principio según el cual toda autoridad legítima procede del consentimiento general de aquellos sobre los que se va a ejercerse; es decir, que los individuos únicamente están obligados por lo que han consentido.

Diversos teóricos y políticos que influyeron de forma determinante en el pensamiento político moderno manifestaron que el consentimiento es la única fuente de autoridad legítima, a pesar de sus notables diferencias doctrinales: THOMAS HOBBS, JOHN LOCKE, JEAN-JACQUES ROUSSEAU, JAMES MADISON, IMMANUEL SIÉYÈS o JOHN STUART MILL,⁹⁰ por mencionar algunos. Sin embargo, la relación entre consentimiento, obligación política y elección no era una concepción novedosa o propuesta por los pensadores modernos, este vínculo tiene origen en la tradición feudal.⁹¹

La prevalencia de la elección sobre el sorteo en el diseño del sistema representativo moderno es fruto de su pretendida compatibilidad con la idea del consentimiento del ejercicio del poder en comparación con el sorteo visto como una simple asignación de cargos. No obstante, desde su origen esta idea ha sido combatida con argumentos bastante sólidos. Las críticas van desde la negativa a la existencia del pretendido consentimiento al ejercicio del poder hasta el supuesto de ser consentido solo con la elección.

Ciertamente, la elección no genera por sí misma consentimiento del ejercicio del poder o representación política. Al cuestionar y criticar la representación libre o sin mandato imperativo MAURICE HAURIEU señalará que la elección es solamente un procedimiento empírico de designación pero no

89. *Cfr., Ibídem*, p. 108.

90. *Vid.*, Hobbes, Thomas, *Leviatán. O de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, trad. Manuel Sánchez Sarto, FCE, México, 2006, Capítulo XVII, pp. 140-141; *Vid.*, Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca de verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, trad. Carlos Mellizo, Alianza Editorial, España, 2008, Capítulo VIII, pp. 111-114; *Vid.*, Rousseau, Jean-Jacques, *Del contrato social o principios del derecho político*, *op. cit.*, Libro I, pp. 26-40; *Vid.*, Madison, James, *El Federalista 39 y 49*, en Hamilton, *op. cit.*, p. 159 y 214; *Vid.*, Siéyès, *Preliminar de la constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los derechos del hombre y del ciudadano*, en Pantoja, *op. cit.*, p. 179, también *Vid.* Siéyès, *Observaciones sobre el informe del comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia*, *op. cit.*, p. 231; *Vid.*, Mill, John Stuart, *Del gobierno representativo*, *op. cit.*, pp. 8-9.

91. Para una descripción detallada *Vid.*, Manin, *op. cit.*, pp. 110-118. Para un estudio con diversas referencias al consentimiento en la constitución de la autoridad en pensadores del siglo XII al siglo XVIII desde la perspectiva del origen y creación de las primeras doctrinas del contrato social, *vid.*, Recasens Siches, Luis, *Historia de las doctrinas sobre el contrato social*, UNAM, México, 2003.

una investidura de representación.⁹² En el mismo sentido BIDART CAMPOS señaló que la representación sin un contenido específico no tiene sentido, ya que siempre se otorga con un fin, incluso, al no existir una voluntad del pueblo tampoco puede hablarse de una representación de esa voluntad.⁹³ En la actualidad pueden consultarse críticas como las de PIERRE ROSANVALLON para quien la representación no se alcanza con la elección, el voto es solo una autorización para ocupar el cargo, para la representación o legitimidad del ejercicio del poder se requieren otros mecanismos.⁹⁴

Si se observan las distintas épocas o lugares puede notarse que desde su origen y hasta la actualidad en el sistema representativo es constante la presencia de la elección de quienes gobiernan. Pero esta elección se ha asociado, por lo menos desde el siglo XVIII, con la característica de la periodicidad: los representantes ejercen su cargo durante intervalos regulares a cuyo término se debe convocar a elecciones a los ciudadanos para que elijan a quienes ocuparán los órganos de representación e integrar de nuevo los cargos.

La periodicidad es una característica cuyo fundamento también se encuentra en el consentimiento. Como mencioné previamente en el pensamiento de la época predominó la idea del consentimiento como única fuente de autoridad legítima, pero este no puede limitarse a una manifestación en un solo acto ya que en cualquier momento los ciudadanos pueden estar en desacuerdo con su gobierno. Por ello en el sistema representativo se habla del principio de consentimiento renovado con el que regularmente debe autorizarse el ejercicio del poder.

En este sentido, la periodicidad de las elecciones es interpretada como un elemento democrático del sistema representativo al permitir que los ciudadanos puedan influir en las decisiones de los representantes bajo el condicionamiento de “premiarlos” con la ratificación del cargo o “castigarlos” con la destitución y la elección de otro candidato o partido. Esta evaluación del

92. Citado por Bidart Campos, *Cfr., op. cit.*, p. 188.

93. Son muy interesantes las críticas a la concepción democrática de la representación y la rica bibliografía al respecto citada por BIDART CAMPOS, *vid. Bidart Campos, Cfr., op. cit.*, pp. 170 y ss.

94. *Vid. Rosanvallon, Pierre, La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, trad. Hebre Cardoso, Manantial, Argentina, 2009, pp. 25-32.

desempeño de los quienes gobiernan proporciona un incentivo para que estos tomen en cuenta las opiniones de los gobernados.

La periodicidad es una característica común de las elecciones dentro de los sistemas representativos actuales. La duración de cargo dependerán de los arreglos institucionales de cada Estado al implementar la representación así como de los fundamentos ideológicos en los que se basaron, pero sin duda tuvo gran influencia en muchos Estados la experiencia del modelo representativo norteamericano en donde los intervalos para de las elecciones buscaban reducir el elementos democrático, la influencia del pueblo en las decisiones de los representantes.⁹⁵

2. La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.

En la antigua Atenas los ciudadanos seleccionados para ejercer una magistratura gozaban de libertad para realizar sus funciones. No obstante, esta libertad de los magistrados no se traducían en carencia de responsabilidad ante el pueblo. Existían procedimientos de control sobre los ciudadanos seleccionados para una magistratura desde su selección (antes de ocupar el cargo) y durante el ejercicio del cargo, estableciéndose responsabilidades políticas en los casos en donde se comprobara una transgresión a los principios democráticos. El control previo a la toma de posesión del cargo se realizaba por autoridades cuya investigación era exhaustiva (v. gr. evalúan antecedentes familiares y criminales así como situación social, económica y cumplimiento de deberes legales), pero una vez en él todo magistrado podía ser acusado por cualquier ciudadano ante los tribunales mediante una acción de ilegalidad.⁹⁶

Será con el diseño del sistema representativo moderno en el siglo XVIII cuando se desarrolle ampliamente la idea sobre la autonomía de los representantes respecto de los electores. Con argumentos cercanos, JAMES

95. Más adelante desarrollaré los fundamentos sobre los que se diseñó el modelo norteamericano. Vid. *Infra.*, p. 84 y ss..

96. En este sentido, *vid.*, Hansen, *op. cit.*, pp. 205-208; También, *Vvd.*, Manin, *op. cit.*, pp. 32-33.

MADISON y EMMANUEL SIÉYÈS ven en los representantes personas prudentes que tomarán decisiones buscando el interés común,⁹⁷ algo imposible de lograr si se encuentran atados o condicionados de alguna forma al pueblo, ya que este se deja guiar por las pasiones, no tiene capacidad para buscar el bien común o se encuentra enfocado en su vida privada o económica. Por esta concepción, dominante al diseñarse el sistema representativo moderno, se ha considerado al postulado de la independencia de los representantes como una característica antidemocrática de esta forma de gobierno.

Tanto en la experiencia francesa como en la norteamericana se rechazarán dos ideas que afectan directamente la autonomía de los representantes: el mandato imperativo y la revocación del mandato. Ambas figuras eran incompatibles con los postulados centrales del sistema representativo moderno. En primer lugar, estas figuras surgieron como propuesta para hacer posible la idea de la voluntad popular ante las condiciones fácticas modernas que impiden la participación directa del pueblo en la toma de decisiones.⁹⁸ Esto ocasionó su rechazo durante el diseño del modelo norteamericano de representación que era considerado un sistema alternativo y distinto, incluso contrario a la democracia.

En segundo lugar, ambas instituciones eran incompatibles con un principio ampliamente aceptado durante el diseño del gobierno representativo moderno: los representantes lo son de la nación, no de sus electores.⁹⁹ Tanto el mandato como la revocación implicarían un vínculo sólido entre representantes y electores algo contrario a las finalidades buscadas con el sistema representativo moderno, especialmente el modelo norteamericano.¹⁰⁰

97. *Vid.*, Madison, El Federalista 10, en Hamilton, *op. cit.*, p. 39; y, *Vid.*, Siéyès, Observaciones sobre el informe de comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia, en Pantoja, *op. cit.*, pp. 211, 225.

98. La teoría de JEAN-JACQUES ROUSSEAU es una de las más sobresalientes en este sentido. *Vid.* Rousseau, Jean-Jacques, Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia, en Proyecto de Constitución para Córcega/Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia, *op. cit.*, pp. 74-83.

99. Uno de los pensadores más influyentes en el diseño de esta idea puede verse en IMMANUEL SIÉYÈS, *vid.* Palabras del Abate Siéyès sobre la cuestión del veto real, en Pantoja, *op. cit.*, pp. 208 y 212.

100. Más adelante desarrollaré todos los mecanismos utilizados en el diseño del sistema representativo norteamericano para lograr la independencia del representante frente a los electores. *Vid. infra.*, p. 88 y ss.

Desde la creación del sistema representativo moderno y hasta la fecha son pocas las experiencias en donde se han establecido figuras como el mandato o la revocación del mandato tendientes a limitar la libertad de los representantes en la toma de decisiones,¹⁰¹ especialmente por los argumentos que muestran sus limitaciones frente a la complejidad, la urgencia o lo imprevisto de las circunstancias. En la actualidad el reconocimiento de la independencia a los representantes populares es una característica constante en la mayoría de los sistemas representativos.

3. Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.

La libertad de opinión de los ciudadanos es un principio reconocido constantemente dentro del sistema representativo a partir de finales del siglo XVIII. Estados Unidos de América y Francia reconocieron inmediatamente este derecho a sus ciudadanos desde el diseño de sus respectivos sistemas representativos. En Norteamérica se desarrollaron en secreto las discusiones sobre la creación de su constitución en la Convención de Filadelfia, bajo el argumento de evitar la influencia de las facciones y las masas, aunque se dio apertura a la opinión pública una vez concluido el texto durante los debates de ratificación. En Francia la apertura a la opinión pública se estableció en todo momento durante la discusión de sus constituciones.

A pesar de tener una tradición parlamentaria con siglos de anticipación, Inglaterra comenzó a establecer las bases para esta libertad a finales del siglo XVIII.¹⁰² El tardío reconocimiento de la opinión pública a los ciudadanos en la

101. La implementación de las instrucciones o mandato imperativo prácticamente ha sido nulo. Tuvo lugar en Norteamérica durante una el periodo colonial y los primeros después de la independencia. En Francia los diputados de los estados generales portaban cuadernos de instrucciones y fue discutida su implementación durante varios años a finales del siglo XVIII sin lograr materializarse. Por su parte, la revocación del mandato ha tenido mayor implementación pero generalmente sin llevarse a la práctica ya sea por los requisitos que la hacen impracticable, su falta de reglamentación o la falta de difusión y cultura de su práctica. A nivel local esta o estuvo prevista en Suiza, Norteamérica, Argentina o México. A nivel nacional podemos resaltar a países latinoamericanos como Venezuela, Ecuador, Bolivia y recientemente en México.

102. De acuerdo con MANIN las bases de una libertad de opinión pública son el acceso a información política y la libertad de expresión en todo momento. El primer elemento hace posible que los ciudadanos puedan formarse sus propias ideas sobre los asuntos públicos, mientras que el segundo les permite manifestarlas a la autoridad constantemente. *Cfr., Manin, op. cit., pp. 206-207.*

experiencia inglesa se debe a las circunstancias particulares de su forma de gobierno. La actuación secreta del parlamento era un obstáculo para el desarrollo de la opinión pública pero a la vez era la clave para evitar la injerencia de la corona en sus determinaciones. Con la paulatina consolidación del parlamento y la reducción del poder de la corona se contó con las bases para dar apertura a la opinión pública sobre las cuestiones políticas.

Aunque la libertad de opinión es reconocida en el sistema representativo desde sus orígenes, no es tan clara a primera vista la razón para considerarla como una característica propia de este forma de gobierno. Es notorio que esta libertad no es una creación del gobierno representativo ni es una característica intrínseca de este, ya que puede aparecer en otras formas de gobierno y en los diversos tipos de Estado. Pero se puede comprender mejor la asociación entre la libertad de opinión y el sistema representativo moderno si se observa la relevancia de la dimensión pública de esta libertad.

Por influencia de las ideas liberales la justificación de la libertad de opinión o expresión se ha centrado en su dimensión privada, es decir, se considera que la vida privada de las personas es un aspecto que debe estar fuera de la toma de decisiones políticas, incluso las tomadas por los representantes populares y por lo tanto libre de la intervención del Estado. La explicación desde la perspectiva privada ha opacado la explicación pública de este derecho y su impacto en el funcionamiento de la representación política.

En primer lugar la dimensión pública de la libertad de opinión tiene relevancia al dotar de mayor peso político a las expresiones de los ciudadanos, es decir, las exigencias y demandas de grandes grupos de ciudadanos influyen en mayor medida en la toma de decisiones de la autoridad que lo que podrían lograr individualmente. Los órganos de gobierno pueden mostrarse indiferentes ante opiniones dispersas sin prácticamente afectar la legitimidad de sus actos pero difícilmente puede ignorar las manifestaciones del conjunto de ciudadanos sin mermar la legitimidad de sus actos.

De esta forma, la libertad de opinión se ha visto como un rasgo democrático del sistema representativo ya que permite que de alguna forma sus manifestaciones o preferencias puedan ser escuchados por quienes gobiernan. Este elemento crea las condiciones para hacer oír la voluntad del

pueblo como un factor a considerar en la toma de decisiones, lo que no quiere decir que los representantes deban actuar según las exigencias del pueblo pero tampoco las ignoren.¹⁰³

En segundo lugar, la libertad de opinión es clave para lograr la comunicación horizontal entre los ciudadanos.¹⁰⁴ Este factor incide en la común representación de la relación vertical entre gobernantes y ciudadanos, en donde los primeros deciden y los segundos obedecen. La dimensión pública de este derecho puede lograr que quienes gobiernan se vean motivados (por la razón que sea: costo político, orden, convencimiento) a tomar decisiones en cierto sentido. Cuanto más conectadas estén las personas a través de sus opiniones serán conscientes que su opinión no es individual así como de su fuerza potencial colectiva, aumentando su determinación para organizarse y actuar frente al gobierno.

En los sistemas representativos contemporáneos la libertad de opinión pública es un derecho reconocido y consolidado en los términos más amplios. Las expresiones a favor o en contra de las decisiones del gobierno se presentan por vías institucionales (como el derecho de petición, iniciativa popular, consulta popular o referéndum) o no institucionales (como por la simple manifestación ciudadana en las calles mediante la expresión pacífica de sus peticiones o inconformidades e, incluso, se presenta cierta tolerancia de los gobiernos ante muestras de desacuerdo violentas).

4. Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.

La discusión como medio para la toma de decisiones dentro del sistema representativo fue un tema poco desarrollado en el pensamiento primigenio del siglo XVIII, sin embargo la representación política ha estado asociada con el debate desde su origen. Esta relación se manifestó claramente con el reconocimiento y protección que se otorgó a la deliberación al garantizar la libertad de palabra y acción de los representantes. Inglaterra garantizó el

103. Para MANIN la libertad de opinión desde su dimensión pública parece como contrapartida a la ausencia del derecho a dar instrucciones. *Vid.*, Manin, *op. cit.*, pp. 209-210.

104. *Cfr.*, Manin, *op. cit.*, p. 210.

debate en el parlamento en *The Bill of Rights* del 13 de febrero de 1689 al establecer “*That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament.*”¹⁰⁵

La constitución Estados Unidos de 1787 resguarda los debates del congreso al establecer, respecto de los senadores y los representantes, que “*...They shall in all Cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place.*”¹⁰⁶ Por su parte, la constitución de Francia de 1791 asegura la discusión al determinar que “*Los representantes de la Nación son inviolables: No podrán ser investigados, acusados ni juzgados en ningún momento por lo que hubieran dicho, escrito o hecho en el ejercicio de sus funciones de representantes.*”¹⁰⁷

La relación entre discusión y representación política no fue plantada directamente en el pensamiento político que estableció las bases del sistema representativo moderno, se dio a través de la identificación de la representación con la asamblea o el parlamento.¹⁰⁸ La asociación entre representación y asamblea se debe al proceso de recepción de los órganos representativos surgidos en la edad media cuyo carácter siempre fue colectivo, el paradigma más importante lo encontramos en el parlamento inglés. Además,

105. “*Que la libertad de expresión y los debates o procedimientos en el Parlamento no deben ser impugnados o cuestionados en ningún tribunal o lugar fuera del Parlamento.*” La traducción es mía.

106. “*...En todos los casos, excepto traición, delito grave y perturbación de la paz, gozarán del privilegio de no ser arrestados durante su asistencia a las sesiones de sus respectivas Cámaras, así como al ir a ellas o regresar de las mismas, y por cualquier discurso o debate en cualquiera de las Cámaras, no podrán ser cuestionados en ningún otro lugar.*” La traducción es mía.

107. En la experiencia mexicana encontramos esta protección a los integrantes del órgano legislativo en las distintas constituciones. Por su relevancia merecen especial referencia las constituciones de 1824 y 1857 que planteaban en términos muy similares esta garantía: “*Los diputados (“y senadores” en la constitución de 1824) son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.*” En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se encuentra reconocida esta protección a los diputados y senadores:

“**Artículo 61.** Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

108. Cfr., Manin, *op. cit.*, pp. 226-227.

dentro de los supuestos del gobierno representativo del siglo XVIII se asumió la integración plural de la asamblea derivada de la diversidad social, así lo expresan claramente MADISON y SIÉYÈS al distinguir la democracia y el sistema representativo.¹⁰⁹

El carácter colectivo y la diversidad que supone la asamblea le dan un papel central en el sistema representativo y explica la importancia otorgada a la discusión. Por un lado, se consideraba que esto lograría el encuentro y la manifestación de los distintos puntos de vista e interés para manifestarse sobre los temas relevantes para la sociedad y, por otro lado, pretendía abrir la oportunidad para la convergencia de voluntades o el logro de acuerdos mediante la argumentación y la persuasión, de esta forma se alcanzaba el consentimiento y ninguna voluntad o voluntades se imponía sobre los demás.

En este sentido, son diversas las expresiones en el pensamiento político del siglo XVIII para justificar el papel de la asamblea en la discusión de la toma de decisiones. CHARLES MONTESQUIEU al analizar la integración del cuerpo legislativo de Inglaterra señaló que *“La gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos. El pueblo en cambio no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia.”*¹¹⁰

Esta ventaja es observada por MONTESQUIEU a partir de razonamientos fácticos, como la extensión y cantidad de ciudadanos integrantes del Estado, y por argumentos ideológicos, como la supuesta incapacidad del pueblo para gestionar los asuntos públicos directamente pero su suficiencia para designar personas con mayor capacidad o distinción para hacerlo.¹¹¹ En este último sentido su idea es similar a la expresada años más tarde por SIÉYÈS para quien el pueblo no tiene la capacidad para determinar el interés público, pero sí para seleccionar y delegar esa tarea a representantes con capacidad.¹¹²

109. *Vid.*, Madison, James, El Federalista 10, en Hamilton, *op. cit.*, p. 39-40; *Vid.*, Siéyès, Palabras del abate Siéyès sobre la cuestión del veto real, *op. cit.*, p. 211

110. Montesquieu, *op. cit.*, p. 178.

111. *Ibidem.*, pp. 20-21, 178.

112. *Cfr.*, Siéyès, Palabras del abate Siéyès sobre la cuestión del veto real, *op. cit.*, p. 211; también, *cfr.*, Siéyès, Observaciones sobre el informe de comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia, *op. cit.*, p. 225.

Para SIÉYÈS la discusión tiene la función de lograr acuerdos y el consentimiento de los integrantes de la asamblea mediante la identificación de las propuestas que podrían lograr una única opinión. La asociación entre deliberación y asamblea puede notarse claramente en su pensamiento cuando declara en que “...los diputados están en la Asamblea Nacional no para anunciar la decisión ya formada de sus comités directos, sino para deliberar y votar libremente conforme a su parecer actual, ilustrado por todas las luces que la asamblea puede proporcionar a cada uno.”¹¹³

Pero fue en las *Consideraciones sobre los medios de ejecución de los cuales los representantes de Francia podrán disponer en 1789* donde SIÉYÈS expresó con mayor claridad la relación entre discusión y asamblea en un apartado dirigido a responder algunas objeciones que se habían planteado en contra de las grandes asambleas y la libertad de expresión. La poca difusión de las ideas contenidas en este texto, en comparación con otras obras del mismo pensador, así como la claridad que aporta sobre la importancia de la deliberación en el sistema representativo merece la cita de algunos de sus pasaje más relevantes.

Para el abate francés la representación se desarrolla en una asamblea cuya función será debatir aunque parezca una situación compleja, ya que el pueblo no se encuentra en condiciones de hacerlo.

“Primero se desapruaban las complicaciones y la lentitud que los asuntos parecen tener en las grandes asambleas deliberantes. Es que estamos en Francia acostumbrados a las decisiones arbitrarias que se hacen sin ruido, en el fondo de los gabinetes ministeriales. Un asunto tratado en público por un gran número de opinantes que todos pueden ejercer el derecho de discutirlo con más o menos minuciosidad, y que expone sus ideas a menudo con calor, con un énfasis ajeno al tono de la sociedad, presenta un aspecto que naturalmente espanta a nuestros buenos ciudadanos, como un concierto de instrumentos escandalosos fatigaría, seguramente, el oído débil de los enfermos en un hospital. No imagina uno que pueda salir un punto de vista razonable de un debate tan libre, tan agitado; se estaría tentado a desear que alguien que tuviera en este mundo una gran

113. Siéyès, Observaciones sobre el informe de comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia, *op. cit.*, pp. 212-213.

superioridad fuese llamado para meter en orden a estas personas que, sin esto, pasarían todo el tiempo discutiendo.”¹¹⁴

En este pasaje SIÉYÈS expone dos problemas controvertidos durante el siglo XVIII y el valor de la representación de la asamblea para evitarlos. El primero es la existencia de una voluntad superior para ordenar la toma de decisiones, rechazada por ser contraria a los postulados ampliamente aceptados en la época como son la igualdad, la libertad y el consentimiento de la autoridad, además del peligro de convertirse tal superioridad en un poder arbitrario.

El segundo son los inconvenientes que podría generar la discusión pública así como los obstáculos para alcanzar acuerdos. SIÉYÈS se niega aceptar estas críticas señalando que aunque sea complejo y lento el proceso de toma de decisiones por parte de las grandes asambleas de representantes es una opción viable, ya que al final logrará conseguir acuerdos.

“...En todas las deliberaciones hay un problema por resolver, que es saber en un caso dado lo que dicta el interés general. Cuando la discusión comienza, no se puede juzgar qué dirección tomará para llegar con seguridad a este descubrimiento. Sin duda, el interés general no es nada, sino es el interés de alguien; es aquel que refiere a los intereses particulares que es común a la mayoría de los votantes. De ahí la necesidad del concurso de opiniones. Esto os parecerá una mezcla, una confusión propia a obscurecerlo todo, es el preliminar indispensable para llegar a la luz. Hay que dejar que se preserven todos los intereses particulares, se hieran los unos a los otros, que tomen interés en el asunto y que lo empujen cada uno según sus fuerzas hacia la meta propuesta. En esta prueba, los puntos de vista útiles y aquellos que serían dañosos, se separan; unos caen, los otros continúan moviéndose, balanceándose, hasta que modificados, depurados por sus esfuerzos recíprocos, terminan por conciliarse, para fundirse en un solo punto de vista...”¹¹⁵

SIÉYÈS enfatiza la conveniencia de la deliberación por parte de una asamblea, pues si bien puede parecer compleja y desordenada es un primer

114. Siéyès, Consideraciones sobre los medios de ejecución de los cuales los representantes de Francia podrán disponer en 1789, *op. cit.*, p. 91.

115. *Ibidem.*, pp. 91-92.

paso para lograr acuerdos. Sin embargo, lo más sobresaliente es su idea del proceso de discusión y su concepción de interés general, en donde este se presenta como el interés de la mayoría que logrará imponerse sobre los otros intereses u opiniones después de un proceso de presiones y luchas, para después balancearse y refinarse logrando ser la opinión de la asamblea en su conjunto.

El objetivo de la discusión en la asamblea es la búsqueda del interés general y en este sentido la postura del abate francés es similar a la planteada por MADISON en la experiencia norteamericana, sin embargo la concepción del proceso de discusión como pugna de intereses particulares planteado por SIÉYÈS no es compatible con las ideas del padre fundador norteamericano. Para éste último el interés general debe ser buscado por los representantes mediante un proceso razonado para identificar aquello que beneficia a la sociedad y no a un sector específico, así sea la mayoría.

Para MADISON el sistema representativo tiene como objetivo la toma de decisiones razonadas e imparciales mediante un proceso en el que se ampliará y refinará la opinión pública por parte de un grupo de ciudadanos cuya prudencia les permite discernir el verdadero interés de la sociedad sin sacrificarlo ante consideraciones parciales o temporales.¹¹⁶ No obstante, no describe con la misma claridad que el pensador francés el proceso de discusión sino que se concentra en establecer las condiciones y los mecanismos necesarios para que los representantes logren decisiones imparciales, evitando la influencia de intereses parciales, facciosos o apasionados.

Estos dos puntos de vista surgidos en los orígenes del sistema representativo tuvieron gran impacto en su desarrollo posterior tanto en el pensamiento político como en su diseño institucional. Mientras la influencia de MADISON se ve plasmada en la organización política moderna de esta forma de gobierno, las ideas de SIÉYÈS se reflejan en la asociación que posteriormente se realizará entre la discusión y el gobierno representativo. Puede considerarse la noción que más tarde expondrá MILL sobre la discusión en el parlamento en términos cercanos a los ofrecidos anteriormente por SIÉYÈS.

116. *Cfr.*, Madison, James, El Federalista 10, en Hamilton, *op. cit.*, p. 39.

“...El Parlamento es la arena donde, no sólo la opinión general del país, sino la de los diversos partidos en que se divide, y, en lo posible, la de todos los individuos eminentes que encierra, puede producirse y provocar la discusión. Cada ciudadano está seguro de encontrar allí alguno que exponga su opinión, tan bien o mejor que él pudiera hacerlo, y no simplemente a amigos y partidarios, sino también a adversarios políticos, con lo que sufrirá la prueba de la controversia. Allí todas las opiniones en minoría tienen la íntima satisfacción de haber sido oídas y rechazadas, no por un capricho arbitrario, sino por razones reputadas superiores, y como tales estimadas por los representantes de la mayoría del país. Allí los partidos y opiniones pueden contar sus fuerzas y perder sus ilusiones acerca del número y poder de sus huestes. Allí se muestran dominantes las opiniones que preponderan en la nación...”¹¹⁷

MILL retoma la idea de la discusión como una lucha de opiniones y parece conservar el postulado referente a que los integrantes del parlamento tienen mayor capacidad para exponer de mejor forma las diversas opiniones que tienen los ciudadanos. Pero es importante hacer énfasis en este último aspecto, para MILL en el debate deben considerarse las opiniones de todos los ciudadanos, incluidas las minoritarias, y no solamente las opiniones asumidas o propias de los representantes. Esta es una diferencia respecto de los planteamientos de MADISON y SIÉYÈS para quienes la opinión de los ciudadanos solo era un factor, entre otros más, a tomar en consideración por parte de los representantes al discutir sus decisiones.

Además, la exposición del pensador inglés hace visible un aspecto importante del debate: su función no es tanto la búsqueda de decisiones razonadas sino la producción de consentimiento. Este aspecto es notorio no solamente por su referencia a las opiniones dominantes o mayoritarias entre los representantes sino por la función estrictamente aprobadora que le otorga al parlamento. Según MILL era necesario un órgano especializado para formular los proyectos de ley, toda vez que la única misión de la asamblea era *“concederle o rehusarle la sanción nacional.”*¹¹⁸ Incluso, le negó al parlamento la posibilidad de realizar modificaciones a los proyectos de ley al señalar que *“...una vez redactada la medida, el Parlamento no podría modificarla, sino*

117. Cfr., Mill, John Stuart, *op. cit.*, pp. 102-103.

118. *Ibidem*, p. 98

únicamente aprobar el bill o desecharlo, o bien, si lo rechazare en parte, devolverlo a la Comisión para que de nuevo lo examinase."¹¹⁹

En SIÉYÈS y MILL se observa una especial referencia a la discusión como medio para conseguir el consentimiento de las decisiones, mientras el primero establece la búsqueda de una única opinión de la asamblea y el segundo la aprobación de las opiniones de la mayoría. Y aunque en MADISON se puede entender que la discusión tiene la finalidad principal de tomar decisiones razonadas, el consentimiento también es un elemento esencial, así lo muestra en su explicación sobre el consentimiento en la institución de la constitución, la institución de los poderes y el consentimiento del pueblo a través de los diputados.¹²⁰

La interpretación de la discusión como medio para la producción de consentimiento se ve reforzada por los argumentos que ponen en duda la función del debate para producir decisiones razonadas. Para MANIN el principio de sometimiento de las decisiones a un proceso de debate no regula el origen de las propuestas a debatir y no restringe su formulación a los integrantes de la asamblea, por lo que puede surgir de cualquier ciudadano u organismo siempre que exista la posibilidad de discusión entre los representantes.¹²¹ Además, los debates suele reducirse a negociaciones, cuando no esta previamente acordado y la discusión es solo aparente. La votación de los representantes es en bloque, por lo que no es constante el replanteamiento de las opiniones de los representantes a partir de la deliberación y, en ocasiones, los proyectos son aprobados sin ninguna modificación.

Por lo tanto, este principio implica que toda decisión emitida por los representantes tiene fuerza pública derivada del consentimiento emitido dentro de un proceso de discusión, no por esta en sí misma. No obstante, la producción de consentimiento tampoco quiere decir que el sistema representativo se traduzca en una democracia representativa o una forma de gobierno indirecta del pueblo. El sistema representativo no esta vinculado necesariamente a la democracia.

119. *Ibidem*, p. 99

120. *Cfr.*, Madison, James, El Federalista 39, en Hamilton, *op. cit.*, p. 160-162.

121. *Cfr.*, Manin, *op. cit.*, pp. 233.

CARL SCHMITT, quien también analizó la asociación entre discusión y representación,¹²² al examinar los principios del parlamentarismo explicó que la ratio del parlamento se encuentra en el proceso de confrontación de opiniones antagónicas, es decir, “...*lo esencial del parlamento es la confrontación pública (öffentliche) entre argumentos y contraargumentos, el debate y la discusión pública (öffentliche), justamente lo que se llama parlamentar, sin que sea necesario pensar de primera intención en la democracia...*”¹²³

En el pensamiento originario del sistema representativo la producción de consentimiento se ha explicado sin recurrir las ideas democráticas. La razón se encuentra en una idea dominante durante el diseño de esta forma de gobierno en el siglo XVIII: la autoridad legítima procede del consentimiento general de aquellos sobre los que se va a ejercerse; es decir, que los individuos únicamente están obligados por lo que han consentido. Los ciudadanos al elegir a un representante para tomar decisiones están otorgando su consentimiento para que este gobierne y, según algunos supuestos del gobierno representativo, ya que el representante no representa a sus electores sino al pueblo o la nación, el elector debe obedecer las decisiones de la asamblea tomadas por mayoría.

Pero esta es otra de las ficciones más extendidas a pesar de los problemas fácticos y lógicos que presenta. Una crítica importante es que en el fondo no distingue entre el consentimiento para ocupar el cargo y el consentimiento para el ejercicio del poder o la representación política. Si la función de la discusión es producir consentimiento, este no se logra con la simple elección de los representantes para que puedan decidir libremente en adelante, ya que esto sería una forma de imposición de algunos individuos sobre los demás, algo que va en contra del propio principio del sistema representativo según el cual únicamente es obligatorio aquello que es consentido.

122. *Vid.*, Schmitt, Carl, Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual, trad. Pedro Madrigal Devesa, Tecnos, España, 2008, pp. 69-77; también, *vid.*, Schmitt, Carl, Teoría de la constitución, trad. Francisco Ayala, Alianza Editorial, 2006, p. 304-307.

123. Schmitt, Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual, *op. cit.*, p. 72

No obstante, aunque existen limitaciones en este argumento por si solo, el propio sistema dispone de algunos mecanismo tendientes a conseguir ese consentimiento. Como he mencionado, se establece cierta apertura en la formulación de proyectos por parte de distintos órganos públicos y, en algunos casos, de ciudadanos. Asimismo reconoce la libertad de opinión de los ciudadanos sobre asuntos públicos permitiendo el ejercicio de petición directa a las autoridades o la manifestación colectiva sobre proyectos o decisiones.

Incluso, es muy conocida la función otorgada al voto ciudadano como medio de presión a los representantes al fungir como medio para evaluar su desempeño y “castigarlos” o “premiarlos” en las elecciones con la ratificación de ellos o de su partido en el poder. Estos mecanismos influyen en la conducción de los asuntos públicos por parte de los representantes, de ahí que de acuerdo con MANIN *“El gobierno representativo no es un sistema en el que la comunidad se autogobierno, sino un sistema en el que las políticas y decisiones públicas son sometidas al veredicto del pueblo.”*¹²⁴

Actualmente la mayoría de los Estados cuentan con un sistema representativo en donde el órgano legislativo es el encargado de emitir las leyes. El funcionamiento, la organización y, sobre todo, la discusión en la asamblea en los diversos gobiernos es similar: cuentan con una o dos cámaras, conceden la facultad de iniciativa de ley a diversos órganos del Estado e incluso de ciudadanos, establecen comisiones encargadas de preparar, elaborar y discutir los proyectos así como la discusión de este en pleno en las cámaras previo a la votación que en todos requiere mayoría para su aprobación. Esto sin importar si el Estado es reconocido como democrático, liberal o incluso con rasgos autoritarios.¹²⁵

124. Cfr., Manin, *op. cit.*, pp. 236.

125. V. gr., Inglaterra es reconocida como una monarquía pero cuenta con un sistema representativo pleno (conforme con todos los principios mencionados). Por su parte China tiene fuertes rasgos de Estado autocrático y tenues características de gobierno representativo. Aunque tiene una asamblea electa popularmente, la dificultad para caracterizarlo como un sistema representativo pleno radica en sus deficiencias en torno al respeto al principio de libertad de opinión pública, el juicio de la comunidad y una discusión pública aparente en la asamblea.

III. Los representantes del pueblo/nación. Una noción ambigua.

La noción “representante”, y por extensión la de “representación”, dentro sistema representativo es ambigua debido a que su explicación se relacionó con otros conceptos que en el siglo XVIII estaban poco desarrollados y eran no menos inciertos. Además, estos conceptos formaron parte de la principal ficción en la que se apoyó la justificación de la organización y funcionamiento del gobierno representativo: los representantes lo son de la nación no de sus electores. A continuación se realiza un análisis de las nociones asociadas a la representación desde el pensamiento de los exponentes más influyentes de las ideas dominantes en los orígenes del gobierno representativo.

1. Soberanía

“Soberanía” es una expresión que tiene matices distintos en cada uno de los pensadores del siglo XVIII. Si bien la idea de “soberanía” es central en la explicación de la representación política actual, no fue un concepto utilizado con frecuencia ni aceptado por completo en las reflexiones originarias del sistema representativo, al menos no en el sentido que actualmente se comprende. La justificación rousseana de la representación desde la soberanía popular fue excepcional en su época, en el pensamiento dominante de aquel tiempo se concebía que la autoridad legítima emanada del pueblo sin dar lugar necesariamente al reconocimiento de la soberanía popular o nacional.

En *El Federalista*, donde es posible encontrar la exposición de muchas de las ideas centrales sobre el sistema representativo estadounidense, no hay ninguna referencia a la soberanía popular o nacional por parte de los padres fundadores estadounidenses. La expresión “soberanía” o “soberano” era usada como referencia al poder monárquico, otras veces como un atributo de los Estados partes del pacto federal o como una característica de la nueva nación. No obstante, se reconocía la necesidad del consentimiento del pueblo ya que para ALEXANDER HAMILTON “...*El edificio del imperio americano debe descansar sobre la sólida base del CONSENTIMIENTO DEL PUEBLO. Las corrientes del*

poder nacional deben fluir inmediatamente de esa fuente pura, origen de toda autoridad legítima."¹²⁶

También SIÉYÈS manifestó en diversos momentos que un gobierno legítimo deriva del consentimiento de los ciudadanos,¹²⁷ pero en contraste con los padres fundadores americanos admitió, con cierta desconfianza, la expresión "soberanía" en su única forma aceptable la "soberanía del pueblo". Sin embargo, al hablar de los riesgos del poder ilimitado y el error que constituye ponerlo en las manos de representante hace énfasis sobre los límites de la soberanía:

"...Cuando se forma una asociación política, no se ponen en común todos los derechos que cada individuo aporta a la sociedad, todo el poder de la masa total de individuos.

No se pone en común, bajo el nombre de poder público o político, sino lo menos posible, y tan sólo lo que es necesario para mantener a cada uno en sus derechos y sus deberes. Es indudable que esta porción de poder se parece a las ideas exageradas con que se ha complacido en revestir a lo que llamamos *soberanía*; y fijaos en que hablo precisamente de la soberanía del pueblo, pues si existe tal soberanía, esta última lo es...

Y to digo que a medida que nos vayamos ilustrando, que nos vayamos alejando de los tiempos en que se creía saber, cuando lo único que se hacía era querer, la noción de la soberanía quedará dentro de sus justos límites; pues repito, la soberanía del pueblo no es ilimitada..."¹²⁸

Así, cuando SIÉYÈS menciona que la soberanía es limitada se refiere a los acotados derechos y poder que es necesario poner en común por parte de

126. Vid., Hamilton, Alexander, El Federalista 22, en Hamilton, *op. cit.*, p. 92. Esta idea es reiterada en el siguiente pasaje: "Como el pueblo constituye la única fuente legítima del poder y de él procede la carta constitucional de que derivan las facultades de las distintas ramas del gobierno, parece estrictamente conforme a la teoría republicana volver a la misma autoridad originaria, no sólo cuando sea necesario ampliar, disminuir o reformar los poderes del gobierno, sino también cada vez que cualquiera de los departamentos invada los derechos constitucionales de los otros..." El Federalista 49, p. 92.

127. Retomando las ideas contractualistas señalará que "No hay compromiso cuanto este no se funda en la voluntad libere los contratantes. Por consiguiente, no hay asociación legítima cuando no se establece en virtud de un contrato recíproco, voluntario y libre de parte de los coasociados..." Siéyès, Preliminar de la constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los derechos del hombre y del ciudadano, en Pantoja, *op. cit.*, p. 179. Asimismo guiado bajo las ideas del consentimiento manifestará que "...es evidente que no puede haber, entre hombres, más que un gobierno legítimo. Puede esta cobrar dos formas diferentes [democrática o representativa]." Los corchetes son míos. Observaciones sobre el informe del comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia, en Pantoja, *op. cit.*, p. 231.

128. Siéyès, Opinión de Siéyès sobre varios artículos de los títulos IV y V del proyecto de constitución, *op. cit.*, pp. 243-244.

los ciudadanos para gobernarse y, por lo tanto, a los reducidos derechos y poder que se transfieren a los representantes para el ejercicio del gobierno. Esta concepción de la soberanía tiene una consecuencia interesante, implica la existencia de derechos sobre los cuales ni el pueblo ni los representantes podrían decidir ya que son parte de los derechos que se han reservado los ciudadanos.

Por lo tanto, para SIÉYÈS la soberanía es un poder político restringido a su menor expresión posible pero suficiente para el gobierno de la sociedad. Cuando el ejercicio de este poder lo realiza directamente el pueblo nos encontramos frente a un gobierno democrático y cuando lo ejercen los representantes nombrados por el pueblo estaríamos en el supuesto de un gobierno representativo. Esto quiere decir que el pueblo no siempre conserva la soberanía sino que al momento de nombrar representantes estos la ejercen directamente, en palabras de SIÉYÈS “...Desde el momento en que uno se dota de representantes, no puede reservarse el ejercicio de los poderes que les ha confiado, y es preciso limitarse a confiarlos mediata o inmediateamente.”¹²⁹ Esta idea es reforzada cuando en otro lugar cuando afirmó que los representantes ocupan el lugar de la nación.¹³⁰

Mientras tanto en la legislación el uso del término soberanía no es uniforme. La *Constitución de Estados Unidos de América de 1787* es conforme con las ideas dominantes durante el diseño del sistema representativo en virtud de no expresar en ninguna parte de su texto referencia alguna a la soberanía. En cambio, las constituciones francesas si hicieron referencia al término “soberanía” con matices distintos. En la *Construcción Francesa de 1791* se estableció la soberanía a la nación, de la que emanarán todos los poderes. Mientras que en la *Constitución Francesa de 1793* se otorgó la soberanía al pueblo y determinó que la ejercería a través de sus asambleas. Por su parte la *Constitución del 5 fructidor del año III* dispuso la soberanía a los ciudadanos. Incluso la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789* se declaró la soberanía nacional, de la que emanará toda autoridad.

129. Siéyès, Observaciones sobre el informe del comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia, *op. cit.*, p. 225.

130. *Vid.*, Siéyès, Emmanuel, ¿Qué es el tercer Estado?, en Pantoja, *op. cit.*, p. 160. Más adelante desarrollaré con mayor amplitud este aspecto. *Vid. Infra.*, p. 71-74.

El panorama explorado hace visible que en las reflexiones sobre el gobierno representativo y la emisión de los primeros documentos legislativos en el siglo XVIII la concepción de la soberanía fue diversa. En la experiencia estadounidense no fue considerada, aunque si se reconoció la necesidad de consentimiento del pueblo para el establecimiento de una autoridad legítima. En el pensamiento francés consistió en un poder político que podría ser ejercido por el pueblo o los representantes que este nombrara para ejercerla. Mientras que en la legislación francesa dominó su noción como un poder que solo tiene el pueblo y del que derivan sus autoridades.

Estas formas tan distintas de concebir la soberanía en combinación con expresiones tan equívocas como pueblo, nación o interés general son lo que ocasionará complejidades al momento de intentar entender la representación y el papel de los representantes populares.

2. El pueblo y la nación

Entre los conceptos indeterminados durante el siglo XVIII y que formaron parte de la explicación representante/representación se encuentran los vocablos “nación” y “pueblo” cuyo significados son confusos, raramente definidos y frecuentemente utilizados como sinónimos en muchos de los escritos políticos surgidos durante la ilustración, la revolución francesa y los debates entre los padres fundadores de Estados Unidos frecuentemente.

Dentro del *Contrato Social* de ROUSSEAU predomina el uso del término “pueblo” sobre el de “nación”. A lo largo de su obra el ginebrino se refiere con el primero al conjunto de ciudadanos como una entidad unificada y aunque en la mayoría de las ocasiones el uso del segundo es equivalente a “Estado”, en un pasaje central de su obra le otorga el mismo sentido que “pueblo”. Al explicar los efectos de la igualdad del pacto social señala que *“...Así, por la naturaleza del pacto, todo acto de soberanía, es decir, todo acto auténtico de la voluntad general obliga o favorece igualmente a todos los ciudadanos, de suerte que el soberano conoce sólo el cuerpo de la nación y no distingue a ninguno de los que la componen...”*¹³¹

131. Rousseau, Jean-Jacques, Del contrato social o principios del derecho político, *op. cit.*, p. 56.

En el pensamiento de los padres fundadores estadounidenses tampoco se muestra una definición ni una distinción expresa entre estos vocablos. En *El Federalista* es notoria la preferencia del uso de “pueblo” para aludir al conjunto de ciudadano. Sin embargo, el uso de “nación” están cargado de ambigüedad, toda vez que se utiliza la mayoría de las veces como sinónimo de Estado pero también en algunas ocasiones refiriendo la actuación del pueblo como cuerpo político¹³² y también en un sentido equivalente a pueblo al considerarla como una unidad susceptible de representación.¹³³

Por su parte, en las obras de SIÉYÈS puede notarse el uso indistinto de las expresiones “pueblo” y “nación” para hacer referencia al conjunto de ciudadanos, siendo frecuente la substitución de las mismas de una línea a otra. No obstante, al cuestionarse qué es la nación dentro de su obra más célebre, *¿Qué es el tercer Estado?*, la conceptualizará como “...*Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura.*”¹³⁴ Esta definición agrega a la concepción de nación como un mero agregado, masa o conjunto de ciudadanos la condición de estar bajo la misma ley y la misma autoridad.

En la legislación la diferencia entre pueblo y nación no es más precisa que en el pensamiento político. En la *Constitución de Estados Unidos de América de 1787* se muestra una clara inclinación por el uso de la expresión “pueblo” para referir al conjunto de ciudadanos omitiendo casi por completo el término “nación”. En la *Construcción Francesa de 1791* parece comenzar una distinción entre ambos términos ya que la nación es tratada como cuerpo político titular de la soberanía mientras que el pueblo como un cuerpo electoral, el conjunto de ciudadanos.

Sin embargo, esta diferencia desaparece en la *Constitución Francesa de 1793* en donde los vocablos son tratados de manera indistinta al atribuirse la soberanía al pueblo pero también aludir a la soberanía nacional o utilizar la

132. *Vid.*, Madison, *El federalista* 39, en Hamilton, *op. cit.*, p. 161.

133. Aunque a lo largo de los textos de *El Federalista* predomina la expresión “representantes del pueblo” también se utiliza “representantes de la nación”. *Vid.*, Hamilton, Alexander, *El Federalista* 65 y 66, en Hamilton, *op. cit.*, p. 278 y 283.

134. *Cfr.*, Siéyès, *¿Qué es el tercer Estado?*, *op. cit.*, p. 132. Líneas más adelante lo confirmará al señalar que “...*Una ley común y una representación; he aquí lo que forma una nación...*”, p. 133.

noción "representantes de pueblo" así como "representación nacional". En el mismo sentido, la *Constitución del 5 Fructidor del año III* hace uso indistinto de "pueblo" y "nación", incluso evita atribuir la soberanía a alguno de estos para en su lugar considerar soberano a la universalidad de los ciudadanos franceses.

Estas referencias nos muestran que en el pensamiento político del siglo XVIII no existe una clara diferencia entre "pueblo" y "nación" como tampoco logró realizarse en las constituciones de la época. Por ello sería un anacronismo pensar en una contraposición entre estas locuciones en los orígenes del sistema representativo cuando fue una distinción realizada con posterioridad en la ciencia política.¹³⁵

Sea que se utilice pueblo o nación su importancia en la construcción del sistema representativo se debe al sentido político que se les asigna, apartado de su significado sociológico: ambas expresiones refieren al conjunto de ciudadanos. ¿Y qué relevancia tiene este sentido? Que hace abstracción de las diferencias que hay la colectividad, de todas las condiciones que dividen y oponen a los individuos. El pueblo o la nación implican la noción de ciudadanos idénticos, este aspecto facilita y hace posible un colectivo ideal para ser titular del poder soberano, de tener voluntad propia, de conceder su consentimiento para constituir una autoridad legítima e, incluso, ser representado en su conjunto.

En cualquiera de estos casos la cuestión del número de ciudadano no importa, en el pensamiento político del siglo XVIII la intervención de estos se restringe a la elección de los representantes populares mediante el ejercicio del voto. La voluntad del cuerpo político será inferida de la voluntad de la mayoría de los integrantes del órgano representativo. Estos representantes son personas ilustradas, probas y prudentes, interesadas por la cosa pública, lo que les capacita para tomar la "mejor" elección de la cosa pública, según SIÉYÈS, o identificar el "verdadero" bien público, según MADISON.

Sin embargo, la noción del pueblo o la nación en los términos referidos enfrenta claros problemas desde su origen. Al homogeneizar a los ciudadanos suprime todas las diferencias que les impedirían tener el mismo "interés público" o suponer su actuación como unidad con una "voluntad propia". Las

135. *Cfr.*, Torres del Moral, *op. cit.*, p. 180.

necesidades, posibilidades económicas, educación, valores, ideas, entre otros aspectos, hace imposible poder observar el mismo interés público, sea este lo que sea.

3. El interés público

El interés público (bien público, interés general y similares) es otro de los conceptos confusos en las explicaciones de los pensadores del gobierno representativo, toda vez que raramente es definido y es notoria la ausencia de la delimitación de su contenido, objetivo o finalidades. Aunque previamente he tratado el interés general,¹³⁶ realizaré una síntesis de los aspectos más relevantes, para posteriormente pasar al aspecto que ahora importa, sus ambigüedades.

Para los padres fundadores estadounidenses los representantes populares debían buscar el "verdadero" interés del pueblo, ya que este o las grandes asambleas que lo representaran tienen la tendencia a seguir intereses facciosos, parciales o movidos por sus pasiones.¹³⁷ Para MADISON los representantes del pueblo son personas prudentes cuya labor es ampliar y refinar la opinión pública para tomar decisiones razonadas, con ello la voz pública de los representantes estará más en consonancia con el bien público que si lo hiciera el pueblo mismo.¹³⁸

SIÉYÈS sostuvo ideas similares a las expresadas por MADISON. Según el abate francés el pueblo bajo, las clases pobres, están ajenas a conocer el interés público pero si tiene capacidad para seleccionar a representantes, personas probas cuya labor es hacer la elección más importante de la cosa pública¹³⁹ Así, para SIÉYÈS el pueblo no tiene la capacidad para determinar el

136. *Vid., supra.*, pp. 36-39, 51-60

137. *Cfr.*, Madison, El Federalista 10, *ibidem*, p. 39.

138. *Ídem.*

139. Siéyès, Observaciones sobre el informe de comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia, *op. cit.*, p. 225.

interés público, pero si para seleccionar y delegar esa tarea a representantes con capacidad.¹⁴⁰

La diferencia entre SIÉYÈS y MADISON radica en su forma de entender el interés público y el proceso para lograr identificarlo. Aunque el padre fundador estadounidense no especifica qué refiere con “bien público”, a partir de sus ideas podría decirse que implica todo aquello que beneficia a la sociedad en su conjunto, debido a que en su concepción los representantes siguen un proceso a partir del cual emitirán decisiones razonadas alejadas del beneficio parcial a un sector de la sociedad o intereses facciosos, así sea de la mayoría. Pero para el pensador francés el interés general refiere a los intereses particulares que es común a la mayoría de los representantes y se alcanza mediante la lucha entre intereses donde se filtrarán las opiniones útiles para balancearse y llegar a acuerdos sobre la opinión común.

Sea que se considere la postura de MADISON o de SIÉYÈS, en ambos planteamientos es manifiesta la vaguedad de su concepción del interés público debido a la carencia de delimitación sobre la naturaleza de su contenido, es decir, si refiere necesidades, valores o derechos. Aunque debe considerarse que estos pensadores no referían el interés público de los ciudadanos sino del pueblo o la nación, esto en realidad no le resta imprecisión a las propuestas mencionadas sino además las revestirá de una ficción difícil de sostener.

Como ha quedado señalado previamente, en el pensamiento del siglo XVIII domina la concepción del pueblo o la nación como un conjunto de ciudadanos considerados como seres idénticos, homogéneos, debido a la abstracción de todas sus diferencias: recursos, preferencias, educación, y en general sus condiciones sociales.¹⁴¹ El supuesto de ciudadanos idénticos hace posible hablar de un interés público del pueblo o la nación susceptible de ser representado por los órganos de gobierno. Aunque esta concepción de los

140. *Cfr.*, Siéyès, Palabras del abate Siéyès sobre la cuestión del veto real, *op. cit.*, p. 211 ; también, *Cfr.*, Siéyès, Observaciones sobre el informe de comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia, *op. cit.*, p.225.

141. En la legislación esto se hizo posible mediante el establecimiento de requisitos formales para acceder a la ciudadanía, regularmente nacimiento, edad y residencia, como puede corroborarse en las distintas constituciones emitidas en la época. Salvo las construcciones francesas de 1791 y 1795 que establecían limitaciones de tipo económico para la ciudadanía o el ejercicio de la misma. Deben considerarse la existencia de diferencias no visualizadas en la época que generaron la exclusión de mujeres, afrodescendientes y esclavos.

ciudadanos es compartida por MADISON y SIÉYÈS, también contemplan la diferencia de opiniones e intereses en la sociedad.

Para MADISON en la sociedad hay una serie de intereses movidos por diferentes sentimientos y puntos de vista que dividen a las distintas clases por lo que se requiere un sistema que evite la imposición de intereses facciosos y permita la emisión de leyes en mejor consonancia con el bien público, esto se logra mediante la elección de ciudadanos “prudentes”,¹⁴² que venía a coincidir con aquellos que tenían mayor poder económico, como puede observarse en las manifestaciones sobre “los pocos” o “los bien nacidos” que no se dejarían llevar por las pasiones o prejuicios de la gente común según los los padres fundadores estadounidenses.¹⁴³

Por su parte, SIÉYÈS considera que las clases menso disponibles del pueblo, los pobres, se encuentran más ajenas a los conocimientos del interés público pero están capacitadas para elegir representantes “probos” que tomen las decisiones más importantes para la cosa pública.¹⁴⁴ Los representantes dentro de la asamblea enfrentarían los intereses particulares donde se mantendrán los puntos de vista útiles para posteriormente ser depurados, balanceados y después conciliarse para emitir una opinión única.¹⁴⁵

Al afirmar que “... la mayoría de nuestros conciudadanos no tiene ni instrucción ni oficio suficientes para querer ocuparse directamente de las leyes que deben gobernar Francia...”,¹⁴⁶ se muestra en el pensador francés esa tendencia de asociar la preparación para decidir sobre los asuntos públicos con los recursos económicos. Sobresale la conformidad de la legislación con estas ideas, las constituciones francesas de 1791 y 1795 dispusieron limitaciones de tipo económico para la ciudadanía o su ejercicio.

Estas manifestaciones generan cierta confusión, pues por un lado se asume la idea de ciudadanos “idénticos” pero por otro se niega la capacidad de

142. Cfr., Madison, El Federalista 10, *ibidem*, pp. 35-41.

143. Cfr., Gargarella, *op. cit.*, p. 58

144. Cfr., Siéyès, Observaciones sobre el informe de comité de constitución acerca de la nueva organización de Francia, *op. cit.*, p. 225.

145. Cfr., Siéyès, Consideraciones sobre los medios de ejecución de los cuales los representantes de Francia podrán disponer en 1789, *op. cit.*, pp. 91-92.

146. Siéyès, Palabras del abate Siéyès sobre la cuestión del veto real, *op. cit.*, p. 211.

la mayoría para tomar tomar decisiones conforme a la interés público, debiendo confiarse esta labor a ciudadanos “prudentes” o “probos”. Además, la “identidad” de los ciudadanos que permitía hablar del interés público del pueblo o la nación se encuentra frente a la diversidad de intereses particulares dentro de la sociedad, reduciendo el interés público al interés particular mayoritario dentro de una asamblea.

4. Los representantes lo son de la nación no de sus electores.

Un mito formulado por el pensamiento primitivo sobre la representación que sin duda ha influido en las ideas políticas posteriores señala: los representantes lo son de la nación, no de la totalidad de los ciudadanos considerados en lo individual. En el desarrollo y difusión de esta premisa tuvo un papel sobresaliente SIÉYÈS, uno de los primeros en exponerla con mayor amplitud y detenimiento en sus distintos escritos relativos a la organización de la asamblea en Francia. Si bien los planteamientos ofrecidos por el abate francés son dispersos y poco sistemáticos, pueden identificarse tesis centrales en su concepción sobre los representantes y la representación.

El punto de partida de sus ideas podemos identificarlo en la potestad que le reconoce a la nación para darse en todo momento una constitución, pero al estar imposibilitada para reunirse es necesario que confiera esa labor a representantes, así como del la misma forma puede nombrar representantes para una buena administración dentro de las formas constitucionales.¹⁴⁷

Para SIÉYÈS la elección es el medio a través del cual se confiere esa labor de representación pero debido a la imposibilidad de la comunidad para reunirse completa a elegir a sus representantes debe dividirse en distritos. Aunque parezca que en cada uno de estos se nombrará separadamente a sus representantes sin intervenir en la selección que hagan los otros y, por lo tanto, cada distrito tenga como ley únicamente la que aprueban sus propios representantes, esto no es así pues es necesario “...*tener por máxima que*

147. Cfr., Siéyès, Emmanuel, ¿Qué es el tercer Estado?, en Pantoja, *op. cit.*, p. 160.

cada diputado representa a la totalidad de la asociación."¹⁴⁸ Según el pensador francés esto es así ya que si toda la comunidad pudiese reunirse a nombrar el cuerpo de representantes sería equivalente.¹⁴⁹ La relevancia de esta idea merece la cita del siguiente pasaje donde puntualiza su idea:

“La totalidad de los ciudadanos, no queriendo o no pudiendo reunirse en un mismo lugar, se divide en distintos distritos y conviene que cada uno de éstos nombre a un número proporcional de diputados. Todos los distritos se autorizan y se comprometen recíprocamente para hacer esta elección parcial, que ella misma considera la obra de la comunidad entera. Así no habrá dificultades, el poder legislativo es siempre producto de la generalidad de las voluntades individuales”¹⁵⁰

La importancia de esta idea radica en que muestra la división de la comunidad en distritos para la elección de representantes como un simple mecanismo práctico para elegirlos. La elección por distritos no se pensó, al menos desde los planteamientos de SIÉYÈS, como una forma de representar los intereses, necesidades o voluntad de los electores, de ahí que no los representen a ellos sino a la nación. Además, esto tendrá una consecuencia a la que volveré más adelante: la elección no da la representación, esta se puede dar por medios distintos y obedece a la función pública.

La noción de la representación de la nación es reiterada y reforzada por el abate francés cuando señala que *“El diputado de un bailiazgo [circunscripción administrativa y judicial] es elegido inmediatamente por su bailiazgo; pero, medianamente lo elige la totalidad de los bailiazgos. He ahí por qué todo diputado es representante de la nación entera...”*¹⁵¹ SIÉYÈS insiste en que esta premisa era necesaria ya que si un diputado representa solo a su circunscripción se presentaría una desigualdad política en la que se impondría la voluntad de la circunscripción sobre la colectividad, en donde la minoría

148. Siéyès, Consideraciones sobre los medios de ejecución de los cuales los representantes de Francia podrán disponer en 1789, *op. cit.*, p. 69.

149. *Cfr., Ídem.*

150. *Ídem.*

151. Siéyès, Palabras del abate Siéyès sobre la cuestión del veto real, *op. cit.*, p. 208. Los corchetes son míos.

podrían dictar leyes contra la mayoría y trasgredir la libertad de los ciudadanos. Acorde con estas ideas SIÉYÈS también rechazará el mandato imperativo reiterando sus argumentos:

“...Un diputado, como dijimos, es nombrado por un bailiazgo en nombre de la totalidad de los bailiazgos; un diputado lo es de la nación entera, todos los ciudadanos son sus comitentes. Ahora bien, puesto que en una asamblea de bailiazgo no desearías que quien acabase de ser elegido se convirtiese en portavoz de la minoría, contra la voluntad de la mayoría, no debéis querer, con mayor razón, que el diputado de todos los ciudadanos del reino escuche la voz solamente de los habitantes de un bailiazgo o de una municipalidad contra la voluntad de la nación entera...”¹⁵²

De esta forma la actuación de los representante es como si la realizara la nación misma, ya que según SIÉYÈS *“Un gran pueblo también puede, más o menos, ejercer su voluntad común o legislatura. Se nombra pues representantes a quienes él encarga representarlo por su cuenta y no se puede decir que la voluntad común de sus representantes no sea la verdadera ley y que no haga ley para todo el mundo.”*¹⁵³ Y reiterara que está *“...demostrado que toda nación puede, por medio de sus representantes, fundar una voluntad común que ejerza toda la extensión del poder legislativo.”*¹⁵⁴

La consecuencia de estas ideas deriva en que la voluntad de la nación se encuentra en los órganos representativos, lo que implica que en estos reside o, al menos ejercen, sino de derecho si de hecho la “soberanía”. Y ya que la *“...nación no esta sometida a la constitución, sino que no puede estarlo o no debe estarlo, lo que equivale a decir que no lo esta”*¹⁵⁵ los representantes no están sometidos a la constitución.

Esto implica que los representantes *“...ocupan el lugar de la nación cuando se trata de regular la constitución y son, por lo tanto, independientes*

152. *Ibidem*, p. 212

153. Siéyès, Consideraciones sobre los medios de ejecución de los cuales los representantes de Francia podrán disponer en 1789, *op. cit.*, pp. 69.

154. *Ibidem*, p. 70.

155. Siéyès, ¿Qué es el tercer Estado?, *op. cit.*, p. 158.

*como la nación misma...*¹⁵⁶ y sigue “...*De cualquier manera que hayan sido diputados, de cualquier forma que se reúnan y de cualquier forma que deliberen, siempre que no se ignore (y la nación no puede ignorarlo) que obran en virtud de un mandato extraordinario de los pueblos su voluntad común valdrá tanto como la de la nación misma.*”¹⁵⁷

Estos últimos pasajes permiten observar importantes aspectos para entender la representación. Si bien SIÉYÈS había señalado que la elección era el medio a través del cual la nación otorgaba la representación, ahora no importa cómo se llegue al cargo de representación y cómo se desarrolle la labor siempre que se considere que se está obrando en representación, esto es último es lo decisivo para la existencia de la representación. En otras palabras, el hecho de pertenecer al legislativo es lo que hace la representación y no la elección.¹⁵⁸ Sin embargo, a pesar de la importancia de esta aclaración, ha llegado hasta la actualidad el supuesto de ser la elección la que otorga el carácter de representante, ocasionando serias confusiones al momento de explicar la función del representante y la representación.

En la experiencia legislativa el postulado de la representación de la nación será considerado por el constituyente francés de 1789 y se establecerá en la constitución francesa de 1791: “*Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la Nación entera, y no se les podrá dar ningún mandato.*” Con la influencia del movimiento francés esta premisa tendrá gran recepción en las constituciones del mundo, su incorporación en el sistema representativo y su posterior adopción en el pensamiento político democrático.

156. *Ibidem.*, p. 160.

157. *Ídem.*

158. Esta concepción de la representación por pertenencia al legislativo es reiterada por SIÉYÈS cuando al hablar del poder legislativo en Inglaterra reconoce como representantes a órganos que no fueron electos por los ciudadanos: “...*la Constitución ha decidido que sean una parte de tres, y por tanto, es preciso que el rey y los Lores sean mirados como representantes de la nación.*” *Ibidem.*, p. 159. Esta tendencia puede verse en la constitución francesa de 1791 al establecer “...*La Constitución francesa es representativa: los representantes son el Cuerpo legislativo y el Rey.*”

IV. ¿A quién representan los representantes?

Observadas las dificultades en las nociones de “soberanía”, “pueblo/nación” e “interés público” para explicar la función de los representantes y la representación, se hace necesario proporcionar una explicación que evite esas problemáticas pero salve la tesis de la representación. Esto se puede lograr proporcionando un nuevo sentido a la concepción de la representación cuyo punto de partida fundamental será reconocer la diversidad y la complejidad de la sociedad actual que impide hablar de una representación del pueblo, en el sentido de la búsqueda de un interés público compartido por todos los ciudadanos o como una forma en la que los representantes estén vinculados a la voluntad de sus electores.

La teoría de la representación que observa a la asamblea como un órgano que representa a la nación, en donde encuentra expresión la voluntad de ésta, es una ficción política que tiene por objeto conservar la apariencia del consentimiento de las decisiones de los representantes.¹⁵⁹ Este consentimiento frecuentemente se infiere por el hecho de que pueblo realiza la elección de los ciudadanos que tomarán esas decisiones a su nombre. Sin embargo, el único consentimiento derivado de la elección es una simple autorización para ocupar el cargo, no para gobernar libremente.¹⁶⁰ Siguiendo a HAURIEU podremos afirmar que la elección es solamente un procedimiento empírico de designación pero no una investidura de representación.¹⁶¹

En la antigua Atenas el mecanismo de la elección no pretendía investir de representante al elegido, era un medio a través del cual los ciudadanos validaban la capacidad de la persona que ocuparía el cargo.¹⁶² En Inglaterra antes de la guerra civil del siglo XVII la elección de un ciudadano al parlamento

¹⁵⁹. Esta crítica es formulada por Hans Kelsen a la teoría de la representación democrática: “...La teoría de la representación, esto es la concepción de que el parlamento moderno es un órgano secundario del pueblo, el cual se considera órgano primario del Estado, y de que en el parlamento solo puede hallar expresión la voluntad del pueblo, es una ficción política que tiene por objeto conservar la apariencia de la soberanía popular...” Kelsen, Hans, Compendio de teoría general del Estado, trad. Luis Recaséns Siches y Justino de Arcárate, Bosch, España, 1924, pp. 212-213.

¹⁶⁰. En este sentido *Vid.*, Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 25.

¹⁶¹. Citado por Bidart Campos, *Cfr.*, *op. cit.*, p. 188.

¹⁶². *Cfr.*, Manin, *op. cit.*, pp. 26.

era un modo de honrarlo como líder natural de la comunidad, las votaciones eran habitualmente unánimes, rara vez se contaban los votos y era inusual la disputa del cargo,¹⁶³ precisamente porque la representación le era reconocida al líder desde antes de su elección.

Asimismo, en Inglaterra los integrantes de la Cámara de los Lores y el monarca son considerados representantes por el hecho de integrar el parlamento, sin ser electos por voto ciudadano, y en la constitución francesa de 1791 se le otorgo el carácter de representante al rey aunque no era designado por elección. En la actualidad existen vías de llegada a las asambleas distintas a la elección, en muchos sistemas electorales, como es el caso de México, existen legisladores que llegan por medio de la ficción que implica la representación proporcional, en donde diputados y senadores no son electos por los ciudadanos.

En el caso en que se quiera sostener aquella postura según la cual los integrantes de la asamblea representan directamente a sus electores, se puede ofrecer el argumento mencionado, no todos los miembros del órganos representativo son electos. Además, como lo dejó claro SIÉYÈS,¹⁶⁴ el hecho que la comunidad se divida en distritos para la elección de representantes es un simple mecanismo práctico para elegirlos no una forma dirigida a representar los intereses, necesidades o voluntad de los electores de cada circunscripción territorial.

Por lo tanto, no se trata de que el cuerpo legislativo este compuesto por representantes, son representantes por pertenecer al cuerpo legislativo sin importar que la vía de llegada al mismo no sea la electoral. Esta interpretación no está alejada de las concepciones primigenias del sistema representativo, debido a que desde su origen la representación se concentró en las asambleas de origen electivo ocasionando la identificación entre “representación” y “asamblea” llegando a ser equivalentes e intercambiables de forma tal que el cuerpo legislativo es, completo, el representante y no sus integrantes en lo

163. *Ibidem.*, p. 121.

164. *Vid. Supra*, pp. 70-71.

individual.¹⁶⁵ Esta explicación nos proporciona la razón por la cual la noción “representante” (en lo individual) fue irrelevante y no tuvo un papel importante en la explicación del funcionamiento del sistema representativo más allá su función en la concesión del “consentimiento” mediante la elección.

La representación puede explicarse con mayor solidez si la concebimos como una función política otorgada por la constitución pero que se hace efectiva a través de los diversos mecanismo otorgados a los gobernados para influir en las decisiones de los representantes. En este sentido, la representación no es una calidad inherente al cargo o surgida de la elección, su existencia requiere de un ejercicio constante en donde los representantes consideren en sus decisiones las opiniones de los gobernados potencialmente afectados por ellas. Es en este supuestos donde el representante estará ejerciendo efectivamente ese título, por ello podemos afirmar que los representantes lo son de los gobernados potencialmente afectados por sus decisiones en cada caso concreto, no de manera constante y en todo momento de todos los ciudadanos o el pueblo.

En este sentido, el sistema representativo es una forma de gobierno en donde los gobernados pueden influir en las decisiones públicas de sus representantes a través de diversos mecanismos y en donde es posible la evaluación constante de su desempeño. Nótese que refiero representantes de los gobernados y no de los ciudadanos, debido a que estos son solo una parte de la población gobernada que puede ser potencialmente afectada por decisiones de los representantes. Los representantes deben tomar en cuenta no solo a los ciudadanos, deben considera opiniones de menores de edad, de persona que cumplen una condena e, incluso, de extranjeros radicados en México cuando tiene en juego sus derechos dentro del Estado.

Esta concepción de los representantes y la representación responde de mejor manera a la complejidad de la sociedad actual, caracterizada por la convivencia y enfrentamiento de diversos intereses, preferencias, necesidades, valores, así formas concebir y vivir la vida. Los representantes tienen la tarea de escuchar las distintas opiniones para comprender necesidades que no

165. Esta es una idea difundida por la doctrina jurídica francesa. *Vid.* Duguit, León, Manual de derecho constitucional, trad. José G. Acuña, Francisco Beltrán Editor, España, 1921, pp. 144-147.

tienen, intereses que no son los suyos, ideas ajena, formas de vida en las que no se desarrollan, experiencias que no han vivido y que, de no escuchar, tendrían un impacto negativo con sus decisiones. Para ello es necesario el establecimiento de los mecanismo necesarios para que los gobernados hagan oír sus voces, es por eso que más adelante se analizará la estructura institucional necesaria como una forma para lograr este objetivo.

CAPÍTULO III EL DESARROLLO DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO.

I. Aproximación a la crisis del sistema representativo mexicano.

No hace falta realizar análisis profundos o consultar demasiadas encuestas de opinión para advertir que el sistema representativo mexicano pasa por una crisis profunda. Es evidente la nula credibilidad de las instituciones públicas y la clase política, la desconfianza sobre la actuación de los representantes y la antipatía de los gobernados por la política. Las razones de esta situación generalmente se buscan en la corrupción de los políticos, en su tendencia a buscar su propio beneficio y el de grupos minoritarios o en la libertad que gozan al grado de poder omitir los reclamos sociales.

Pero las circunstancias mencionadas en realidad son consecuencias del problema central que origina la crisis de la representación política. Como se expondrá en las siguientes páginas, esta situación se debe a factores internos del propio sistema representativo, es decir, a la forma en la que fueron diseñadas sus instituciones. Con esto no me refiero a los principios descritos en el capítulo previo, sino a los arreglos institucionales específicos que cada Estado desarrolló en su singular experiencia en torno a la organización y el funcionamiento del gobierno representativo, es aquí donde pueden identificarse las causas de la crisis.

No obstante, aunque el sistema representativo tiene particularidades en cada uno de los Estados que lo adoptaron, la experiencia de algunos de éstos fue modelo a seguir por otros más. En este sentido sobresale el desarrollo del sistema de representación estadounidense, cuya influencia en la recepción de esta forma de gobierno en los Estados latinoamericanos fue indudable, y aunque estos realizaron modificaciones al diseño original, no se detuvieron en el análisis de las bases sobre las que se cimentó, esto es, los fundamentos elitistas sobre los que se instituyó la organización institucional contra-mayoritaria norteamericana, tendiente no solo a evitar la participación directa

de los ciudadanos en la toma de decisiones sino a reducir en la mayor medida posible su influencia sobre las decisiones de los representantes.

En el caso mexicano, los debates sobre la organización constitucional y los enfrentamientos ideológicos, solo en algunos temas se desarrollaron en términos cercanos a los postulados ideológicos sostenidos en Estados Unidos, especialmente en los temas relativos a los riesgos de la tiranía de órganos con poder concentrado o la creación del senado, sin embargo, la organización constitucional de los poderes públicos, su funcionamiento y su relación interinstitucional se vio modificada. Los principales cambios, como en la mayoría de los Estados latinoamericanos, se dieron en dos aspectos: el mayor papel otorgado a la religión y los poderes conferidos al presidente.¹⁶⁶

Estos cambios fueron posibles debido a la presión ejercida por los grupos conservadores en los debates y luchas políticas, logrando eliminar la separación entre la Iglesia y el Estado propuesto en el modelo constitucional planteado por Estados Unidos. Asimismo, impulsaron el establecimiento de mayores poderes a la figura presidencial (aspecto que también fue fortalecido por los partidarios liberales) produciendo una variación de fondo al sistema de frenos y contrapesos que se tradujo en un desequilibrio entre los poderes a favor del presidente.

De esta forma, la crisis de la representación política en México es, en cierta medida, herencia del modelo constitucional estadounidense, pero los matices propios del sistema mexicano ocasionan una manifestación distinta de esta crisis. Por estas razones, para estudiar la crisis del sistema representativo en México es necesario analizar los fundamentos del modelo estadounidense de representación así como los efectos en la organización de sus instituciones y, posteriormente, analizar los cambios realizados en el diseño institucional mexicano.

166. *Cfr.*, Gargarella, Roberto, El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos, en Gargarella, Roberto (comp.), Por una justicia dialógica. *op. cit.* p. 136.

II. El diseño del sistema representativo estadounidense.

La organización del sistema representativo estadounidense fue debatida intensamente en el siglo XVIII. En las discusiones tomó un papel central la justificación del establecimiento de una forma de gobierno alternativa a la “democracia”, concebida en aquel momento como una forma de gobierno directa, con la finalidad de evitar sus “males” y “peligros”. Además, se formularon las bases de su mecanismo más sobresaliente, el “sistema de frenos y contrapesos”, a través del cual se buscó un equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial mediante la dotación de “armas” a cada uno de ellos para hacer frente a las intromisiones de cualquiera de los otros.

Pero los fundamentos sobre los que se diseñó este sistema consistieron en una serie de supuestos “elitistas” cuya consecuencia fue el establecimiento de instituciones “contra-mayoritarias”.¹⁶⁷ Los integrantes de la convención constituyente estadounidense creían que solo un pequeño grupo de ciudadanos tenían la “prudencia” para conocer el verdadero interés público del país.¹⁶⁸ Esta minoría de “ilustrados” coincidía con los de mayor poder económico, “los pocos”, “los que tienen poder” o en palabras de HAMILTON (uno de los padres fundadores de gran influencia) “los ricos y bien nacidos”.¹⁶⁹ La justificación de la preferencia por un grupo minoritario de ciudadanos opulentos se desarrolló, al menos desde el pensamiento madisoniano, bajo el argumento de protegerlos de las mayorías populares.¹⁷⁰

Estas posiciones elitistas fueron ampliamente compartidas en la convención constituyente. El rechazo hacia la democracia y la participación de

167. Siguiendo a Gargarella un postulado es (epistemológicamente) elitista cuando reúne dos aspectos: 1) asume la exigencia de “verdades” fundamentales y, 2) considera que solamente algunas personas dentro de la sociedad están capacitadas para conocer esas “verdades”. Además aclara que un criterio es contra-mayoritario cuando contradice la voluntad de la mayoría de los ciudadanos, mientras que una institución lo es cuando por sus características y funcionamiento tienda a frustrar la voluntad de tales mayorías. *Cfr.*, Gargarella, Roberto, *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Miño y Dávila Editores, Argentina, 2010, p 46-47.

168. Esta idea puede verse en uno de los textos más representativos del pensamiento estadounidense, *Vid.*, Madison, *El federalista 10*, en Hamilton, *op. cit.*, p. 39.

169. Citado por Gargarella, *la crisis del sistema representativo*, *op. cit.*, p.32.

170. *Cfr.*, Dahl, Robert, *A preface to democratic theory*, The University of Chicago Press, United States of America, 1963, p. 30.

las mayorías en la toma de decisiones fue compartido en el siglo XVIII en Estados Unidos de América. Sin importar su inclinación política, los integrantes de la convención constituyente guardaban afinidad por los mismos principios conservadores. Únicamente los grupos “radicales” (fuera de la convención) pugnaban por una forma de organización más “democrática” y un mayor involucramiento de las personas en los asuntos públicos.¹⁷¹

El dominio de las posiciones elitistas dentro de la convención generó la limitación de la participación política de las mayorías y una organización institucional tendiente a limitar la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones de los representantes. A continuación expondré con mayor detalle las posiciones elitistas sostenidas por los integrantes de la convención constituyente así como los criterios e instituciones contra-mayoritarias derivados de ellas. Para ello tomaré como base el profundo análisis realizado por GARGARELLA sobre el sistema representativo estadounidense¹⁷² y lo complementaré con algunas precisiones.

1. Contexto histórico-social de Estados Unidos de América previo a la Convención de Filadelfia 1787.

El sistema representativo estadounidense no se puede comprender sin una referencia a las condiciones sociales imperantes después de su independencia y hasta la convención constituyente. De ahí la necesidad de hacer una exposición, aunque sea somera,¹⁷³ de distintas circunstancias que influyeron en la formulación de los postulados sobre los cuales se sostuvo su diseño institucional.

La situación social posterior a la independencia de los Estados Unidos de América colocó en una complicada situación económica a los comerciantes,

171. *Cfr.*, Gargarella, Crisis de la representación política, *op. cit.*, pp. 44-48.

172. Remito al lector a los estudios de Gargarella sobre el sistema representativo estadounidense debido a la amplitud y la riqueza de las fuentes citadas que corroborarán las manifestaciones realizadas en el presente estudio. *Vid.*, Gargarella, Crisis de la representación política, *op. cit.* También, *vid.*, Gargarella, Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo, *op. cit.*,

173. Para exposición más amplia y detallada sobre las bases histórico-sociales del sistema representativo en Estados Unidos, *vid.*, *ibidem*, pp. 13-24; también, *vid.*, Gargarella, Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo, *op. cit.*, pp. 45-54.

al encontrarse frente a tres problemáticas: debían continuar pagando las deudas contraídas con sus homólogos británicos, quienes les exigieron cumplir con moneda y no en especie; además, los ingleses comenzaron a negarles créditos que previo a la independencia eran otorgados con relativa facilidad; y, para dificultar aún más la situación, les impidieron el uso de rutas comerciales que regularmente utilizaban.¹⁷⁴

Los comerciantes estadounidenses hicieron frente a esta situación con la única opción que tenían en ese momento, exigir a sus respectivos deudores, en su mayoría pequeños propietarios y granjeros, el pago de sus deudas en moneda. Sin embargo, las condiciones de estos últimos no era mejor, pueden identificarse tres circunstancias, al menos, que dificultaban el cumplimiento de sus obligaciones. En primer lugar, era una costumbre el pago en especie y sus posibilidades económicas hacían imposible un pago en moneda. En segundo lugar, los impuestos aumentaban para hacer frente a la deuda nacional que dejó la lucha de independencia, además de otros impuestos estatales consecuencia de que, en tercer lugar, se dió una disminución del circulante derivado del mismo adeudo nacional.

En la medida que recrudecieron los conflictos con los acreedores británicos, los comerciantes estadounidenses presionaron con el cumplimiento de sus obligaciones a sus deudores, quienes se negaron a pagar o simplemente no podían hacerlo. Ante esta situación los comerciantes llevaron sus exigencias ante las instancias judiciales en donde solo se presentaban dos opciones para los deudores, el pago o la cárcel. Aunque los deudores realizaron peticiones razonables a los jueces para suspender el pago de sus obligaciones (como la escasez de circulante), fueron negadas y generalmente las resoluciones fueron favorables a los comerciantes. En algunos Estados los deudores agotaron una última vía, pedir a las asambleas locales medidas para enfrentar la crisis, obteniendo respuestas negativas.¹⁷⁵

El forzado cumplimiento de las obligaciones al que se vieron sometidos pequeños propietarios y granjeros los sumió en condiciones precarias, factor

174. *Cfr.*, Gargarella, Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo, *op. cit.*, p. 49.

175. *Cfr.*, Gargarella, Crisis de la representación política, *op. cit.*, p. 17.

que tuvo un fuerte impacto político, ya que no solo se vieron insatisfechas las expectativas de la revolución de independencia sino que en diversos aspectos sus circunstancias eran peores.¹⁷⁶ Su descontento desencadenó una serie de movimientos sociales en distintos Estados para presionar al poder judicial en torno a la suspensión de pagos, en los casos más extremos las movilizaciones fueron realizadas para impedir la sesión de las cortes.

De estos movimientos sociales el más sobresaliente el liderado por Daniel Shays quien en diversas ciudades encabezó a miles de personas en contra de la actuación de las cortes judiciales, hasta que finalmente el movimiento fue dispersado mediante el uso de tropas. Pero en algunos Estados la resistencia continuó mediante la presión y la llegada de líderes de los deudores a la Asamblea local, el caso paradigmático puede verse en RHODE ISLAND.

A inicios de la década de 1780 la asamblea de Rhode Island emitió una serie de medidas para estabilizar la situación de los deudores, como la emisión de papel moneda y establecer el depósito judicial para el caso en que el acreedor se negará a aceptar el pago de la cantidad debida, llegando al extremo de establecer, ante la negativa o inasistencia del acreedor para recibir el pago, la cancelación del adeudo. A esto se sumaron las multas a toda persona que se negara a aceptar el papel moneda en una transacción normal o que se utilizaran medidas para depreciar su valor.¹⁷⁷

Ante el establecimiento de este tipo de medidas por parte de algunas asambleas “rebeldes” la respuesta de las altas clases conservadoras no se hizo esperar. De inmediato se planteó la necesidad de establecer una forma de gobierno que evitara estos tipos de decisiones “apresuradas,” “poco razonadas” y guiadas por las “pasiones”, y los “intereses facciosos o parciales”.

2. Fundamentos ideológicos del sistema representativo.

El ambiente político-social vivido durante los años previos a la convención constituyente norteamericana generó el surgimiento y arraigo de

176. Cfr., Gargarella, Crisis de la representación política, *op. cit.*, pp. 15-16.

177. Cfr., *ibídem*, p. 20-21.

ciertas creencias en los grupos conservadores de la época, quienes dominaban dentro la asamblea constituyente redactora de la constitución. En esencia, partían de una creencia de corte elitista: únicamente algunas personas dentro de la sociedad se encuentran capacitadas para conocer el bien público de la sociedad.

Las bases de esta creencia fueron una serie de prejuicios sobre la participación política de las mayorías, tales como creencia de que las mayorías se dejan llevar por la envidia, la venganza o la ambición, y que la participación así como el debate en grandes asambleas populares genera caos y anarquía que ponen en peligro la sociedad, es decir, las discusiones de toda asamblea mayoritaria son guiadas por las pasiones.¹⁷⁸ De estas ideas surgirán nociones como las de “facciones”, “minorías” o el propio “sistema de frenos y contrapesos”, esenciales para conocer la ideología dominante dentro de la convención constituyente de Estados Unidos de América.

La expresión “facciones” comenzó a cobrar relevancia durante los enfrentamientos sociales de los años previos a la celebración de la convención constituyente, para referir a los grupos en pugna a los que era necesario controlar. La relevancia que cobró esta idea se vio reflejada en uno de los escritos políticos más relevantes sobre la constitución y el sistema representativo, *El Federalista*, que en su número 10 escrito por MADISON señala que uno de los objetivos de este sistema es establecer mecanismos para impedir que las facciones trastornen la sociedad e impongan sus intereses parciales.

Para MADISON una facción es “...un cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en su conjunto.”¹⁷⁹ Aunque el padre fundador señala que las acciones facciosas podrían provenir tanto de las mayorías como de las minorías, ni en la convención ni en *El Federalista* se manifiesta mayor preocupación sobre los riesgos de la tiranía de

178. En este sentido *vid.*, Gargarella, Crisis de la representación política, *op. cit.*, pp. 50-53, quien proporciona gran cantidad de referencias textuales de diversos integrantes de la convención pronunciándose en el mismo sentido contra de las asambleas mayoritarias.

179. Madison, *El Federalista* 10, en Hamilton, *op. cit.*, p. 36.

la minoría, como sí se manifiesta un gran temor sobre la tiranía de las mayorías.¹⁸⁰

El propio Madison señalará que *"Si un bando no tiene la mayoría, el remedio lo proporciona el principio republicano que permite a esta última frustrar los siniestros proyectos de aquél mediante una votación regular..."*¹⁸¹ El énfasis sobre los peligros de las acciones mayoritarias fue constante mientras la minimización de las posibles opresiones de la minoría causó solamente algunas menciones. La profunda asociación entre mayorías y facciones fue resultado de preocupaciones planteadas entre 1780 y 1790, especialmente por MADISON, sobre la actuación de las legislaturas estatales tendientes a tomar decisiones apresuradas y repentinas con una constante agresión de las mayorías hacia los derechos de las minorías, aunque el mayor temor fue que esas actuaciones se dieran bajo el auspicio de las formas constitucionales.¹⁸²

En *Vices of The Political System the United States*, texto escrito por MADISON previo la convención constituyente, señaló que los problemas más graves del sistema político de su época eran la "mutabilidad", la "multiplicidad" y la "injusticia" de las leyes emitidas por las asambleas estatales.¹⁸³ Estos vicios tenían como fuente la irresistible tendencia de las mayorías para actuar movidas por la mera pasión. Los actos que los individuos no se atreverían a llevar por su propia cuenta se convierten en realidad cuando se reúnen en las asambleas populares.¹⁸⁴

En el mismo sentido, en su discurso *General Defense of the Constitution* del 6 de junio de 1788 durante la convención de Virginia, MADISON expresó el peligro contra la libertad republicana que representa la actividad de las asambleas de los Estados en donde domina el espíritu de facción y

180. *Cfr.*, Dahl, *op. cit.*, p. 9.

181. Madison, El Federalista 10, en Hamilton, *op. cit.*, p. 38.

182. *Cfr.*, Gargarella, Crisis de la representación política, *op. cit.*, p. 28.

183. *Cfr.*, Madison, James, *Vices of the Political System the United States*. Texto disponible en la página web: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-09-02-0187>. Última consulta: 20/01/2021.

184. *Idem.*

opresión.¹⁸⁵ Así, la idea de las facciones llegó a la convención constituyente con una mayor construcción ideológica en donde de inmediato comenzó a fortalecerse su asociación con las mayorías. Durante la convención será constante la asociación entre facción y mayoría, y se convertirá en un postulado la idea de que la actuación mayoritaria genera peligro e inseguridad para los derechos de la minoría. Esto genera la necesidad de poner trabas a las facciones que se traducirán en obstáculos a las mayorías en la legislatura.¹⁸⁶

La idea sobre la limitación de las mayorías, planteado durante los debates constituyentes y adoptado por la convención de Estados Unidos de América, estuvo basado en el prejuicio dominante de la época, que las mayorías no tienen la capacidad para conocer el bien público ni para tomar decisiones conformes con este. Los dos postulados, el actuar faccioso de las mayorías y su imposibilidad para conocer y actuar conforme al bien común dio paso a una estructura institucional diseñada para limitar su participación política y orientarla hacia la protección de las minorías.

Pero el uso de la expresión “minorías” en el pensamiento de los padres fundadores se caracterizó por sus bases elitistas. La concepción prevalente, incluso única, fue aquella que veía a la minoría como un grupo minoritario aunque dominante respecto a su capacidad política y económica.¹⁸⁷ Los políticos más influyentes de la época expresaron la equivalencia entre minorías y grupos aventajados. HAMILTON utilizó la idea de minoría para referir a los “ricos y bien nacidos” mientras que MADISON propuso que el senado debía dirigirse a proteger a la mayoría opulenta frente a las mayorías.¹⁸⁸

Según ROBERT DAHL, la argumentación de MADISON proporcionó una satisfactoria y persuasiva ideología dirigida a proteger a las minorías ricas y con poder, desconfiadas de sus enemigos, esto es, los artesanos y granjeros inferiores en riqueza y poder, que en sus ideas constituían las mayorías

185. *Cfr.*, Madison, James, General Defense of the Constitution. Texto disponible en la página web: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-11-02-0062>. Última consulta: 20/01/2021.

186. *Cfr.*, Gargarella, Crisis de la representación política, *op. cit.*, p. 29.

187. *Ibidem*, p. 31.

188. *Ibidem*, p. 32.

populares.¹⁸⁹ En este sentido, las bases del sistema representativo estadounidense además de restringir la actuación de las mayorías se estableció como objetivo la protección de las minorías, es decir, el grupo con mayor poder económico.

Pero estas ideas no se tradujeron en el establecimiento de un orden abiertamente oligárquico tendiente a privilegiar únicamente a la minoría. Si bien se buscaba limitar las tendencias facciosas de las mayorías la organización también intentó que tanto el sector mayoritario como el sector minoritario tuvieran igual influencia dentro del sistema representativo. Esto muestra otro supuesto dentro de los fundamentos ideológicos sobre los que se constituyó el sistema representativo, la consideración de una sociedad dividida en dos grupos homogéneos y claramente distinguibles: la mayoría pobre y la minoría rica.

Este planteamiento fue común en el pensamiento de la época, manifestado en la convención y en los textos políticos de la época. En *El Federalista* número 10, MADISON resaltó esta premisa al señalar que de todas las divisiones de intereses en la sociedad la más común y persistente es aquella que surge de la desigualdad en la distribución de propiedades formando dos bandos distintos entre “...los propietarios y los que carecen de bienes...”¹⁹⁰ En el mismo sentido HAMILTON expresó la división entre una minoría y una mayoría por lo que cada una de esas partes debía tener el mismo poder de influencia política y que les permita defenderse a cada una contra la otra. En este último sentido MADISON sostenía que minoría y mayoría debían contar con una “porción igual” de poder político para evitar las “presiones mutuas”.¹⁹¹

El mecanismo diseñado por los padres fundadores para alcanzar los objetivos mencionados fue el “sistema de frenos y contrapesos”. Mediante este, el poder se dividió entre distintos órganos políticos, separados entre sí y con posibilidad de controlarse mutuamente. Para esto se les dotó de diversos

189. Cfr., Dahl, *op. cit.*, p. 30.

190. Madison, *El Federalista* 10, en Hamilton, *op. cit.*, p. 36. Esta misma idea la realiza en términos similares en *Vices of the political System the United States*, Cfr., Madison, *Vices of the Political System the United States*, *op. cit.*

191. Cfr., Gargarella, *Crisis de la representación política*, *op. cit.*, p. 34.

medios al ejecutivo, a cada una de las cámaras y al judicial para impedir las intromisiones y los excesos entre ellos. Dentro de esta organización institucional estarían representados los dos sectores en los que se ambos sectores de la sociedad, mayorías pobres y minorías ricas, por lo que se consideró que los diferentes órganos políticos lograban equilibrio.

Aunque no existe un planteamiento expreso sobre cómo se garantizaría que en cada rama del poder estuvieran representados ambos sectores de la sociedad, al menos en las cámaras se presumía esta posibilidad a través de las formas de elección. Para asegurar la representación de las mayorías en la cámara de representantes simplemente se creía que la elección directa era el medio obvio, mientras que la representación de las minorías en el senado se lograría mediante la elección indirecta mediante cuerpos electorales pequeños, alejados de las influencias de las mayorías, además de plantearse mayores requisitos como mayor edad, nivel de estudios mínimo e, incluso, ciertos ingresos anuales o propiedades equivalente a cierto valor.

A partir de estos fundamentos se diseñaron las instituciones del sistema representativo, tendientes a reducir la influencia política de las mayorías pero con la intención de buscar un equilibrio entre estas y las minorías en la toma de decisiones. Sin embargo, el profundo temor al actuar de las mayorías originó el establecimiento de diversos mecanismos tendientes a reducir su impacto político generando al final una organización institucional contra-mayoritaria.

3. El carácter contra-mayoritario del sistema representativo.

Las bases ideológicas a partir de las cuales los integrantes de la Convención de Filadelfia 1787 diseñaron el sistema representativo de Estados Unidos proporcionan en gran medida la explicación sobre la adopción de un sistema de corte contra-mayoritario, es decir, con tendencia a contradecir la voluntad de la mayoría de los ciudadanos, mediante el diseño de instituciones dirigidas a frustrar esta voluntad. A continuación describiré los principales mecanismos implementados por la convención para lograr el objetivo de limitar la voluntad de las mayorías.

a. *Mecanismos contra-mayoritarios en el poder legislativo*

En el órgano legislativo fueron diseñados diversos mecanismos tendientes de contradecir la voluntad de los gobernados. Entre los más sobresalientes se encuentran las elecciones indirectas, los amplios términos de los mandatos, el establecimiento de distritos extensos y el número de integrantes de las cámaras.

Las elecciones indirectas consistieron en la integración de órganos intermedios entre el ciudadano y los candidatos bajo el supuesto de que estarían integrados por personas virtuosas, con la capacidad para suprimir las tendencias irracionales de las mayorías. En este sentido, originalmente, el texto constitucional estadounidense establecía la elección de los senadores a través de las legislaturas locales, situación modificada por la enmienda XVII, en donde se estableció su elección directa por parte de los ciudadanos.

Además, los miembros del congreso constituyente creían que este diseño permitiría que las decisiones fueran más acordes con el sentimiento de la comunidad, por lo que, mientras mayor fuera la separación entre la ciudadanía y las elecciones, mayor sería la posibilidad de decisiones acertadas.¹⁹²

La propuesta y adopción de distritos electorales extensos surgió de la creencia de los padres fundadores estadounidenses sobre el impedimento que constituiría para la acción facciosa de las mayorías debido a la extensas distancias en las que se desarrollarían las elecciones, así como al mostrarse como un mecanismo favorable para la lección de personas distinguidas y comprometidas con la sociedad.¹⁹³

Otro mecanismo relevante y de gran influencia para los Estados que se inspiraron en el modelo americano, fue el establecimiento de amplios términos de los mandatos. La creencia detrás de esta propuesta fue esencialmente que evitarían la violencia y turbulencias del espíritu democrático, al proporcionar independencia de los funcionarios o representantes frente a los ciudadanos,

192. En este sentido *vid.*, Gargarella, Nos los representantes, *op. cit.*, p. 70, quien proporciona citas diversas de diversos integrantes del constituyente estadounidense en ese sentido.

193. *Ibidem*, p. 71.

disminuir los constantes cambios de opinión de los representantes y motivar la participación de las mejores personas en el gobierno.¹⁹⁴ De esta forma, contraria a la aceptación que tuvieron en los años previos a la convención los mandatos de un año, con la convención constituyente se otorgaron mandatos de dos años a los representantes y de seis años a los senadores.

Finalmente, el reducido número de integrantes de cada una de las cámaras del poder legislativo fue resultado de una creencia compartida por los grupos conservadores de la convención, enunciada claramente por MADISON al manifestar que “...es sabido que cuanto más numerosa es una asamblea, sean las que fueren las personas que la compongan, más fuerte ha de ser el ascendiente de la pasión sobre la razón...”¹⁹⁵ Sumado a ello, se consideraba que mientras mayor fuera el número de integrantes menor será el número de personas que en realidad dirijan sus deliberaciones y, también, mayor será la proporción de “miembros poco instruidos y de capacidad limitada”.¹⁹⁶

De ahí que los integrantes de la convención prefirieran un número relativamente reducido de representantes, aunque no se determinó un número fijo sino que, en su lugar, se determinó que el número de representantes no debía exceder de uno por cada treinta mil habitantes. Será en las discusiones sobre la organización del senado donde los redactores de la constitución muestren con mayor énfasis la importancia de una cámara con un número reducido de integrantes, ya que pensaron al senado como el órgano que pondría freno a los arrebatos y la pasión democrática.

En el *El Federalista* número 62 se expresaron las medidas planteadas en la convención para lograr este objetivo: I) las condiciones requeridas en los senadores; II) su nombramiento por las legislaturas de los Estados; III) la igualdad de representación en el senado; IV) el número de senadores y la duración de su cargo; y V) los poderes conferido al senado.¹⁹⁷

De estos lineamientos sobresalen, en primer lugar, los requisitos para ser senador. Aunque el tema fue ampliamente discutido en la convención,

194. *Idem.*

195. Madison, *El federalista* 58, en Hamilton, *op. cit.*, p. 249.

196. *Idem.*

197. *Cfr.*, Madison, *El Federalista* 62, p. 261.

solamente se plasmaron los requisitos de una edad mínima de treinta años, nueve años como ciudadano y residencia en el Estado por le cuál fue designado. El establecimiento de la edad por parte de los redactores de la constitución estadounidense deriva de la creencia sobre la amplitud de conocimientos y solidez de carácter que proporcionaría a los integrantes del senado.¹⁹⁸

El otro lineamiento que, según los constituyentes norteamericanos, en relación con el requisito anterior permitiría la llegada de las personas más ricas al senado es el establecimiento de la elección indirecta.¹⁹⁹ Originalmente se llevó al texto constitucional la elección de los senadores por parte de las legislaturas estatales, esto permitiría alejar a las mayorías de las elecciones y los candidatos.

La definición del número y duración de los integrantes del senado también reforzó el carácter contra-mayoritario de este órgano. Se planteó que debía fijarse un número reducido de senadores toda vez que se dirigía a contrarrestar la propensión de las asambleas numerosas y, por lo esto mismo, impulsadas por las pasiones súbitas y violentas. De ahí que, “...*el cuerpo destinado a corregir este achaque, debe, a su vez, estar libre de él y, por consiguiente, ser menos numeroso...*”.²⁰⁰

Por otro lado, una amplia duración en el cargo le daría independencia y estabilidad en sus decisiones, por lo que “...*es preciso que posea gran firmeza, por lo que debe continuar en sus funciones durante un período considerable.*”²⁰¹ Por esta razón se determinó una duración de seis años del cargo de senador, mientras que los integrantes de la cámara de representantes únicamente duran dos años en el cargo.

198. *Cfr., Ibidem*, p. 261.

199. En este sentido *vid.*, Gargarella, Nos los representantes, *op. cit.*, p. 77-78, quien proporciona diversas citas de integrantes de la convención que compartían la misma creencia sobre la representación de la riqueza en el senado.

200. Madison, El Federalista 62, en Hamilton, *op. cit.*, p. 264.

201. *Idem.*

b. Mecanismo contra-mayoritarios en el poder ejecutivo

El poder ejecutivo unipersonal también fue una propuesta de origen elitista y contra-mayoritario. Surgió del mismo fundamento básico que las demás instituciones del sistema representativo, es decir, la creencia sobre la imposibilidad de las mayorías para conocer el bien público por ellas mismas, por lo que era necesaria la elección de una persona que pudiera conocer los verdaderos intereses de la sociedad. En este sentido, los padres fundadores consideraban que *“...Un hombre bien intencionado, aun con su sola inteligencia, no puede ser víctima de la confusión y la desorientación que con frecuencia se encuentra en las determinaciones de una entidad colectiva, como consecuencia de la diversidad de opiniones, sentimientos e intereses que la perturban y la desvían...”*²⁰²

Ahora, ¿cómo se conseguiría elegir a una persona que conociera los verdaderos intereses de la sociedad? Para lograr este objetivo, los integrantes del poder constituyente recurrieron a las mismas fórmulas planteadas para la integración del poder legislativo. Se adoptó la elección indirecta a través de un órgano intermedio entre los ciudadanos y los candidatos al cargo. Se planteó, nuevamente, que este cuerpo debía constituirse específicamente con la finalidad electoral y estar integrado por un reducido número de ciudadanos, es decir, no debía ser un órgano preestablecido. Según los padres fundadores, este mecanismo permitiría la elección de los hombres más capaces para analizar las cualidades convenientes para el cargo y establecería las condiciones favorables para la deliberación.²⁰³

El objetivo del presidente era proteger los intereses de la ciudadanía, por lo que en la concepción de los constituyentes debía tener el poder suficiente para lograrlo. Aquí surgió la discusión de otro mecanismo para lograr un ejecutivo fuerte y enérgico,²⁰⁴ la duración del mandato. Los padres fundadores retomaron nuevamente el criterio de un periodo lo suficientemente largo para alejar al presidente de las opiniones y las presiones de las mayorías.

202. Cfr., Hamilton, El Federalista 76, en Hamilton, *op. cit.*, p. 323.

203. Cfr., Hamilton, El Federalista 68, *ibídem*, pp. 288 y 299.

204. Cfr., Hamilton, El Federalista 70 y 71, *ibídem*, pp. 297-307.

Entre los argumentos para defender un mandato de cuatro años fue constante el criterio basado en el hechos según el cual, en múltiples ocasiones de la historia, “la valentía y la magnanimidad” de algún hombre salvó al pueblo de funestas consecuencias.²⁰⁵ De ahí que, incluso, se aprobara la posibilidad de reelección para lograr cumplir con los objetivos sociales, siempre y cuando fuera considerado adecuado por el órgano electoral. Por otro lado, se descartó la posibilidad de que un mandato extenso para el presidente le concediera un poder temible, toda vez que el término de cuatro años no se consideraba suficiente como para que el ejecutivo ejerciera una influencia peligrosa en todo el territorio de los Estados Unidos.²⁰⁶

Los padres fundadores estadounidenses consideraron a tal grado la imposibilidad de que el presidente se dejara llevar por la presión y los arrebatos de las mayorías que le concedió una serie de facultades que podía ejercer en sentido contra-mayoritario.²⁰⁷ Este puede ser el caso del indulto que, según las ideas del constituyente, podría ser ejercido por el presidente sin influencia por parte de las mayorías, contrariamente a lo que sucedería si esta facultad se otorgaba a las asambleas.

En el mismo sentido pueden identificarse las facultades del presidente para nombrar a otros funcionarios y vetar las leyes. En cuanto su prerrogativa de nombramiento, los integrantes de la convención consideraron que el presidente era la persona calificada para designar a los integrantes otros cargos. En primer lugar, por que sería una responsabilidad única e indivisa del presidente, lo que ocasionaría un sentido más profundo de deber y procuraría un cuidado más estricto de su reputación, por lo que se sentirá más fuertemente obligado y tendrá más interés por investigar con detenimiento las cualidades necesarias para los cargos.²⁰⁸

205. Cfr., Hamilton, El Federalista 71, *ibídem*, p. 305.

206. Cfr., Hamilton, El Federalista 69, *ibídem*, pp. 291-292.

207. Es notable la crítica de Gargarella, al señalar que los padres fundadores simplemente asumieron que el presidente no se dejaría llevar por las presiones de la mayoría, sin proporcionar razón alguna, además de que, en los hechos, el presidente podría ser un placo más vulnerable que el poder legislativo. En este sentido *vid.*, Gargarella, Nos los representantes, *op. cit.*, p. 73.

208. Cfr., Hamilton, El Federalista 76, en Hamilton, *op. cit.*, p. 323.

En segundo lugar, será imparcial en la selección de aquellas personas que tengan más derechos a los cargos, toda vez que tendría menos relaciones personales que satisfacer en comparación con los integrantes de una asamblea, por lo que se verá en menos en peligro dar preferencia a los sentimientos amistosos o afectivos.²⁰⁹

Respecto de su poder de veto, las justificaciones también partieron de postulados elitistas. La primer razón otorgada por los padres fundadores fue dotar al ejecutivo de una protección al presidente frente al poder legislativo cuando éste, especialmente a través de la asamblea, intente despojarlo de sus facultades. La segunda razón por la que se concedió esta facultad al ejecutivo fue evitar la aprobación de leyes inconvenientes, debidas a festinación, falta de cuidado o propósitos culpables.²¹⁰ De nueva cuenta, la convención asumía que una sola persona tendría la calidad y las cualidades para evaluar el interés de la sociedad, sin otorgar mayores razones.

c. Mecanismos contra-mayoritarios en el poder judicial

Los fundamentos elitistas y contra mayoritarios también influyeron en el diseño del poder judicial. Del mismo modo que en el poder legislativo y el poder judicial, se buscó alejar a los jueces de la ciudadanía para lograr su independencia respecto de cualquier interés particular. El mecanismo para lograrlo puede intuirse, la elección indirecta, en la que no participaría la ciudadanía, sino que sería llevada a cabo por los órganos constituidos. Además, este aspecto se vería fortalecido por la duración del cargo, que depende únicamente de la observancia de una buena conducta.

Este último aspecto fue considerado por los integrantes de la convención constituyente como uno de los más valiosos progresos modernos en la práctica gubernamental, ya que permitiría al poder judicial no solo evitar cierta dependencia de la ciudadanía sino también evitar las usurpaciones y las opresiones de la entidad representativa.²¹¹

209. *Cfr., Ibidem*, p. 323.

210. *Cfr., Hamilton, El Federalista 73, Ibidem.*, pp. 312-313.

211. *Cfr., Hamilton, El Federalista 78, Ibidem*, pp. 330.

II. La recepción del modelo de representación estadounidense y sus “ajustes” en la organización institucional mexicana.

El conocimiento de las bases ideológicas del sistema representativo norteamericano permite comprender el sentido de la estructura del sistema representativo en los términos que conserva hasta ahora, no solamente en la particular experiencia norteamericana, sino también en aquellos países que tuvieron una profunda influencia de Estados Unidos de América en el diseño de sus instituciones. Esto debido a que la recepción del modelo estadounidense de representación política, en diversos Estados latinoamericano, consistió en la adopción de la organización institucional en términos bastante similares.

Sin embargo, esto no quiere decir que los Estados latinoamericanos simplemente “copiaran” el modelo representativo de los Estados Unidos. Cada Estado realizó modificaciones muy específicas al sistema según su realidad político-social, aunque fue común el cambio en dos aspectos principales: el mayor papel otorgado a la religión y los poderes conferidos al presidente.²¹²

En el caso mexicano, la experiencia fue compleja debido a los constantes cambios en la organización política durante los primeros años del México independiente, en donde la estructura de sistema representativo tuvo modificaciones por diversas razones, en algunos casos, relacionadas a las bases ideológicas de los padres fundadores estadounidenses, pero en otros, derivadas de ideas o circunstancias propias de la experiencia mexicana.

Por esta razón, para conocer la paulatina recepción del modelo de representación estadounidense a la realidad de México, es necesario realizar una división, para su análisis, de los momentos históricos centrales en la organización de las instituciones representativas prevalecientes hasta la actualidad. Esos momentos son los periodos constituyentes de 1823-1824, 1856-1857 y 1916-1917, debido a que en sus debates surgieron las bases más importantes para la organización del sistema representativo y, a su vez, se consolida la ideología triunfante y la forma definitiva del Estado mexicano.

212. *Cfr.*, Gargarella, Roberto, El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos, en Gargarella, Roberto (comp.), Por una justicia dialógica. *op. cit.*, p. 136.

Además, de estos periodos constituyentes surgieron constituciones que comparten ideología y principios políticos, por lo que su análisis permitirá observar la evolución no solo de las instituciones representativas sino de las propias bases ideológicas sobre las que se estructuraron estas.

1. El sistema representativo en el constituyente de 1823-1824.

El constitucionalismo mexicano que se gestó desde el inicio de la revolución de independencia y hasta la promulgación de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, estuvo expuesto a un gran número de influencias. Comúnmente se identifican las ideas revolucionarias francesas; el pensamiento democrático de ROUSSEAU; la *Constitución de Cádiz*; y, la *Constitución de los Estados Unidos de América de 1787*. Sin embargo, existieron otras influencias como el reconocimiento de los derechos individuales del constitucionalismo inglés, difundido especialmente a través de las obras de LOCKE y MONTESQUIEU; el pensamiento iusnaturalista conocido mediante las obras de HOBBS, HUGO GROCIUS y SAMUEL PUFENDORF; el pensamiento utilitarista de JEREMY BENTHAM;²¹³ o, incluso la constitución colombiana de 1821.²¹⁴

El vasto número de influencias ante las que se encontraron expuestos los constituyentes mexicanos hace muy difícil sostener que la constitución mexicana de 1824 simplemente se limitó a ser una copia tal cual de la constitución estadounidense. Sin embargo, si es posible afirmar que, en lo relativo a la organización del sistema federal y el sistema representativo, la constitución estadounidense y *El Federalista*, fueron las principales influencias a partir de las cuales los constituyentes adaptaron los respectivos sistemas a la experiencia mexicana.

213. Para un análisis detallado de las diversas influencias en la formación del Estado Mexicano entre 1812 y 1824, *vid.*, Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824*, UNAM-IIJ, México, 1981; y, Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1824*, UNAM, México, 1986.

214. En su intervención dentro del Primer Congreso Constituyente, SERVANDO TERESA DE MIER manifestó su interés en una segunda cámara como las que tienen Estados Unidos o Colombia. *Vid.*, Voto particular del Doctor Mier, en O'Gorman, Edmundo (Comp.), *Ideario Político*, Fundación Biblioteca de Ayacucho, Venezuela, 1978, en p. 263.

Esto puede ser confirmado en el constante reconocimiento de esa influencia por parte de los constituyentes mexicanos, tanto en lo individual como en lo colectivo. En este sentido, en la introducción a la constitución de 1824 los diputados expresaron lo siguiente:

“La división de Estados, la instalación de sus respectivas legislaturas y la erección de multitud de establecimientos que han nacido en el corto período de once meses, podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, sin pretender por eso atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos la de la invención original de las instituciones que ha dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y *un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte...*”²¹⁵

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, es difícil determinar el alcance de la influencia de los fundamentos ideológicos del modelo estadounidense en el constituyente mexicano de 1823-1824 sobre el sistema representativo, debido a la escasa información sobre el sentido en el que se desarrollaron las discusiones sobre el diseño de la organización política del Estado, derivado de la carencia de un diario debates.²¹⁶

Las discusiones de las que surgió el plan de constitución presentado ante el Primer Congreso Constituyente, en el que se propuso una república representativa federal con un congreso general, un senado, un triunvirato ejecutivo y un congreso en cada provincia, se desarrollaron con hermetismo en la casa de SERVANDO TERESA DE MIER,²¹⁷ por lo que no existe registro que documente el desarrollo de los debates. Además, por las pocas actas del

215. Tena Ramírez, Felipe, *Las leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 2008, p.163. Más adelante se expondrán el reconocimiento personal de diversos actores político de la época en torno a la inspiración de la constitución de 1824 en el texto constitucional estadounidense. *Vid. Infra.* pp. 103-105.

216. Respecto del Primer Congreso Constituyente se conservan el plan de constitución; la exposición de motivos y el voto particular FERVANDO TERESA DE MIER. En cuanto al Segundo Congreso Constituyente se conservan el acta constitutiva, que contenía al proyecto de Constitución con su introducción o exposición de motivos; el texto final de la Constitución de 1824; así como los discursos Profecía del Doctor Mier sobre la federación Mexicana y Discurso en pro de que México sea la Ciudad Federal de MIER. Del Primer y Segundo Congreso Constituyente, existe la recopilación de algunas actas, también se conservan algunos diarios de debates de la discusión de la constitución, los cuales fueron recopilados, e incluso, reconstruidos por JUAN A. MATEOS en su extraordinaria obra *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*.

217. *Cfr.*, O’Gorman, Edmundo, Nota 16 a El padre Mier en el congreso constituyente mexicano - 1822, en O’Gorman, *op. cit.*,p. 263.

congreso que se conservan, recopiladas por JUAN A. MATEOS, se sabe que el plan fue leído en la sesión del día 28 de mayo de 1823 en el pleno del congreso,²¹⁸ sin embargo, no fue discutido en el pleno porque se festinó como un golpe de Estado la expedición de la convocatoria al congreso, privándolo de la facultad de constituir a la nación.²¹⁹

En cuanto a las discusiones que dieron surgimiento al acta constitutiva propuesta ante el Segundo Congreso Constituyente, tampoco existe evidencia documental que respalde los debates de la comisión presidida por MIGUEL RAMOS ARIZPE en la elaboración del proyecto. Respecto de su discusión en el pleno del congreso, únicamente se cuenta con las actas recopiladas por MATEOS, que en su mayoría contienen las fechas de discusión de cada artículo y breves extractos de los puntos abordados así como de las participaciones que generaron mayor polémica.²²⁰ Asimismo, existen algunos diarios de debates de la discusión de la constitución, aunque únicamente de los meses de abril y mayo, en torno a la organización y facultades del poder legislativo.²²¹

No obstante, a pesar de las limitaciones que impone la escasez de información sobre este periodo constitucional, pueden identificarse referencias al modelo representativo estadounidense y, sobre todo, a los fundamentos ideológicos que le dieron surgimiento. Algunas intervenciones de MIER ante el congreso, nos muestran que tenía profundo conocimiento de los fundamentos ideológicos sobre la que se constituyó el sistema representativo de Estados Unidos de América, como puede notarse en sus discursos ante los congresos constituyentes: el *Voto particular*; la *Profecía del Doctor Mier sobre la federación Mexicana* y, el *Discurso en pro de que México sea la Ciudad Federa de Mier*.²²²

El *Voto particular* de MIER es especialmente importante para comprender la consolidación del Estado mexicano en 1824. En ese discurso MIER expone

218. Cfr., Mateos, Juan A., Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos, t. II, Imprenta de J. F. De Jens, Mexico, 1878, p. 382.

219. Cfr., O'Gorman, Edmundo, Nota 17 al Voto particular del doctor Mier, en O'Gorman, *op. cit.*, p. 286.

220. Cfr., Mateos, *op. cit.*, pp. 602 y ss..

221. Cfr., *ibidem*, Apéndice II.

222. Vid., El padre Mier en el congreso constituyente mexicano, en O'Gorman, *op. cit.*, pp. 281-329.

los fundamentos ideológicos desarrollados por los padres fundadores estadounidenses, intentando justificar el establecimiento de un senado en términos similares a los Estados Unidos de América.

Este *Voto particular* de MIER surgió como consecuencia de su desacuerdo con el plan de constitución presentado ante el Primer Congreso Constituyente, ya que si bien dicho plan expresó definitivamente el rechazo por la monarquía y la viabilidad de la opción de una forma de gobierno republicana, la propuesta de república que planteaba no fue satisfactoria para un grupo de diputados, especialmente la notable oposición de MIER. En la exposición de motivos al plan de constitución presentado ante el Primer Congreso Constituyente, los diputados integrantes de la comisión manifestaron que:

“La nación mexicana no es ya un pueblo de aztecas dispuestos a sufrir un Moctezuma o adoptar un Cortés. En la extensión de este vasto continente desde los Alleghanys hasta los Andes no ven en una y otra América más que repúblicas y constituciones liberales. Los Estados Unidos son sus vecinos, admira la rapidez de sus progresos, y cree que la forma libre de su gobierno es la causa que los produce...”²²³

Sin embargo, aunque se hace mención de la forma de gobierno de los Estados Unidos de América como un modelo a seguir, en este primer intento constitutivo, la comisión encargada del proyecto propuso un gobierno republicano con característica distintas al de los vecinos del norte. El plan establecía una república representativa federal con un sistema unicameral, un triunvirato ejecutivo y, un senado que no era parte del legislativo y su función principal era la conservación del orden constitucional, lo que le ocasionó fuertes críticas al proyecto.

Como se mencionó previamente, la más notable oposición a este plan de constitución fue la realizada por MIER a través de su *Voto particular*, al cual se adhirieron los diputados JAVIER BUSTAMANTE, LOMBARDO GARCÍA y VALENTÍN GÓMEZ FARIAS, como queda asentado en el mismo voto.²²⁴ La crítica se dirigió

223. Exposición de motivos del plan de la Constitución, en O’Gorman, *op. cit.*, p. 265.

224. *Vid.*, Voto particular del Doctor Mier, en O’Gorman, *op. cit.*, en p. 281.

esencialmente al senado conservador, rechazándolo por completo y proponiendo en su lugar uno como el estadounidense, esto evitaría el gran inconveniente que genera el sistema unicameral en el que se presenta la sobre-representación de las provincias más grandes, sofocando a las provincias menores y dar ley en el congreso, por ello,

“...Este inconveniente chocante, pero necesario en el sistema de una cámara, se remedia, como lo está en los Estados Unidos de Norteamérica, con una segunda cámara que tenga derecho de revisar las leyes. Porque como para ella cada provincia por pequeña que sea nombra tanto senadores como la grande, quedamos entonces iguales y no pasará ley alguna que pueda perjudicarnos.”²²⁵

En la medida que avanzan sus críticas en contra del senado conservador, MIER comienza a sostener puntos centrales de los fundamentos ideológicos formulados por los padres fundadores estadounidense, tal como lo muestra al sostener que:

“...No es una segunda cámara de nobles o pares como en Inglaterra y Francia, por la que yo litigo, sino por una igual a la que tienen los Estados Unidos y Colombia, gobiernos republicanos populares, donde no ha quedado sombra de aristocracia. Yo quiero una segunda cámara de senadores, ciudadanos y nada más; pero que posean ciertos haberes para que no estén tan expuestos como los pobres y menesterosos a la tentación de dejarse ganar por las promesas del gobierno, o por las dádivas de los aspirantes a empleos que deben consultarle; ciudadanos, que han pasado los treinta y cinco años puedan con la madurez de su edad, seso, circunspección y experiencia moderar la impetuosidad de los jóvenes representantes de la primera cámara, corregir la precipitación de sus acuerdos por falta de discusión o maniobras de partidos, y servir de freno y

225. *Ibidem*, p. 281.

consejo nato al gobierno, que poco puede hacer sin su consulta o propuesta.”²²⁶

Además, ampliando su argumento sobre los arrebatos que puede tener una sola cámara, agregará que cuando únicamente existe un cuerpo deliberante un orador vehemente o artificioso suele arrastrarlo con consigo, porque el privilegio del talento y la elocuencia es dominar la multitud,

“...Cualquier facción o partido que a su sombra se forma dentro del seno de una asamblea acostumbra decidir el más grave asunto a su favor; y por más reglamentos que se le opongan, los elude con la urgencia de las circunstancias, y supera con la autoridad suprema de la misma corporación, quedando así expuesta muchas veces a una votación sola, facciosa e inmadura.”²²⁷

Por estas razones MIER propone que el senado sea una segunda cámara, como en el modelo estadounidense, argumentando para defender su postura el mecanismo de los frenos y contrapesos, al señalar que,

“Cuando hay dos cámaras diferentemente compuestas la una sirve naturalmente de freno a la otra, dice un grande político, “el peligro de la demagogia se debilita, porque no es tan fácil que un individuo pueda ejercer en los dos grupos la misma influencia. Habra entre ellos una emulación de créditos y de talento; el mismo celo de una sala viene a ser la salvaguardia contra las usurpaciones de la otra, y la constitución se sostiene por las mismas daciones que obran en sentido contrario...”²²⁸

Como puede notarse, MIER retoma en cierta medida los fundamentos ideológicos sobre las que se diseñó el sistema representativo estadounidense,

226. *Ibidem*, p. 283. MIER menciona que la segunda cámara debe estar compuesta con ciudadanos con haberes, pero también se decanta por que este compuesta por personas más capaces al señalar que “...Desde luego no es un inconveniente que el voto de pocos hombres más sesudos prevalece al de la multitud...” *Ibidem*, p. 282.

227. *Ibidem*, p. 283.

228. *Ibidem*, p. 284.

y los expone en términos similares a como lo hicieron los padres fundadores. En primer lugar, sostiene que no es un inconveniente que el voto de unos pocos hombres sesudos prevalezca sobre la multitud, los cuales pertenecerán a una segunda cámara, con la condición que posean ciertos bienes. En segundo lugar, mantiene la idea de la impetuosidad o arrebatos en las decisiones de la cámara de diputados. Además, utilizará la idea de las facciones dentro de las asambleas y la idea de los frenos y contrapesos con la se controlaran mutuamente las cámaras.

Ante este panorama, al analizar el plan de constitución presentado ante el Primer Congreso Constituyente y compararlo con el texto final de la constitución promulgada en 1824, puede notarse un cambio considerable. Es posible que ese cambio fuera, en parte, influencia de esta oposición de MIER y el grupo de diputados que se le unieron. Sospecha que se hace más probable, si se considera que muchos de los diputados connotados del Primer Congreso Constituyente, también lo fueron del segundo.²²⁹

Pero MIER no era el único integrante de los congresos constituyentes que estaba familiarizado con las bases ideológicas del sistema representativo estadounidense. Es muy probable que algunos otros de los integrantes de los congresos tuvieron acceso a la versión en inglés de *El Federalista*, tal como lo han corroborado MANUEL FERRER y JUAN R. LUNA, quienes han constatado la presencia de una edición norteamericana de 1818, realizada en Filadelfia por BENJAMIN WARNER, en la Biblioteca del Diputado JOSÉ C. DEL VALLE,²³⁰ quien al parecer fue el principal autor del plan de constitución presentado ante el Primer Congreso Constituyente, no solo porque él lo presentó y su nombre encabezó la lista de los firmantes, sino porque lo sostuvo con un discurso ante el congreso.²³¹

229. Buena parte de los integrantes más connotados del Segundo Congreso Constituyente habían sido, también, miembros del primero. De la lista de diputados que integraron el segundo congreso destacan los nombres de JOSÉ MIGUEL GURIDI Y ALCOCER, SERVANDO TERESA DE MIER, LORENZO ZAVALA, CARLOS MARÍA DE BUSTAMANTE, MANUEL CRESENCIO G. REJÓN, FRANCISCO MARÍA LOMBARDO, JOSÉ MARÍA BECERRA, PRISCILIANO SÁNCHEZ, VALENTÍN GÓMEZ FARIÁS, JUAN DE DIOS CAÑEDO y MIGUEL RAMOS ARIZPE..Cfr. Sayeg Helu, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1986)*, t. I, UNAM-INEHRM-ACCIONES Y VALORES DE MÉXICO, S.A. DE C.V., México, 1987, pp. 226-227.

230. Cfr., Ferrer Muñoz, Manuel y, Luna Carrasco Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, UNAM-IIJ, México, 1996, p. 111.

231. Cfr., Tena Ramírez, *op. cit.*,p.146

Incluso, el conocimiento que tenían los constituyentes mexicanos sobre el texto constitucional estadounidense, fue reconocido por LORENZO ZAVALA, quien fue diputados en ambos congresos. Menciona, respecto a la reinstalación del Primer Congreso Constituyente, que *“...Los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal, y su manual era la constitución de los Estados-Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que servía de testo y de modelo á los nuevos legisladores...”*²³²

Las manifestaciones de ZAVALA pueden corroborarse en los diarios de debates que se conservan. De entre los debates en los que se puede identificar el reconocimiento de la influencia estadounidense, destaca el de la sesión del 1 de abril de 1824, en la que hubo una discusión entre los diputados MANUEL CRESCENCIO REJÓN, CARLOS MARÍA BUSTAMANTE y JOSÉ MARÍA DE LLAVE, sobre la inspiración del proyecto de constitución en el texto constitucional estadounidense. REJÓN, miembro de la comisión que elaboró el proyecto de constitución, manifestó abiertamente tomar como base el texto constitucional de Estados Unidos de América en el desarrollo institucional, con sus necesarios ajustes a la experiencia mexicana:

*“...todos los que han leído la constitución de los Estados Unidos sabrán muy bien que todo lo que nosotros ofrecemos á la deliberación del Congreso, es tomado de esa misma Constitución, con una ú otra reforma, según las circunstancias de nuestros pueblos...”*²³³

Por su parte, el diputado JOSÉ MARÍA DE LLAVE se manifestó contra la falta de apego al texto constitucional estadounidenses, al manifestar que los padres fundadores

“...trataron de organizar el poder legislativo, comenzando por los cimientos de la obra, esto es, por las elecciones y elementos de que deben formarse

232. *Cfr.*, Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México*, t. I, Imprenta a cargo de Manuel N. De la Vega, México, 1845, p. 196.

233. *Cfr.*, Mateos, *op. cit.*, p. 15a.

aquella; pero nosotros hemos pervertido equivocadamente este orden: hemos comenzado por las atribuciones que deben tener las dos salas...”²³⁴

Es claro que los constituyentes mexicanos no tenían ningún problema en reconocer su inspiración en la constitución estadounidense o, incluso, en proponer el traslado textual de algunos artículos a la constitución de 1824. Contrario a ello, la muestra de conocimiento del texto constitucional estadounidense parecía una exigencia necesaria por su innovación y por aparente progreso que le trajo a los Estados Unidos de América.

De ahí que en muchas de las sesiones referentes a la organización de cada uno de los poderes, especialmente en la determinación de sus facultades, se hiciera constante alusión a la constitución estadounidense. En la sesión del 2 de abril, los diputados LLAVE y REJÓN debatieron sobre si realmente el pueblo estadounidense sancionó su constitución.²³⁵ En la sesión del 9 de abril, los diputados REJÓN y JOSÉ MARÍA COVARRUBIAS, discutieron la naturaleza del poder judicial.²³⁶

También se debatió, en las sesiones del 13 y 14 de abril, entre los diputados REJÓN y GÓMEZ FARIAS, la facultad de iniciativa de leyes, especialmente las relativas a la recaudación de impuestos, argumentando la forma en que lo hacía Estados Unidos de América.²³⁷ El diputado JUAN DE DIOS CAÑEDO, en la sesión del 29 de abril, se refiere al texto constitucional estadounidense al debatir sobre la asistencia de los ministros a la segunda cámara.²³⁸ El diputado SANTOS VÉLEZ, al hablar de la ilustración y la prosperidad, en la sesión del 4 de mayo, refirió que debía imitarse a Estados Unidos, ya que tenían un artículo idéntico sobre la cuestión.²³⁹ La misma

234. *Cfr.*, Mateos, *op. cit.*, p. 16a.

235. *Cfr.*, Mateos, *op. cit.*, pp. 20a y 22a.

236. *Cfr.*, Mateos, *op. cit.*, p. 86a.

237. *Cfr.*, Mateos, *op. cit.*, pp. 113a y 137a.

238. *Cfr.*, Mateos, *op. cit.*, p. 260a.

239. *Cfr.*, Mateos, *op. cit.*, p. 282a.

petición, sobre imitar al país vecino del norte, fue planteada por el diputado CAÑEDO, en relación con la facultad de otorgar patentes.²⁴⁰

Incluso, en temas tan importantes como los poderes extraordinarios del presidente en casos de rebelión o invasión, salió a relucir la Constitución de Estados Unidos de América, a pesar de no prever el otorgamiento de tales poderes. Si aportar argumentos sólidos, el diputado JUAN CAYETANO PORTUGAL simplemente propuso no regular poderes de ese tipo ya que la constitución estadounidense no los establece. Sin embargo, BUSTAMANTE expresó la necesidad de incluir tales poderes para evitar los problemas que enfrentaron los estadounidenses al pelear por quitarse el yugo inglés.²⁴¹ Esta última opinión fue dominante entre los integrantes del constituyente, toda vez que el texto constitucional promulgado se otorgaron poderes mucho más amplios al presidente, con el objetivo de tener un ejecutivo fuerte ante los peligros externos, sin embargo, se ocasionó desequilibrio interno entre los poderes en donde al figura presidencial se impuso sobre los otros dos.

La integración del poder legislativo generó diversos debates, como el que ocasionó el relativo a la calificación de la elección del senado, en donde había quienes, siguiendo la constitución estadounidense, apoyaban que el senado calificara sus propias elecciones, como los diputados GÓMEZ FARIAS y JOSÉ MARÍA BECERRA y, aquellos proponían crear una forma acorde con la realidad mexicana, como el diputado JUAN IGNACIO GODOY.²⁴² También fue debatido el número de diputados de acuerdo a la cantidad de habitantes, donde el diputado JOSÉ AGUSTÍN PAZ proponía seguir la fórmula planteada por los Estados Unidos de América en su constitución, mientras que el diputado TOMÁS VARGAS se manifestó en contra de seguir en todo el texto estadounidense.²⁴³

Es innegable que los constituyentes mexicanos tenían un amplio conocimiento de la constitución de los Estados Unidos de América. Aunque también es manifiesto que la mayor parte de los debates se concentraron en el

240. *Cfr.*, Mateos, *op. cit.*, p. 331a.

241. *Cfr.*, Mateos, *op. cit.*, p. 336a.

242. *Cfr.*, Mateos, *op. cit.*, pp. 351a y 353a.

243. *Cfr.*, Mateos, *op. cit.*, p. 384a.

funcionamiento y las facultades específicas de cada uno de los poderes y, aunque existieron participaciones, como las de MIER, en las que se expusieron con claridad los fundamentos ideológicos de los padres fundadores estadounidenses, no fue este el nivel en el que se mantuviera el diálogo.

Sin embargo, aunque la recepción del modelo de representación estadounidense en México se dio en términos muy similares, no puede afirmarse que fue una simple copia. Para ilustrar la influencia estadounidense, desde una perspectiva cuantitativa, FRANCISCO A. NISSA-BARROSO determinó el porcentaje de los artículos del Proyecto de Constitución que tenían referencia en la constitución de Estados Unidos de América, proporcionando resultados muy interesantes:

“...los artículos constituyen 97 piezas legislativas; 46 de éstas, es decir 47.5 por ciento, tienen un equivalente en la Constitución de Filadelfia. De estas 46 piezas legislativas 35 —36 por ciento del total— son prácticamente traducciones literales del texto estadounidense. Veinte fueron aprobadas directamente del Proyecto de Constitución. Entonces, no es del todo sorprendente que si 20.5 por ciento de los primeros 56 artículos del Proyecto de Constitución estaba prácticamente copiado de la Constitución de Filadelfia —sin contar algunos otros que tenían pequeñas alteraciones que no llegaban a afectar de modo significativo la idea del artículo— y llegó a la Constitución de 1824, los miembros del constituyente se sintieran influidos por dicho texto.

De las 97 piezas legislativas presentadas, sólo 47 fueron discutidas durante abril y mayo de 1824. Durante el debate de once de éstas (23%) se utilizaron argumentos relacionados con la Constitución o el sistema político norteamericanos. Pero sólo siete de estas once estaban tomadas de la Constitución de Filadelfia. Es decir, que el ejemplo de Estados Unidos era importante incluso en el caso de artículos que no provenían de la Constitución de dicho país...”²⁴⁴

244. Eissa-Barroso, Francisco A., *Mirando hacia Filadelfia desde Anáhuac. La Constitución estadounidense en el Congreso Constituyente mexicano de 1823-1824*, en *Política y Gobierno*, vol. XVII, No. 1, CIDE, México, 2010, pp. 115-116.

Además de estos datos, que ponen en perspectiva numérica el nivel de influencia de la constitución estadounidense sobre el proyecto de constitución de 1824, se pueden describir los aspectos cualitativos en los cuales se nota la inspiración en la experiencia de Estados Unidos de América. Cualitativamente la influencia es mucho mayor, al menos en lo relativo al objeto de esta investigación, el sistema representativo, ya que los tímidos ajustes realizados por los constituyentes mexicanos en la recepción del modelo estadounidense, no alteraron los mecanismos contra-mayoritarios generados por el mismo.

En primer lugar, se mantuvieron las elecciones indirectas tanto para el senado como para el ejecutivo. La constitución de 1824 determinó órganos intermedios entre los ciudadanos y los candidatos, que elegirían a quienes ocuparían los cargos. El artículo 25 de la referida constitución establecía que los senadores serían electos por las legislaturas de las entidades federativas, mientras que los artículos 79 a 94 dispusieron la elección del ejecutivo mediante un procedimiento en el que intervienen las legislaturas de las entidades federativas y la cámara de diputados, con la observación del senado.

En segundo lugar, se retomaron e, incluso, se establecieron distritos electorales más extensos. Mientras la constitución estadounidense estableció que el número de representantes no excederá de uno por cada 30 mil habitantes, la constitución de 1824 en su artículo 11 determinó que por cada *“...ochenta mil almas se nombrará un diputado, ó por una fracción que pase de cuarenta mil.”* De esta forma, el mecanismo contra-mayoritario que buscó alejar a los ciudadanos de sus representantes se agudizó en México.

En tercer lugar, el establecimiento de mandatos amplios tuvo un cambio mínimo en la constitución de 1824 respecto a lo previsto en la constitución estadounidense. La extensión del ejercicio del cargo para los diputados se mantuvo en 2 años y para el presidente en 4 años con posibilidad de reelección. Únicamente se ajustó el mandato de los senadores a 2 años, en comparación con los 6 años previstos en la constitución del Estado vecino del norte.

En cuarto lugar, el reducido número de integrantes en cada una de las cámaras, especialmente el senado, fue otro mecanismo contra-mayoritario que no tuvo cambios. Este aspecto está relacionado con la extensión de los

distritos, mientras mayor sea el número de habitantes por diputado menor será el número de representantes, mientras que el senado se limitó a dos por entidad federativa, tal como se dispone en la constitución estadounidense.

En quinto lugar, las facultades contra-mayoritarias otorgadas al ejecutivo por los padres fundadores estadounidenses, también le fueron concedidas en la constitución de 1824. Entre ellas se puede identificar en los artículos 55 la facultad de veto de las leyes y en el 100 sus facultades de nombramiento. Únicamente el indulto paso a manos del congreso general, como puede observarse en el artículo 50 fracción XXV.

Sin embargo, aunque no tuvieron alteración los mecanismos contra-mayoritarios, si se causó un desequilibrio en el principal mecanismo diseñado por los padres fundadores estadounidenses: el sistema de frenos y contrapesos. Esto debido a que los constituyentes mexicanos realizaron una serie de “ajustes” en las facultades del presidente, lo que le otorgó preponderancia a este frente a los poderes legislativo y judicial.

A diferencia de la constitución estadounidense, el texto constitucional de 1824 desglosó ampliamente las facultades del presidente, extendiéndose más en comparación con las que fueron otorgadas a su homólogo el Estado vecino del norte, toda vez que los constituyentes mexicanos le concedieron al poder ejecutivo facultades que en Estados Unidos de América le correspondían al congreso, además de algunas otras que no estaban previstas en este último Estado.

En este sentido, la constitución de 1824 otorgó al presidente facultades como disponer de la fuerza armada y la milicia local para seguridad interior y la defensa exterior; se le otorgaron amplias facultades de nombramiento en la administración e, incluso, en el poder judicial; sus facultades diplomáticas le permitieron mayor libertad de acción en la política exterior, sin necesidad de pedir consejo al senado, solo la ratificación de los tratados; y, tenía facultades para celebrar acuerdos con la iglesia. Estos elementos en su conjunto, sumado a la situación política y al poder político otorgado a la iglesia, generaron la inestabilidad de esta constitución.

2. El sistema representativo en el constituyente de 1856-1857.

Las discusiones del congreso constituyente que sesionó entre 1856 y 1857, están mejor documentadas que aquellas que tuvieron lugar en los dos congresos constituyente reunidos entre 1821 y 1824. Se conservan parte de las actas de sesiones que fueron publicadas oficialmente;²⁴⁵ también se cuenta con el extraordinario trabajo realizado por FRANCISCO ZARCO en su *Crónica parlamentaria* y en su *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]*; y, la valiosa, aunque inacabada, obra de MATEOS *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*.

En cuanto a las influencias a las que estuvieron expuestos los constituyentes del congreso de 1856-1857, fueron similares a las que tuvieron acceso sus pares de los congresos de 1821-1824, aunque aumentó el número de pensadores que sembraron ideas en el pensamiento de los constituyentes mexicanos. Destacan los nombres de THOMAS JEFFERSON, JOSEPH STORY, BENJAMIN CONSTANT y, sobre todo, ALEXIS DE TOCQUEVILLE, con su obra *La democracia en América*, traducida por D. A. SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE en México y publicada en el periódico *El Republicano* el 3 de septiembre de 1855, justamente cinco meses antes de la la instalación del congreso.²⁴⁶

Sin embargo, aun con las nuevas influencias de la época, en los debates sostenidos en el congreso constituyente dominaron tres documentos: el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*; la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*; y, la *Constitución de los Estados Unidos de América de 1787*, esta última, fuente de inspiración de las dos primeras. Del acta constitutiva y la constitución de 1824 se retomaron gran cantidad de

245. Las actas de las sesiones públicas no fueron publicadas de forma completa debido a la gran cantidad de obstáculos políticos del momento y la difícil situación económica de la hacienda pública, lo que ocasionaba, incluso, el retraso de las publicaciones por meses. Además los constantes cambios en los órganos de difusión gubernativos ocasionó irregularidad y desorganización en la forma de publicación de las actas de las sesiones. El *Boletín Oficial del Supremo Gobierno* publicó las sesiones realizadas entre el 20 de febrero y el 31 de mayo de 1856. A este boletín le sustituyó el *Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República Mexicana*, que publicó las actas de las juntas preparatorias de los días 14, 15, 16 y 17 de febrero de 1856 y, posteriormente, publicó las actas de las sesiones del 16 de junio al 15 de octubre. El diario fue substituido por *El Estandarte Nacional*, que publicó el acta de sesión del 16 de octubre de 1856. Cfr., Martínez Báez, Antonio, Estudio Preliminar, en Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857]*, El Colegio de México, México, 1956, pp. vi-vii.

246. Cfr., Rabasa, Emillio O., *El pensamiento político del constituyente de 1856-1857*, Porrúa, México, 2006, pp. 47-48.

artículos y la constitución estadounidense nuevamente fue retomada en sus fundamentos ideológicos.

La influencia del acta constitutiva y la constitución de 1824 sobre la constitución de 1857 fue un aspecto expresamente reconocido por los constituyentes, como puede corroborarse en la sesión del 25 de agosto de 1856, cuando PONCIANO ARRIAGA, Presiente del Congreso Constituyente y de la Comisión de Constitución, presentó un cuadro comparativo de los artículos del proyecto que estaban en discusión, y que literal o esencialmente estaban copiados de la constitución de 1824 y del acta constitutiva.²⁴⁷ Este cuadro es descrito por ZARCO en los siguientes términos:

“Estos artículos son nada menos que los 47 siguientes del proyecto: 45, 46, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 103, 104, 110, 111, 112, 113, 115, 119, 121 y 124, que se refieren a la soberanía nacional y forma de gobierno, a la división de los poderes públicos, a la organización del Congreso, a las elecciones de diputados propietarios y suplentes, a la popularidad de las elecciones, a los requisitos que se requieren para ser diputes, a la calificación de las elecciones a la inviolabilidad de los diputados, a algunas de las facultades Congreso, al derecho de iniciativa, a los proyectos de deben tenerse por desechados, a la apertura de las a los periodos de éstas, al carácter de las resoluciones del Congreso, a la organización del Poder Ejecutivo, a los requisitos para ser Presidente de la República, a la posesión, duración y vacante del mismo funcionario, al juramentos del mismo, a las facultades del Ejecutivo, a la residencia del mismo, a la organización de los ministerios, a los requisitos para ser ministro, a la distribución de los negocios de los ministerios, a la organización del Poder Judicial y particularmente de la Suprema Corte, a la organización y funciones del Consejo de Gobierno, al régimen interior y a las obligaciones de los Estados, al objeto de los actos de los poderes federales, a la indemnización de los altos funcionarios y al juramento de la Constitución.”²⁴⁸

247. Para consultar el cuadro comparativo completo *vid.*, Zarco, *op. cit.*, pp. 770-781.

248. *Cfr.*, Zarco, Francisco, Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857], El Colegio de México, México, 1957 pp. 529-530.

La mayoría de los artículos del proyecto presentado por la Comisión de Constitución llegaron al texto final de la constitución de 1857, lo que indica una clara inspiración de esta en la constitución de 1824. Esto permite inferir que, al menos indirectamente, a la constitución de 1857 llegaron las bases del sistema representativo estadounidense, derivado de la influencia que ejerció la experiencia constitucional del Estado vecino del norte en los constituyentes mexicanos que integraron los congresos entre los años de 1821 y 1824.

Aunque esta inferencia se ve reforzada por las manifestaciones de los miembros del congreso constituyente de 1856-1857, en las que se hizo referencia a la experiencia constitucional de Estados Unidos de América y, además, se reprodujeron nuevamente los fundamentos ideológicos de los padres fundadores estadounidenses, ya sea para argumentar a favor o en contra de los distintos artículos que fueron discutidos dentro de la asamblea.

Sin embargo, es importante enfatizar que a pesar de mantenerse esta influencia, las ideas contenidas en obras políticas novedosas o, incluso, la nueva reflexión o reformulación de ideas preexistentes,²⁴⁹ ocasionó que los debates se dieran en muy términos distintos a los desarrollados entre 1821 y 1824, en los que dominaron los postulados estadounidenses. En el congreso de 1856-1857 cobraron mayor influencia otras ideas, entre las que destaca la “democracia”, rechazada durante el diseño del sistema político estadounidense y, por lo tanto, incompatible con su modelo de representación.

En este sentido, la influencia de la experiencia constitucional del Estado vecino del norte sobre los constituyentes mexicanos de 18456-1857, no fue lo suficientemente fuerte como para lograr mantener dentro de la estructura del sistema representativo a una de sus figuras más importantes: el senado. Puede notarse desde el dictamen de Comisión de Constitución, presentado por ARRIAGA en la sesión del 16 de junio de 1856, que a pesar de haberse tomado en cuenta las observaciones que se manifestaron en favor de la subsistencia del senado, se decidió que el poder legislativo de la federación se depositaría

249. Emilio Rabasa, en su valioso análisis crítico de la constitución 1857, manifiesta que “...Hemos recogido de las discusiones, la bibliografía del Constituyente: Arriaga cita a Jefferson, a Story, a Tocqueville; pero otros citan a Voltaire, Rousseau, Bentham, Locke, Montesquieu, Montalembert, Benjamin Constant y Lamartine...” *Cfr.* Rabasa, Emilio, La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México, CONACULTA, México, 2015, p. 79.

en una sola cámara. Por su relevancia, se cita el apartado del dictamen en donde se muestran las razones consideradas a favor del senado.

“Que este brazo del poder legislativo es el que en una federación establece la perpetua igualdad de derechos entre los estados, sin tener en cuenta su mayor o menor extensión territorial, su más o menos población y riqueza... Que esta cámara de pares, como la llama el señor Story en su *Comentarios a la constitución angloamericana* es la que asegura las mejores deliberaciones y los más provechosos resultados en la legislación, la que neutraliza el mal de los gobiernos libres, poniendo estorbos a la excesiva facilidad de expedir leyes, y garantizando la lentitud de las reformas, pues la experiencia demuestra que el espíritu humano es más propenso a las innovaciones que a la tranquilidad y el mantenimiento de las instituciones; que el senado es el freno más fuerte que puede ponerse contra los arranques de una legislación precipitada y previa, conteniendo los ímpetus, las irritaciones e impacencias de las asambleas, que suelen dejarse arrastrar, por el calor y la violencia de las pasiones, y, desconcertando el ascendiente extraordinario que algunos jefes populares adquieren, por lo regular, en las mismas asambleas...; que el confiar al totalidad de las facultades legislativas a una sola cámara es desconocer la fuerte propensión de todos los cuerpos públicos a acumular poder en sus manos, a ensanchar su influencia y extender el círculo de los medios y objetos sometidos a su competencia hasta llegar al caso de justificar las usurpaciones mismas con el pretexto de la necesidad o de la conveniencia pública; que las deliberaciones del senado dan tiempo a la reflexión y permiten reparar los errores de una ley intempestiva antes de que ellos causen un perjuicio irreparable; que es mucho más difícil engañar o corromper a dos cuerpos políticos que uno solo, sobre todo cuando los elementos de que se componen difieren esencialmente; que, como la legislación obra sobre la comunidad entera, abraza intereses difíciles y complicados y debe ser ejercida con prudencia, es de una grande importancia contra en el examen de las leyes con todas las opiniones y sentimientos, aun los más divergentes y opuestos: todas estas razones muchas que, no solamente los apologistas de la constitución angloamericana, sino también muchos notables escritores, exponen para demostrar la necesidad y conveniencia de la asamblea de senadores que

por la edad, por el espíritu de corporación, por el estímulo y por el celo de sus propias prerrogativas, pueda servir de salvaguardia contra todos los extravíos de una asamblea popular, todas estas razones, decimos, han sido examinadas y largamente discutidas por la comisión.”²⁵⁰

La similitud entre las manifestaciones realizadas a favor del senado en la Comisión de Constitución y los que se presentaron en la formulación de la constitución estadounidense sobre el mismo punto es notoria. Sin embargo, la mayoría de los integrantes de la comisión consideró que las razones expresadas pertenecían al campo de la abstracción, donde *“es muy fácil defender el pro y el contra de todas las teorías”* y lo verdaderamente difícil es la aplicación de la teoría a los casos prácticos, por lo que en el dictamen se argumentó contra el senado mediante el análisis de su funcionamiento en el régimen político mexicano.

Según la Comisión de Constitución *“...No por su existencia se mejoraron las leyes, ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática...”*²⁵¹ Más allá de permitir escuchar y reflexionar sobre las diversas opiniones, era centro de la conspiración, *“...Distante del generoso pensamiento de dar treguas para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva...”*²⁵² Por estas razones, no fueron convincentes las grandes ventajas de una segunda cámara, ya que, incluso, en la realidad *“... A una discusión incompleta, frecuentemente ligera y precipitada en una de las dos asambleas, sigue en la otra una discusión que ni es más profunda ni más luminosa...”*²⁵³

Además, para la comisión no se puede concebir la existencia de una segunda cámara, sino con diferentes condiciones de edad, de censo o base para la elección, y de formas electorales. Cualquiera de estas diferencias en la

250. Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857], *op. cit.*, pp. 320-321.

251. *Idem*

252. *Idem*

253. *Ibidem*, p. 322.

organización de la cámara popular y el senado será suficiente para que este último sea el “...*punto de apoyo de todos los intereses que quieren prevalecer con perjuicio del interés general...*”²⁵⁴ Esta idea se entiende mejor, si se observa que el estado social era visto como una lucha permanente, “...*De un lado la ambición, la avaricia y la vanidad de un pequeño número de hombres quieren aprovecharse de la ignorancia y apatía de las masas para adquirir, extender o conservar injustas prerrogativas; del otro lado las masas, haciendo para mantener la igualdad esfuerzos por lo regular mal concretados y poco perseverantes.*”²⁵⁵

En cuanto al papel que desarrollaba el senado como el lugar en donde se escuchaban los intereses de todas las entidades federativas, la comisión también expresó sus dudas. Según esta, durante el tiempo que había existido, el senado no representó la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, ya que en realidad olvidaba a los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía.²⁵⁶

Ante estas consideraciones, la Comisión de Constitución propuso la creación de un poder legislativo depositado en una sola asamblea. No obstante, aun con la supresión del senado, en el dictamen es evidente que los constituyentes aun asumían algunas de las bases ideológicas sostenidas por los padres fundadores estadounidenses, toda vez que al exponer las razones sobre la organización de la asamblea, manifiestan haber procurado establecer toda clase de “garantías” para evitar “*la corrupción y la intriga, la seducción demagógica y el ciego espíritu de partido*” que pueden presentarse en una sola asamblea. Para ello, se buscó establecer una asamblea doblemente numerosa a la que existía en ese momento, mediante la elección de un diputado por cada treinta mil habitantes y, sumado a ello, se confirmó el principio de elección indirecta en primer grado.

Aunque el proyecto fue apoyado por la mayoría de los constituyentes, lejos estuvo de ser la postura dominante entre los miembros del congreso. El proyecto encontró fuerte oposición dentro de la asamblea e, incluso, puso en

254. *Idem*

255. *Idem*

256. *Ibidem*, p. 322.

riesgo la aprobación de la propuesta de la comisión, derivado de la división y las cerradas votaciones. La más notable oposición fue la realizada por el diputado ISIDORO OLVERA, quien formuló su voto particular disintiendo en diversos temas centrales del proyecto, exponiéndolo en la misma sesión del 25 de agosto de 1856. En cuanto al tema del sistema representativo, sus argumentos se concentraron en atacar la supresión del senado, adoptando las razones de los padres fundadores estadounidenses.

Incluso, OLVERA insertó citas textuales de estudios sobre la constitución estadounidenses su voto particular, para tomar como propias las razones alegadas en defensa de senado, derivado de la importancia que concedía a la experiencia estadounidense. Reconoció expresamente que *“Entre las razones que se alegaron para consultar la existencia de una cámara revisora, figuran algunas que por ser de mucho peso e interés debo insertarlas, tomándolas a la letra del comentario hecho a la Constitución de Estados Unidos por M. Story.”*²⁵⁷

En las citas mencionadas se hace referencia a los principales argumentos a favor de la división del poder legislativo. Los postulados son ya conocidos, el principal, es que una segunda cámara constituye el freno más fuerte contra la *“legislación precipitada y opresiva”*, ya que los cuerpos públicos son accidentalmente arrasados por la *“violencia de las pasiones, son impetuosos, impacientes, irritables”*. En los órganos públicos se produce la tendencia a actuar con espíritu de cuerpo, y los jefes populares frecuentemente adquieren un ascendiente extraordinario sobre la asamblea por sus talentos o su elocuencia.²⁵⁸

Asimismo, las decisiones se toman con precipitación, se debaten sin atención y se analizan sin prudencia, por lo que la impaciencia de la multitud hace imposible toda deliberación cuando se trata de una medida popular. Sin embargo, con una segunda cámara no solamente se intenta frenar la legislación precipitada y poco razonada, sino también se trata de poner precauciones a la fuerte propensión de los cuerpos públicos a aumentar su

257. *Ibidem*, p. 353.

258. *Cfr., ídem*.

poder. Sin una segunda cámara, el poder legislativo no tendría un freno a ejercicio desmedido de su poder.²⁵⁹

Estas razones son resumidas y complementadas, con otras de las ideas de los padres fundadores, por OLVERA al manifestar que:

“La utilidad de la división del poder legislativo se funda además en otras razones no menos importantes, que pueden reducirse a las siguientes, que en parte son el resumen de las indicadas por el autor de los párrafos insertos. Da garantías contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa; es más fácil reparar los errores antes que se vuelvan fatales al pueblo por la dilación que encuentra una medida en el doble debate que tiene que sufrir una proposición, dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes y a la calma de las pasiones; las facciones y el gobierno encuentran más obstáculos para la seducción de los diputados y senadores, pues no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos cuerpos; éstos se vigilan mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales, siendo constante que, a proporción que uno es imprudente y fogoso, el otro se vuelve circunspecto y tranquilo; en fin, por este contrapeso se hace casi imposible la arbitrariedad más terrible todavía en los congresos que en los gobiernos unitarios.”²⁶⁰

Como puede apreciarse, el constituyente opositor además de asumir la idea de la legislación “precipitada” derivada de una sola cámara, también reproduce la presunción sobre los “errores” comunes en los que cae la cámara baja así como la supuesta “reflexión” de las decisiones por parte del senado. Asimismo, retoma el papel de las “facciones” en la toma de decisiones parciales pero, sobre todo, trae a discusión la idea de los controles mutuos de las cámaras, con clara referencia al sistema de los frenos y contrapesos.

No obstante, aunque los fundamentos retomados por OLVERA para sostener la necesidad del senado eran similares a los sostenidos por los padres fundadores estadounidenses, no abogó por una organización del sistema representativo semejante a la del Estado vecino del norte. En su lugar,

259. *Cfr., ibidem*, p. 354.

260. *Ídem*, p. 354.

propuso que el origen y el tiempo de la elección de senadores y diputados fueran iguales; que se evite un absoluto veto de las leyes por parte del senado, manteniendo únicamente aquel que afecte los verdaderos intereses de la Unión; y, que se exigieran las mismas cualidades para ser diputado o para ser senador.²⁶¹

Después de la exposición del dictamen del proyecto de constitución presentado por la comisión y la lectura del voto particular de OLVERA, no existió mayor discusión sobre la organización del sistema representativo. Fue hasta la sesión del 10 de septiembre de 1856 cuando se abrió la discusión sobre la propuesta de la Comisión de Constitución en torno a la supresión del senado. Aunque el debate no tuvo la profundidad del dictamen del proyecto ni la del voto particular de OLVERA, existieron algunas participaciones valiosas en torno a la existencia del senado.

Sin duda, la más destacada intervención fue la realizada por ZARCO, quien expuso con claridad que el senado no es necesariamente aristocrático y que “...puede ser republicano y democrático, si deriva del pueblo...”²⁶² Según el diputado y cronista, la crítica al senado estaba planteada en términos erróneos, aquellos que se rechazaba era el senado como lo organizaba la constitución de 1824, cuya esencia aristocrática se debía a la elección de sus integrantes por parte de las legislaturas así como a la exigencia de haber servido en otros cargos públicos, sin pasar olvidar que permitía la integración de generales y obispos, quienes regularmente actuaban en contra de toda reforma.²⁶³

Para ZARCO este era el principal mal del senado, su origen, es decir, el modo de su elección a través de las legislaturas locales. Su propuesta, siguiendo expresamente a OLVERA, fue la elección del senado por los mismos colegios que nombran a los diputados, con esto desaparece toda idea de la aristocracia. Fuera de este inconveniente en la elección, ZARCO no identificó ningún otro problema, ni la alegada lentitud en la emisión de la legislación. Contrario a ello manifestó que las demoras en la expedición de las leyes está

261. *Ibidem*, p. 355.

262. *Ibidem*, p. 835.

263. *Ídem*.

en el orden normal de los sistemas constitucionales, al ser una garantía y una ventaja de acierto para los pueblos, por que la “...acción de un Congreso nunca debe ser tan expedita como una dictadura, y la discusión, las votaciones, las revisión y las enmiendas son nuevas garantías de acierto favorables a los intereses de la sociedad.”²⁶⁴

Los argumentos planteados por ZARCO fueron debatidos por diversos integrantes del congreso, las críticas tenían en común la consideración del senado como una institución aristocrática que no tenía cabida en una “democracia”. En las diversas participaciones de los diputados opositores a los planteamiento de ZARCO, se advierte una concepción sumamente básica de la democracia al considerarla equivalente a la toma de decisiones mayoritarias y en donde la base de la democracia representativa es el voto del pueblo.²⁶⁵ De ahí que una institución que no es votada por el pueblo, que en ocasiones sus decisiones son fruto de votaciones en donde una minoría de Estados se pone sobre la mayoría, y en donde las propuestas de la cámara de diputados se ve frenada por senadores no votados por el pueblo, hacía ver en ella un elemento antidemocrático no aceptable en una democracia.

Con la expresión de estas posturas divergentes concluye la de la sesión en donde se debatió uno de los temas centrales del sistema representativo. La división del congreso constituyente en torno al tema se puede apreciar en los resultados de la votación, en donde por 44 votos a favor y 38 en contra, prevaleció la propuesta de la comisión para establecer un poder legislativo unicameral, suprimiendo la figura del senado.

Pero la supresión del senado no fue el único tema sobre la organización del sistema representativo en el que se vio reducida la influencia de las ideas de los padres fundadores estadounidenses. En la discusión sobre la elección indirecta de los diputados, los constituyentes mexicanos no consideraron esta forma electoral como un mecanismo contra-mayoritario encaminado a separar a los ciudadanos de los representantes a fin de limitar la influencia de los primeros sobre los segundos o, incluso, evitar aglomeraciones en los que las

264. *Ibidem*, p. 836.

265. En este sentido se pueden observar las intervenciones de los diputados GARCÍA GRANADOS, GAMBOA y MORENO. *Vid.*, *Ibidem*, pp. 836-840.

masas se dejaran llevar por las pasiones, tal como lo pensaron los fundadores estadounidenses, sino que el debate se concentró en la afinidad de este sistema con la democracia y su relación con la experiencia mexicana.

El dictamen del proyecto de constitución presentando por la comisión proponía la elección indirecta de los diputados, sistema que era habitual en la época.²⁶⁶ Para la mayoría de los integrantes del congreso, la elección indirecta no se oponía a la democracia, a la expresión del sufragio universal ni afectaba la representación de los intereses del pueblo. En el dictamen del proyecto de la comisión se manifestó que “...*Adoptando el principio de la elección indirecta en primer grado, que realmente no se opone a la posible expresión del sufragio universal, estarán representados todos los intereses legítimos y las opiniones razonables...*”²⁶⁷

No obstante, abierta a discusión la propuesta de la comisión, en la sesión del 18 de septiembre de 1856, se expusieron destacados argumentos opuestos a la elección indirecta. Los más sobresalientes fueron los formulados -nuevamente- por ZARCO, quien consideró que la elección indirecta no era adecuada para conocer la verdadera opinión pública; que falsea el sufragio; y, reprochó a la comisión haber mantenido este sistema indirecto a pesar de haber defendido los principios democráticos. La intervención de ZARCO hizo evidente su desconfianza hacia esta forma de elección:

“El señor ZARCO extraña que la comisión, que tan celosa se ha mostrado de la perfecta aplicación de las teorías democráticas recurriendo siempre al pueblo, conserve todavía la elección indirecta, que nunca es ni puede ser el medio verdadero de conocer la opinión pública.

La elección indirecta se presta a influencias bastardas, a la coacción ministerial, a toda clase de intrigas, es un artificio para engañar al pueblo haciéndole creer que es elector y empleándolo en crear una especie de aristocracia electoral que, mientras más se eleva en grados, más se

266. La elección indirecta fue planteada en la *Constitución de Cádiz*, en la *Constitución de Apatzingán* y en todas las constituciones del México independiente expedidas hasta ese momento. Incluso la elección de los integrantes del congreso constituyente de 1856-1857 fue indirecta. El voto indirecto existió en uno, dos o tres grados, por lo que no era sorprendente la propuesta de la comisión sobre la elección indirecta en un grado.

267. *Ibidem*, p. 322.

separa del espíritu y de los intereses del pueblo. Se ve muy a menudo que un partido gana las elecciones llamadas primarias y secundarias y pierde, sin embargo, las de diputados, fenómeno que sólo explican la seducción, la violencia, el cohecho y el soborno, armas vedadas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo [...]

¿Por qué, pues, la comisión recurre al medio de falsear el sufragio? ¿Por qué sin quererlo cede a esa especie de horror al pueblo de que hablaba ayer el señor Arriaga? Pero ya que su señoría quiere que de las últimas clases del pueblo salgan los representantes, comience por el principio, recurra a la fuente más pura, al pueblo y sólo al pueblo, y haga que sea verdad que todo ciudadano es elector. Así logrará también que se ensanche ese círculo vicioso de hombres públicos de que no podemos salir; así tal vez no volverá a estos escaños ninguno de los que antes han sido diputados, pero los que vengan serán indudablemente representantes del pueblo, escogidos por el pueblo.”²⁶⁸

En las palabras de ZARCO es manifiesto su conocimiento sobre la relación entre la elección indirecta y la separación que genera entre los ciudadanos y los representantes, así como la formación de grupos que se mantienen constantemente en el círculo de poder. Ante estos señalamientos, ARRIAGA respondió estar de acuerdo con ZARCO, sin embargo, no logró hacer prevalecer su opinión sobre la mayoría de los integrantes de la comisión, aunque intentó defender la propuesta de la elección indirecta debido a la carencia de las costumbres políticas de la sociedad mexicana.²⁶⁹

De opinión intermedia entre estos diputados, fue la realizada por OLVERA, quien se manifestó a favor de la implementación de la elección directa, pero de manera progresiva, aunque justificó que la comisión dio un paso importante al establecer un solo grado en la elección indirecta y no tres, como siempre se había establecido:

“El señor OLVERA dice que la comisión quiere la elección directa, pero no tan pronto como el señor ZARCO, sino de una manera progresiva, y que,

268. *Ibidem*, pp. 860-861.

269. *Cfr., ídem*.

así, en vez de establecer los tres antiguos grados de elección, deja uno solo, lo cual es un paso importante en la aplicación de los principios democráticos.

Para no avanzar de una vez hasta la elección directa, la comisión ha atendido a la situación actual de nuestra población, dividida por desgracia en una clase alta, en otra media y en otra ínfima, que se compone de indígenas no emancipados todavía. La elección directa sería oportuna cuando la población presente un carácter homogéneo; entretanto, si se establece el sufragio directo, tampoco expresará la voluntad pública como pretende el señor Zarco, pues los sirvientes de hacienda votarían como quiere el propietario y los que viven como esclavos en las panaderías no tendrían voluntad propia. Menester es esperar la emancipación de estas clases desgraciadas; debe atenderse a nuestra falta de costumbres políticas y, entretanto, es bastante progreso reducir a un solo grado las elecciones para que así se depuren de las malas influencias que reciben.”²⁷⁰

La intervención de OLVERA es contundente al poner frente al congreso las condiciones sociales de México que dificultan la implementación de la elección directa. Y aunque ZARCO replicó los argumentos de OLVERA, esta vez no logró ser convincente, su intervención simplemente abogó por organizar un sistema representativo real, con más ánimos que argumentos. Sin embargo, ZARCO no fue el único diputado que defendió la elección directa, IGNACIO RAMÍREZ también intervino para defender la elección directa por su afinidad con el sistema representativo y la forma de vincular este con el ejercicio de la soberanía:

“...no hay progreso mientras se conserve con más o menos grados un absurdo que falsea y desnaturaliza el sistema representativo. Fúndase este sistema en que el pueblo es soberano, y, habiendo elecciones indirectas, ¿cómo ejerce esta soberanía? De ningún modo, ésta es la verdad. Nunca sabe quién será diputado; de aquí viene que vea con indiferencia las elecciones, pues sabe que su voluntad ha de estrellarse

270. *Ídem.*

ante un mecanismo embrollado y artificial que huye de la influencia del pueblo porque le tiene miedo y lo mira con desconfianza.

Que los ciudadanos son electores no ha sido hasta ahora más que una vana ilusión que es tiempo ya de realizar; pero para esto no hay que asustarse ante el pueblo. Si se quiere que los congresos representen la opinión del país, no hay más medio que la elección directa [...]

La elección indirecta se presta al monopolio de los cargos públicos, cosa que es imposible cuando para elegir un solo diputado no se necesiten los votos de un colegio, sino de varias municipalidades.[...]

¿Qué queda de la teoría del sistema democrático con una serie interminable de delegaciones de soberanía? ¿Para qué ha de haber representantes que nombren otros representantes, apoderados que busquen a otros apoderados? Sólo para huir de la voluntad del pueblo.

Con la elección directa, el pueblo errará o acertará, pero el resultado será la expresión de su voluntad. Con la indirecta ni siquiera tomará interés por un orden de cosas que, proclamándolo soberano, lo declara imbécil e insensato quitándole hasta la más remota intervención en los negocios.

[...] La autoridad, el gobierno, ha de querer siempre el sufragio indirecto, porque todo intermedio entre el pueblo le es favorable para falsear la opinión. La elección indirecta se debe rechazar por los liberales como un absurdo, como un contraprinipio en el sistema democrático, y también como un escándalo de inconsecuencia.

Todas las ventajas están del lado de la elección directa. Y al votar los ciudadanos no van a discutir los negocios públicos, ni resolver las cuestiones políticas, sino simplemente a buscar personas aptas para estas funciones. [...] En la elección indirecta hay equivocaciones, pero de mala fe, porque no se busca aptitud sino compromisos..."²⁷¹

La participación de RAMÍREZ es de gran relevancia ya que nos muestra la concepción de la democracia dominante en ese momento, consistente en la participación del pueblo y decisión de las mayorías. También se muestra el temor ante la formación de grupos que se mantienen constantemente en el círculo de poder, tal como lo aseguró ZARCO en su participación. Además, en al menos tres ocasiones manifiesta que este sistema es útil para hacer huir al

271. *Ibidem*, pp. 860-861.

gobierno de la influencia del pueblo, lo que podría indicar que RAMÍREZ era consiente del uso de este mecanismo como un medio para alejar a los representantes de los representados.

Aunque los argumentos proporcionados hicieron ver los defectos de la elección indirecta y las ventajas de la elección directa, la mayoría de los constituyentes aprobó el artículo con la propuesta del sistema indirecto. El mismo resultado se replicó en la elección del presidente, en donde si bien se desarrollaron nuevos argumentos, derivado de la distinta naturaleza y circunstancias del cargo, dominaron consideraciones sobre la uniformidad y analogía que deben guardar las reglas electorales para evitar complicaciones; la sospecha de que el ejecutivo se pudiera considerar con un mayor legitimidad por ser electo directamente por el pueblo y se sobrepusiere sobre el congreso; y, prevenir la discordia civil derivado de la disputa del poder fuera del campo legal por parte de los vencidos electoralmente.²⁷²

El rechazo por la elección directa del poder ejecutivo podría interpretarse como un intento por establecer un nuevo equilibrio entre el congreso y el ejecutivo, pero ahora con prevalencia para el legislativo. No solamente por las manifestaciones sobre la tendencia del ejecutivo a considerarse con mayor legitimidad si se estableciera su elección directa sino que, además, puede notarse por las modificaciones en el funcionamiento de las relaciones entre estos poderes en comparación con la constitución de 1824. Este aspecto es notorio si se analizan los cambios en las facultades del congreso y del ejecutivo, así como en el procedimiento legislativo.

Si bien se otorgaron facultades extraordinarias al presidente, como la suspensión de garantías establecida en el artículo 29 de la constitución 1857, esta debía ser aprobada por el congreso. Además, en el proceso legislativo perdió fuerza el veto presidencial de las leyes, ya que se requería únicamente la mayoría simple de votos a favor para superarlo. Incluso, sumado a esto, el congreso tenía la facultad de estrechar o dispensar los trámites del proceso legislativo, incluidas las observaciones del presidente, tal como lo disponía el artículo 71 de esta constitución.

272. *Cfr., Ibídem*, pp. 952-959.

La intención de estos cambios en la organización de los poderes se puede interpretar mejor a la luz de un documento de importancia excepcional en el estudio de la constitución de 1857: la *Circular de la ley de la convocatoria*, documento en donde se expusieron los objetivos de la reforma de 1874. La finalidad de los cambios en la constitución 1857 no fue otra que ajustar el funcionamiento de los poderes a dos finalidades: en primer lugar, acelerar la transformación del país mediante la expedición pronta de leyes dirigidas a regular las necesidades políticas y económicas de ese momento; y, en segundo lugar, pacificar al país mediante las facultades que permitían al ejecutivo actuar de inmediato y sin limitación, como lo eran sus facultades extraordinarias de suspensión de garantías.

Sin embargo, una vez realizados los cambios, esencialmente las leyes de reforma, se buscó “restablecer” el equilibrio de los poderes legislativo y ejecutivo, para fortalecer a este último frente al primero, ya que según la *Circular*, “...*el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia enfrente del legislativo...*”²⁷³ Así, este importante documento expone que aunque la forma de gobierno consagrada en la constitución de 1857 es la única que conviene a la voluntad y los intereses del pueblo, no se contrapone la necesidad de su adición o reforma.

Por ello, en la *Circular* se manifestó que el desarrollo normal de la administración exige que “...*no sea todo el Poder Legislativo, y que ante él no carezca de todo poder propio el Ejecutivo...*”²⁷⁴ Se justifica que ante situaciones extraordinarias puede ser necesario aceptar los inconvenientes a cambio de la energía de la acción, pero “...*para tiempos normales, el despotismo de una convención puede ser tan malo o más que el despotismo de un dictador...*”²⁷⁵ Por estas razones, en esencia se propuso la reinstauración del senado y el otorgamiento de la facultad de veto al presidente:

“... se propone, que el poder legislativo se deposite en dos cámaras.

273. “Circular de la ley de la convocatoria”, en Casillas, Roberto (Comp.), *La restauración del Senado 1867-1875*, Senado de la República, México 1985, p. 18.

274. *Ibidem*, p 19.

275. *Idem*.

Es la opinión común, que en una República federal, sirven las dos cámaras para combinar en el poder legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una cámara de diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federativo.

Ha sido una objeción vulgar, que el senado representa un elemento aristocrático. Lo que pueden y deben representar los senadores, es un poco más de edad, que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios.

También se ha hecho la objeción, de que en dos cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social. Ahora que se ha consumado, puede considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una cámara, modere convenientemente en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra [...]

En el pensamiento del gobierno, lo sustancial es, la existencia de dos cámaras; dejando a la sabiduría del congreso, resolver sobre la forma y combinación de ellas”.²⁷⁶

En la *Circular* se declaró la utilidad de una sola cámara en el poder legislativo para la pronta emisión de leyes, sin embargo, una vez que el gobierno había logrado impulsar las leyes de reforma, consideradas necesarias para enfrentar la inestabilidad política y económica del momento, su interés fue consolidarlas y, uno de los mecanismos que ayudarían a este fin sería el

276. *Ibidem*, p 20.

establecimiento de un procedimiento para dificultar su modificación.²⁷⁷ De ahí que se presentara, ahora al senado como una institución que servía para una mejor reflexión de las leyes y parte de un sistema para el control de los impulsos entre las cámaras.

Ante el rechazo inicial de diversos integrantes del congreso y algunas entidades federativas, el esfuerzo de los argumentos se dirigió a reducir los riesgos de una posible dictadura, mejorar la representación y, sobre todo, buscar una mejor representación de los intereses de las entidades federativas. Este fue el sentido que tomó el dictamen del Congreso presentado el 24 de diciembre de 1869:

“La Comisión ha leído toda la parte de la historia del Congreso Constituyente relativa a la división del Poder Legislativo en dos Cámaras; y está convencida de que las razones expuestas por los diputados Olvera, Zarco y Prieto, en favor del establecimiento del Senado, son más eficaces y concluyentes que las alegadas por los impugnadores de esta institución; por consiguiente, la Comisión abraza el extremo afirmativo de la primera de las cuestiones propuestas [...] Las dos Cámaras, pues, son la garantía de que el pueblo no será lanzado a las aventuras. La segunda ventaja es evitar el egoísmo Legislativo [...] una ventaja que es la mayor de todas: la división en dos Cámaras, es el único medio de hacer que los diputados del pueblo respeten al pueblo. Es un principio constante que todas las veces que se da poder a un hombre, lo ensancha cuando puede. Dad a una Asamblea un poder ilimitado; estad ciertos de que no lo limitar [...] Todas las consideraciones expuestas anteriormente autorizan a la comisión a

277. En este sentido, es de gran interés considerar que el presidente BENITO JUÁREZ reconoció el objetivo de la supresión del senado y las finalidades de su restauración mediante una circular dirigida a los gobernadores de los estados en la que exponía algunos argumentos esgrimidos cuando el Senado había sido suprimido: “Conveniente fue y hasta indispensable la creación de una sola Cámara cuando era preciso legislar de una manera casi revolucionaria para llevar a cabo las leyes salvadoras de la Reforma; pero ya son otros los tiempos y no hay el menor peligro de que, en un Senado de elección popular, vuelvan a verse representados los intereses del clero y los fueros del ejército, que fueron en otros días los enemigos más poderosos del progreso y de la libertad”. Por ello, y como principal objetivo de la circular, solicito el apoyo a esta reforma, insistiendo en su utilidad para mejorar la representación de los intereses de las entidades federativas y su participación en la creación de las leyes: “Comprendo perfectamente la prevención justa y fundada y que ha habido en otros tiempos contra la Institución del Senado... Con el establecimiento del Senado, los estados tendrán una representación directa e igual en la formación de las leyes, cosa que no sucede ahora habiendo una sola cámara, porque haciéndose la elección por distritos hay estados que apenas tienen tres representantes, mientras otros cuentan con mayor número”. *Vid.*, “Circular de Juárez a los gobernadores proponiendo la creación del senado”, en Casillas, *Op. Cit.*, pp. 32-33.

pensar que los efectos de la división del poder Legislativo en dos Cámaras serán altamente provechosos a la República: sus relaciones exteriores tendrán más firmeza y respetabilidad; las leyes serán el fruto de deliberaciones más reposadas... los funcionarios públicos se contendrán en los límites de sus deberes, porque su jurado de sentencia será más numeroso [...]; y por último, la dictadura será menos frecuente entre nosotros.

"El establecimiento de la segunda Cámara no hará más pesado para el pueblo el presupuesto, porque cesando la razón que indujo el ánimo del Congreso Constituyente a establecer una base reducida para el nombramiento de Diputados, cesará también la misma base; y se adoptará otra que haga menos numerosa la Cámara de representantes; y que por lo mismo no grave al tesoro federal. Con el establecimiento de la segunda Cámara, el pueblo ganará en garantías, sin perder nada de su propiedad privada: el número de sus legisladores será menor, ó igual al presente; y la compensación de los Senadores será la misma que la de los Diputados.

"Para quitar a la segunda Cámara lo que tuvo de aristocrático en la segunda época del sistema federal, la comisión consulta al Congreso que solo se exija para ser Senador sobre los requisitos necesarios para ser Diputado, el de la edad: todo ciudadano mexicano que tenga treinta años cumplidos, tendrá abierta la puerta del Senado por medio del voto de las Legislaturas de los Estados."²⁷⁸

En estos valiosos documentos de la historia constitucional mexicana queda constancia de las complejidades políticas y sociales que moldearon y replantearon la concepción sobre el senado. Si bien es notoria la herencia de los fundamentos ideológicos de los padres fundadores de la constitución estadounidense, especialmente con la idea sobre “impulsos excesivos” en la legislación de una sola asamblea, no puede afirmarse que la institución del senado fue fruto de una simple copia de la institución de los Estados Unidos de América e, incluso, tampoco se asumieron sin más las justificaciones para su creación. La institución del senado en esta época obedeció a las circunstancias

278. Citado por Carmona, Doralicia, El presidente Lerdo de Tejada promulga la ley que restablece el Senado, en <https://bit.ly/3rYy82v>. Última consulta 20/01/2022.

políticas, económicas y sociales del momento, así como al proyecto político de época.

Con este panorama es posible observar la permanencia de muchos de los fundamentos ideológicos del sistema representativo estadounidense, especialmente el relativo a las decisiones “apresuradas” y “apasionadas” ante la existencia de una sola cámara. Pero sobre todo, muchos mecanismos de la estructura contra-mayoritaria permanecieron en el sistema constitucional, aunque ya sin obedecer completamente a las justificaciones elitistas planteadas por los padres fundadores estadounidenses.

En primer lugar, se conservaron las elecciones indirectas para diputados, senadores y el ejecutivo. En esta constitución se estableció únicamente un grado, es decir, los ciudadanos elegirían a ciudadanos por municipalidades, quienes finalmente emitirían su voto por los candidatos a los cargos públicos. Aunque parece desafortunada la decisión, la elección indirecta era el sistema común de su tiempo, además de esto, fueron de gran peso las razones sobre las grandes diferencias económico-sociales que impedirían un ejercicio voluntario y real del voto directo.

En segundo lugar, aunque en comparación con la constitución de 1824, que establecía que por cada ochenta mil personas se elegirían diputado, la de 1857 redujo la extensión de los distritos electorales, ya que establecía el nombramiento de un diputado por cada cuarenta mil habitantes, aun así eran más grandes los distritos en comparación la constitución estadounidense que estableció que el número de representantes no excederá de uno por cada 30 mil habitantes.

En tercer lugar, la extensión de los mandatos fue similar a la establecida en la constitución de 1824. La duración del ejercicio de los cargos para diputados y senadores se mantuvo en 2 años y para el presidente en 4 años con posibilidad de reelección. Sin embargo, con las reformas posteriores a la constitución de 1857 se fortaleció la figura del ejecutivo, especialmente con la extensión del mandato a través de la figura de la reelección, primero con la limitación de no hacerlo para el periodo inmediato según la reforma del 5 de mayo de 1878, después, posibilitando la reelección inmediata de acuerdo con

la reforma del 21 de octubre de 1887 y, finalmente, con la extensión del cargo a 6 años, con la reforma del 24 de noviembre de 1902.

En cuarto lugar, el reducido número de integrantes en cada una de las cámaras, especialmente el senado, fue otro mecanismo contra-mayoritario que no tuvo cambios. Incluso, aún con la supresión del senado en 1857, se estableció un reducido número de diputados que, como se ha descrito, tuvo la finalidad de emitir con mayor facilidad y rapidez las leyes. Aún con las reformas posteriores, el reducido número de diputados y senadores se mantuvo.

En quinto lugar, las facultades contra-mayoritarias otorgadas al ejecutivo se mantuvieron, aunque en algunos casos se vio reducido su poder, como en la facultad de veto que era superable con relativa facilidad por votación en el congreso. Sin embargo, también surgieron otras facultades que le otorgaron un poder considerable, como sus facultades extraordinarias para la suspensión de garantías para casos de invasión o perturbación de la paz pública.

3. El sistema representativo en el constituyente de 1916-1917.

Los debates del congreso constituyente de 1916-1917 son conservados en su totalidad en el diario de debates, lo que permite un acceso completo a las ideas que dieron lugar a la organización del Estado mexicano. Además, existen otras fuentes complementarias con valiosa información sobre el congreso, como la *Historia de la Constitución de 1917* de FELIX F. PALAVICINI y la *Crónica del Constituyente* de DJED BÓRQUEZ. También se tiene registro de los discursos más importantes desarrollados dentro la tribuna parlamentaria, en los cuales se muestran los temas más preocupantes para los constituyentes mexicanos.

La diversidad y la disponibilidad de las fuentes de información sobre este periodo constitucional permiten un conocimiento más claro y profundo de los fundamentos sobre los cuales se organizó el Estado mexicano 1917, en comparación con la limitada información sobre los debates de los congresos de los que emanaron las constituciones de 1824 y 1857. No obstante, también en contraste con estos últimos congresos, en la asamblea reunida en Querétaro no se desarrolló un debate sobre el sistema representativo que estuviera al

nivel, la profundidad o la pasión con la que se discutió el tema en aquellos congresos.

En el constituyente de 1916-1917 la discusión de los dictámenes sobre la organización del sistema representativo fue casi nula, muchos de los temas que ocasionaron acalorados debates años atrás, en este congreso se aprobaron sin discusión. Solo algunos temas generaron un análisis más amplio dentro de las sesiones del congreso, como la elección directa para los distintos cargos públicos o las facultades del presidente, especialmente aquellas de carácter extraordinario, no obstante, no existió un debate como tal.

Sin embargo, esta situación no es sorprendente, el limitado debate sobre la organización del sistema representativo se debe a la convergencia de diversos factores. En primer lugar, a diferencia de los congresos constituyentes de 1823-1824 y 1856-1857, que estuvieron integrados por representantes de las distintas, e incluso, antagónicas tendencias políticas, el congreso de 1916-1917 se caracterizó por una tendencia revolucionaria. Aunque no puede hablarse de una ideología revolucionaria homogénea, ya que dentro del congreso existían grupos con divergencia de pensamiento, se compartía la idea de cambio pasando ante cualquier tipo de obstáculo y los acuerdos sobre cierta forma de organización.²⁷⁹

En segundo lugar, porque las instituciones políticas establecidas en la constitución de 1857, y sus reformas, se consolidaron durante los más de cincuenta años de la estabilidad que tuvo, lo que permitió considerar a estas instituciones como las más adecuadas y funcionales para la realidad mexicana. Esta situación puede corroborarse con la propuesta original del movimiento revolucionario constitucionalista que consistía en restituir la fuerza y la vigencia de la constitución de 1857, hasta finalmente decantarse por una nueva constitución, que retomó textualmente la mayoría de los artículos sobre la organización de los poderes públicos.

En tercer lugar, las preocupaciones y las propuestas discutidas dentro del congreso constituyente de Querétaro se concentraron en el establecimiento de los derechos sociales. Las demandas sociales, agrarias y del trabajo que

279. Cfr. Sayeg, El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1986), t. II, *op. cit.*, p. 231.

originaron el movimiento armado revolucionario, eran exigencias que debían reflejarse en la constitución. De ahí que la organización de los poderes públicos pasara, en cierta forma, a un plano secundario, toda vez que las instituciones políticas establecidas en 1857 mostraron ser funcionales, y la premura del tiempo impedía extender el análisis en aspectos que parecían resueltos.

En este sentido, en la sesión ordinaria número 26 del veintinueve de diciembre de 1916, fue puesto a discusión el artículo 50, entre otros, relativo a la composición del poder legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. En la presentación del artículo ante el congreso se enfatizó que correspondía con el artículo 51 de la constitución de 1857, y únicamente se modificó la expresión “Poder Legislativo de la Nación” por la denominación “Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos”. Sin embargo, no se presentó discusión alguna y fue aprobado por unanimidad en votación nominal.

Uno de los pocos temas sobre el sistema representativo que ocasionó mayor atención y discusión por parte de los constituyentes de 1916-1917, fue el relativo a la forma de elección de los integrantes del senado. En la sesión ordinaria número 36 del nueve de enero de 1917, fue puesto a discusión el artículo 56, en el cual se proponía la elección directa de los senadores, sin embargo, cuando ningún candidato hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los padres electorales respectivos, la legislatura de cada Estado elegiría entre los dos que tuvieran más votos.

La posibilidad de la intervención de las legislaturas de los Estados en la elección de los senadores no fue bien recibida por la mayoría de los diputados constituyentes, quienes consideraron dicha propuesta con un *“resabio de elección indirecta”*.²⁸⁰ Asimismo, se argumentó que dada la poca voluntad del pueblo para ejercer sus derechos democráticos, ningún diputado alcanzaría la mayoría absoluta y la elección quedaría a merced de las legislaturas. Además, esto permitiría que un presidente pudiera tener un senado a sus órdenes, pues al hacer propaganda con los gobernadores, y estos con sus legislaturas locales, podrían elegirse a cualesquiera personas. Por lo tanto, se propuso

280. Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, t. II, Secretaría de Cultura-INEHRM, México, 2016, p. 564.

unificar la redacción para establecerse que al igual que los diputados y el presidente, la elección sea directa según lo determinados en la ley electoral.²⁸¹

Por otro lado, el diputado PAULINO MACHORRO Y NARVÁEZ, en defensa del proyecto, pronunció un discurso sobre las complejidades de la institución del senado en el sistema constitucional del 1857, el cual nunca buscó formar un senado aristocrático sino que le dió un origen enteramente democrático, razón por la cual no se concedió a las legislaturas la facultad de nombrar a los senadores. Incluso, para evitar vacilar en la convicción de otorgar a los senadores el mismo origen que a los diputados, la elección popular, realizó una exposición sobre las razones de la adopción del senado en Estados Unidos de América, aunque cometió un anacronismo al considerar que fueron las diferentes posturas sobre la esclavitud, entre los Estados del norte y los Estados del sur, las que originaron la forma de elección del senado, problema entre los Estados que en realidad se suscitó casi un siglo después.

Según el diputado expositor, se presenta como argumento poderoso ante la opinión de los diputados que los senadores son electos por las legislaturas locales porque son la representación genuina de la federación; porque el senado es la “cámara federal” y representa los intereses locales de cada uno de los Estados. Sin embargo, es dudoso este argumento si se analizan los intereses que se jugaron en ese momento: los de carácter político y los de carácter social-económico. Y aunque los intereses del primer tipo son los más conocidos, porque representan el paso de la confederación a la federación, estableciendo al senado como representante de la federación, los intereses de carácter social y económico proporcionan una mejor explicación de la forma de elección de los integrantes del senado.

Para MACHORRO Y NARVÁEZ, los Estados del sur aceptaban la esclavitud de las personas negras porque era su forma de organización económica, mientras que los Estado del Norte la rechazaban, ya que eran más prósperos productores e industriales con mayor atracción a la migración por el trabajo libre. Por tener mayor población los Estados del Norte, tendrían ventaja en el congreso al tener mayor cantidad de representantes, mientras que los Estados del sur se verían superados y con el riesgo de ver eliminada la esclavitud. De

281. *Ibidem.* p. 565.

ahí que estos últimos abogaran por un senado en donde los Estados tuvieran el mismo número de representantes y así estar en posibilidad de mantener una ventaja.²⁸²

Después de enfatizar que la naturaleza aristocrática del senado se caracterizaría por la elección de los senadores por las legislaturas locales sin intervención del pueblo, MACHORRO Y NARVÁEZ defiende el proyecto al señalar que si bien es difícil que se lleguen a obtener la mayoría de los votos de un modo absoluto, mediante la participación democrática del pueblo en la elección de los candidatos, se llega a conocimiento de cuál es la candidatura más conveniente y se elige a una persona conocida en todo el Estado. Con este sistema se concilia la elección directa y la elección indirecta, ya que el pueblo mediante su elección directa expresó su voluntad y la legislatura local elegirá entre los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos.²⁸³

No obstante, en la sesión se presentaron diversas intervenciones en contra del proyecto y los argumentos proporcionados por MACHORRO Y NARVÁEZ, concentrándose la crítica en la dificultad para alcanzar la mayoría absoluta requerida, lo resultará en que en todos los casos serán las legislaturas las que designen a los senadores. Así, por una mayoría de 134 votos en contra del proyecto frente a 19 votos a favor del mismo, se ordenó modificar el proyecto en el sentido de establecer la elección directa, en donde las legislaturas de los Estados únicamente declararan electo al que hubiese obtenidos la mayoría de votos. Ese mismo día fue aprobada la modificación al proyecto por una mayoría de 105 votos a favor frente a 5 en contra.

282. *Cfr., ibídem*, pp. 567-568. Aunque expone los intereses que influyeron en la organización del senado con un grave anacronismo, es acertado diferenciar la existencia de intereses políticos e intereses social-económicos. En cuanto a los intereses socio-económicos, ciertamente la integración del senado con igual representación para los Estados, impediría que las masas, inconformes con la situación económica del momento, tuvieran mayor representación en una sola cámara, lo que les permitiría crear o impedir leyes por sí solas. El senado, integrado por miembros electos indirectamente por asambleas locales, con igual representación para todos los Estados (en donde no todos tenían poblaciones reactivas a la situación económica), sería un obstáculo para que, a través de sus integrantes, la legislación no se manejara por los “arrebatos” y las “pasiones”.

283. *Cfr., ibídem*, pp. 568 y 570..

Esta discusión representó el fin de la forma de elección indirecta para los cargos públicos de diputado, senador y presidente en México.²⁸⁴ Dentro del congreso constituyente de 1916-1917, la adopción de la forma de elección directa para los senadores constituyó la modificación más importante al sistema representativo mexicano. Por lo demás, aunque se extendieron las discusiones sobre las facultades del congreso, fueron votadas en su mayoría por una unanimidad, cuando no por una mayoría abrumadora. En el caso del poder ejecutivo, fueron pocos los aspectos discutidos, como el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero en su mayoría se aprobaron sin mayor discusión.

Ante este panorama se pueden evaluar los mecanismos contramayoritarios del sistema representativo estadounidense que aún permanecen en la organización institucional mexicana. Y aunque prácticamente ya no existió una referencia constante al sistema de los Estados Unidos de América o a los fundamentos ideológicos sobre los que se basó para justificar las instituciones establecidas en México, sus efectos continúan siendo los mismos.

En primer lugar, se eliminaron completamente las elecciones indirectas para diputados, senadores y el ejecutivo. Sin embargo, entre las razones para adoptar la elección directa no se planteó la intención de generar una cercanía entre los representantes y los ciudadanos, el argumento principal se relacionó con la democracia, es decir, en que los representantes deben dimanar de la voluntad popular mediante la participación del pueblo en su elección.

En segundo lugar, la constitución de 1917 amplió nuevamente la extensión de los distritos electorales toda vez que, en comparación con la constitución de 1857 que establecía que por cada cuarenta mil personas se elegirían diputado, ahora se fijó el nombramiento de un diputado por cada sesenta mil habitantes. Actualmente, la constitución establece un número fijo de diputados, que son 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional, lo cual, con el crecimiento poblacional genera distritos más extensos.

284. La elección directa para los diversos cargos públicos comenzó a introducirse en las leyes emitidas durante el movimiento revolucionario, el éxito de su recepción y ejercicio no ocasionó dudas para llevar esta forma de elección a los proyectos del constituyente, de ahí que tampoco exista una profunda discusión sobre la elección directa en el constituyente de 1917.

En tercer lugar, la extensión de los mandatos fue de 2 años para diputados y 4 años para los senadores y el presidente. En esta constitución se amplió la duración del cargo de senador por dos años más en relación con la constitución de 1857. No obstante, con las reformas posteriores se amplió la extensión de los mandatos para diputados, senadores y el presidente. En la actualidad los diputados tienen un mandato de 3 años, con posibilidad de elección hasta por cuatro periodos consecutivos; los senadores tienen un mandato de 6 años con posibilidad de elección por dos periodos consecutivos; y, el presidente, tiene un mandato de 6 años sin posibilidad de reelección.

En cuarto lugar, aunque parece un número extenso la cantidad de integrantes de la cámara de diputados, en comparación con el crecimiento poblacional se vuelve reducido. Lo mismo se puede referir sobre el senado, que tiene un número de integrantes casi cuatro veces menor que la cámara de diputados. El reducido número de estos podría colar a esta cámara como un mecanismo contra-mayoritario, sin embargo, la forma de elección de los senadores y el papel tan relevante que juegan los partidos políticos en la actualidad, dificultan afirmar que realmente se ajuste el senado a ese “papel contra-mayoritario”.

En quinto lugar, las facultades contra-mayoritarias otorgadas al poder ejecutivo se mantuvieron, aunque en esta constitución se vio aumentado su poder, otorgándole prevalencia sobre los otros dos. Además de las facultades extraordinarias para la suspensión de garantías en casos de invasión o perturbación de la paz pública, la disposición del ejército y la facultad de veto, se le otorgaron facultades que pertenecían al legislativo como el indulto, además se le concedieron facultades fiscales, hacendarias, policiales y reglamentarias. Esto ocasionó que el original sistema de frenos y contrapesos que buscaba un control entre los poderes con mecanismos de defensa proporcionados a cada uno, en la constitución de 1917 se desvirtuó al “armar” al presidente con una cantidad de mecanismos mucho mayor.

El panorama sobre la influencia del modelo de representación estadounidense en el desarrollo del sistema representativo mexicano permite identificar diversos factores que en la actualidad han ocasionado la crisis de nuestro sistema de representación. No solo por los aspectos que fueron

retomados del sistema de Estados Unidos de América y que se mantiene hasta hoy, sino también por los “ajustes” realizados en la recepción de ese modelo a lo largo de la historia constitucional mexicana que, ante la falta de comprensión del funcionamiento del sistema estadounidense, agravaron la crisis de su funcionamiento en México.

CAPÍTULO IV

LA CRISIS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO. PROPUESTAS PARA UNA REPRESENTACIÓN EN EL SIGLO XXI

I. La situación actual del sistema representativo mexicano.

El sistema representativo mexicano, tal como fue organizado por el constituyente de 1917, ha tenido cambios importantes en su funcionamiento y en la justificación de los mecanismos diseñados en Estados Unidos de América. Algunos de estos arreglos institucionales establecidos originalmente en la constitución actual han desaparecido, otros han sido modificados y han surgido otros más. Asimismo, muchos de los fundamentos ideológicos sobre los que se sostenía el modelo de representación estadounidense se han olvidado durante su recepción y desarrollo en México, lo que ha ocasionado el surgimiento de nuevas formas de explicar y justificar los mecanismos contra-mayoritarios.

Las modificaciones del sistema representativo mexicano hacen necesario analizar el grado en el que permanecen, por un lado, los presupuestos ideológicos de los padres fundadores estadounidenses y, por otro lado, los mecanismos contra-mayoritarios. En este sentido, aunque pareciera nula la influencia de las bases ideológicas sobre las que se fundó el sistema representativo estadounidense y, casi extintas las instituciones contra-mayoritarias, se mostrará que aún con los cambios a lo largo de la evolución constitucional del sistema de representación mexicano, los supuestos elitistas sobre los que se basó el modelo estadounidense siguen explicando parte de su funcionamiento. Incluso, las instituciones de nueva creación en nuestro sistema continúan basando su organización en las ideas elitistas, lo que les proporciona un carácter contra-mayoritario.

1. El poder legislativo

Las modificaciones al poder legislativo han sido tan profundas que actualmente tiene una organización completamente distinta a la planteada por el constituyente de 1917. Sin embargo, estos cambios no se tradujeron en la formación de un órgano con mayor representación de los gobernados, contrario a ello, aumentó en gran medida su funcionamiento contra-mayoritario. Esta condición fue resultado de la implementación de diversos mecanismos cuyo consecuencia es la disminución de la influencia de las mayorías en la toma de decisiones de los representantes.

Aunque son numerosos los cambios al poder legislativo, esencialmente pueden englobarse en los siguientes: la forma de elección de sus integrantes; la ampliación del mandato y posibilidad de reelección; el papel dominante de los partidos políticos y los “grupos de interés”; la pérdida de sentido del senado; la carencia de deliberación de las decisiones; y, la ausencia de medios de control sobre los representantes.

a. La forma de elección de sus miembros

Uno de los cambios más notorios en el poder legislativo es la forma de elección de sus integrantes. El texto constitucional promulgado en 1917 estableció la elección directa de los integrantes de las cámaras de diputados y senadores mediante el sistema de mayoría simple, es decir, no en proporción al número de votos emitidos en la elección. Esta regulación hacía prácticamente imposible el acceso a las cámaras de todos aquellos candidatos de otros partidos políticos que no fueran el partido dominante.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1963, se realizaron cambios a la forma de integración de la cámara de diputados, lo que disminuyó los efectos del sistema de elección directa mediante el sistema de mayoría simple. Con esta modificación se aseguraba la representación de los partidos políticos que tuvieran dos y medio por ciento de la votación total del país, mediante la asignación de cinco lugares en la cámara, y un lugar más hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos en

la elección respectiva. Sin embargo, este sistema fue remplazado por el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional a través de la reforma constitucional de 1977

En términos generales, el principio de representación proporcional es un mecanismo a través del cual se reparten doscientos lugares de la cámara de diputados y treinta y dos de la cámara de senadores, entre los partidos políticos, en proporción al número de votos que recibió cada partido del total de la votación emitida en las elecciones de diputados y de senadores mediante el principio de mayoría relativa. En consecuencia, a los partidos que obtienen más votos les serán asignados un mayor número de lugares mientras que aquellos con menos votos tendrán un menor número de lugares asignados.

Así, según la concepción común, se pretende reducir la sobre-representación de los partidos dominantes, y con ello, hacer posible el acceso a más lugares en las cámaras a otros partidos para garantizar la pluralidad en el congreso y reflejar en la integración de las cámaras el voto ciudadano. No obstante, en contraste con estos objetivos, el funcionamiento del sistema de representación proporcional mantiene alejada de la voluntad de los ciudadanos la integración de una parte importante de las cámaras y, sobre todo, contribuye enormemente a reducir la influencia de los gobernados en la toma de decisiones.

Estos aspectos son resultado, en primer lugar, de la forma como se elige a los candidatos y la posterior determinación de quienes ocuparan un lugar en las cámaras. Los candidatos que integrarán las listas regionales para diputados y la lista única para senadores son determinados mediante un procedimiento en gran medida arbitrario, en el que no participan los ciudadanos ni los militantes del partido, sino que constituye una potestad exclusiva de la dirigencia de los partidos. Esta característica muestra el sentido contra-mayoritario de este mecanismo, toda vez que está en la decisión de unos pocos la determinación de quienes integrarán una parte de las cámaras.

En segundo lugar, y como consecuencia del punto anterior, el carácter contra-mayoritario del mecanismo de representación proporcional se manifiesta en el desempeño de los candidatos electos que, al ser “puestos” en el cargo, se ven condicionados a los compromisos o los hace deudores del favor de la

dirigencia del partido que los impulsó, alejándolos de la influencia de los gobernados. La consecuencia es la proclividad de los integrantes de las cámaras a observar únicamente los intereses del partido o de los grupos de poder que representan.

El funcionamiento real de la representación proporcional muestra que la supuesta consideración la voluntad de los gobernados, manifestada a través del sentido de sus votos, para integrar las cámaras por medio de la representación proporcional, es una ficción. Se basa exclusivamente en los votos emitidos en favor de los candidatos de los partidos en la elección por mayoría, para aplicarlos a los candidatos determinados por la dirigencia de los partidos en un procedimiento poco transparente, bajo la presunción que los votos emitidos se otorgaron exclusivamente en función de la afinidad de los ciudadanos con los partidos.

No obstante, si los ciudadanos votan por un partido, no significa que ese voto obedeció a que aquel partido representa mejor sus intereses o sus preferencias, las razones pueden ser variadas (el voto se otorgó por simpatía los candidatos que, de ser otros, no habría votado por ese partido; se votó por la opción menos mala; se votó con desconocimiento de las propuestas o la ideología de los partidos; o incluso, se vendió el voto). Incluso, si se considera que la única función que se le puede dar al voto, y la única voluntad que manifiesta, es la autorización para que el candidato elegido ocupe el cargo, y no una investidura de representación, la ficción de los postulados de la representación proporcional se agudiza.

La complejidad de la sociedad actual, en donde confluyen las más distintas necesidades, intereses, preferencias e ideas, hacen insostenible en la actualidad (si es que en algún momento fue posible), la supuesta investidura de representación de los integrantes de las cámaras y sus partidos políticos, derivada del voto. Existen más diferencias de las que se pueden representar en un congreso, ningún “representante” o partido se ajusta a todas las necesidades o intereses de un ciudadano, menos al de millones.

Las votaciones reflejan esta complejidad y la imposibilidad de una “representación” derivada únicamente del voto, cuando de una elección a otra los partidos pueden pasar de minoría a mayoría y viceversa, lo que pone

muestra que la “afinidad” de los ciudadanos con un partido cambia durante el periodo del mandato y, sin embargo, los partidos mantienen sus lugares en el congreso en virtud de la supuesta “representación.

Los legisladores se han alejado cada vez más de los gobernados, tanto de sus necesidades como de sus preferencias. Los cambios sobre el sistema de elección, más allá de mejorar la representación popular, han hecho menos representativo de la voluntad de los gobernados al órgano legislativo. No hay duda que los cambios realizados beneficiaron el sistema de partidos, pero no debe confundirse este aspecto con la verdadera representación de los intereses de los gobernados, no es equivalente. Los votos recibidos por un partido únicamente autorizan a sus candidatos para ocupar el cargo, pero no les otorgan la investidura de representación, para lograr esta se requieren otros mecanismos.

b. Ampliación del mandato y posibilidad de reelección

Otro aspecto con diversas modificaciones durante el transcurso del tiempo es la duración de los mandatos para los diputados y los senadores, originalmente establecidos para un periodo de dos y un periodo de cuatro años, respectivamente. En la actualidad, la duración del mandato es de tres años para diputados y seis años para senadores pero, además, se permite la reelección inmediata, lo que hace posible una duración en el cargo de hasta 12 años consecutivos para los legisladores.

El objetivo de los mandatos amplios en el diseño del modelo de representación estadounidense se dirigía a evitar la influencia de las masas sobre los diputados, para que estos pudieran decidir con libertad y tomar decisiones razonadas, es decir, un cargo extenso impediría a los legisladores sentirse comprometidos con los deseos pasionales e injustificados de los gobernados ante el temor de ser “sancionados” en las elecciones posteriores. Con mandatos amplios, los legisladores podrían reflexionar el verdadero interés social y el tiempo les daría la razón.

Sin embargo, en las discusiones sobre la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, a través de la cual se estableció la reelección de diputados

y senadores, el objetivo planteado fue mejorar la creación de las leyes mediante el argumento de la “profesionalización del legislador”, según la cual una estancia mayor en el cargo permitiría a los integrantes de las cámaras obtener experiencia y con ello emitir mejores leyes. Esta justificación contra-mayoritaria sobre la reelección es muy parecida a la planteada durante el diseño del modelo estadounidense de representación y, en el fondo tiene los mismos efectos, en ambos casos se reduce la influencia de los gobernados en la creación de las leyes.

c. El papel dominante de los partidos políticos y los grupos de interés

La organización moderna de los partidos políticos, al menos en la tradición institucional latinoamericana, es un elemento difícil de insertar en el modelo de representación estadounidense sin ocasionar desajustes en el funcionamiento del sistema.²⁸⁵ Aunque en México se realizaron diversas adaptaciones al sistema representativo desde la recepción del modelo diseñado en Estados Unidos de América y hasta la actualidad, el surgimiento y la posterior obtención del papel central de los partidos políticos en el sistema representativo han ocasionado cambios en el funcionamiento de algunos mecanismos, e impulsado el surgimiento de otros, generando nuevas formas de acción contra-mayoritarias.

Uno de los principales mecanismos en los que trajo desajustes la institucionalidad de los partidos políticos y su preponderancia en el sistema representativo, fue el funcionamiento del sistema bicameral. Los objetivos de una segunda cámara se dirigieron a frenar las pasiones de las masas, impedir las acciones facciosas,²⁸⁶ dificultar la creación legislativa y hacer imposible que un hombre dominara ambas cámaras, sin embargo, a excepción de la limitación de la influencia de las masas en las cámaras, el resto de los objetivos

285. Incluso, la organización moderna de los partidos trajo desajustes al principio de separación de poderes, toda vez que el grado de separación de éstos depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en la constitución. En este sentido *vid.* Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trad, Julieta Campos y Enrique González, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, pp. 418-447.

286. Decisiones beneficiosas para los intereses exclusivos de un grupo mayoritario o minoritario, *vid. supra*, pp. 84-86.

fueron superados debido a la organización y funcionamiento del sistema de partidos en México.

Los partidos políticos pueden tener mayoría en ambas cámaras, incluso, es una circunstancia frecuente en la experiencia mexicana, circunstancia que les facilita la creación legislativa ordinaria. Además, la acción de los miembros de cada partido se encuentra dirigida por los líderes de bancada, quienes a su vez se encuentran dirigidos por el presidente o la dirigencia del partido, por lo que alguno de estos dos mantiene el control de ambas cámaras. Así, el funcionamiento de los partidos alejó al sistema de los objetivos relativos a dificultar la creación legislativa y el control de las cámaras por un hombre o grupo.

Aunque en este caso no se presenta el control de las cámaras por el impulso de las masas, que era el problema principal para los padres fundadores estadounidenses, surgió la situación contraria. Si bien, estos últimos tenían contemplada la posible imposición de una minoría sobre la mayoría, no lo consideraban un problema, toda vez que se solucionaría a través del “arma” que tienen las mayorías: el voto, con el que podrían detener la acción oligárquica. No obstante, el sistema electoral mexicano estuvo controlado por el partido en el poder cerca de 70 años, por lo que no existió esa posibilidad de defensa para las mayorías.

Además, se crearon nuevos mecanismos con un sentido claramente contra-mayoritario, como el sistema de representación proporcional, en donde la designación de los candidatos que integran las listas regionales para diputados y la lista única de senadores es determinada directamente por las dirigencias de los partidos políticos, lo que les permite un control mayor sobre los candidatos determinados por este método, aunque en general los integrantes de las cámaras votan en bloques de partidos, en donde pocos legisladores votan en sentido contrario al determinado por los líderes de bancada.

Estas condiciones han facilitado la acción facciosa de los integrantes de las cámaras y de los partidos políticos. Si un partido o una coalición de partidos obtiene la mayoría en las cámaras sin un contrapeso real, pueden tomar decisiones auto-interesadas o tendientes a beneficiar a los grupos de poder

que realmente representan, aumentando aún más la lejanía entre los representantes y los gobernados, y la tendencia de los partidos a observar únicamente las demandas de los “grupos de interés”²⁸⁷ que representan o con los que simpatizan.

d. La pérdida de sentido del senado

La figura del senado es una de las instituciones políticas más arraigadas en México, y desde su restauración en 1874, no se ha puesto en duda su existencia. En los estudios sobre esta institución aún es aceptada la idea que la considera como la representación de la federación y los intereses de cada una de las entidades federativas. Ciertamente, este fue el aspecto político de su surgimiento, sin embargo, el aspecto que dominó la determinación sobre su surgimiento fue el económico-social, tendiente a dificultar la producción legislativa para evitar leyes “precipitadas” y “pasionales” de las mayorías.

No obstante, el senado fue objeto de modificaciones que lo alejaron de los objetivos con los que originalmente fue diseñado en el modelo de representación estadounidense. Las alteraciones que le hicieron tomar ruta propia al adaptarlo al contexto mexicano, en conjunto con la transformación de otros elementos del sistema representativo, como la evolución de la organización de los partidos políticos, el predominio del presidente sobre el congreso y la intensificación de la influencia de los grupos de interés, han ocasionado un importante cambio en su funcionamiento.

Como se planteó en el apartado anterior, es posible (y frecuente) que un partido tenga mayoría en ambas cámaras, donde sus votaciones son por bancadas, es decir, los miembros de un partido votan en el mismo sentido por sometimiento al dirigente de bancada, que a su vez, es influido por la dirigencia del partido y el presidente. Por ello, aunque ha disminuido el dominio de este sobre el congreso, aún tiene su suficiente poder para mantener el control del legislativo si cuenta con mayoría de su partido en las cámaras.

287. El concepto de grupos de interés es muy ambiguo, por ello con el me refiero a grupos de personas físicas o jurídicas que influyen o pretenden influir en las decisiones públicas, sea de manera oculta o pública, y en representación de sus propios intereses o en supuesta representación de los intereses de la sociedad civil.

Así, esta circunstancia favorece la rápida producción legislativa, fomenta la falta de discusión de las leyes y las acciones facciosas, precisamente los vicios que pretendía evitar la institución del senado con las mayorías, pero ahora el riesgo de estas acciones proviene de grupos minoritarios. Sin embargo, debido a que durante el diseño del modelo de representación estadounidense se temían esos riesgos de las mayorías se dieron más “armas” a las minorías y, aunque muchas de estas desaparecieron durante la evolución del sistema representativo mexicano, se implementaron otros mecanismos que continúan favoreciendo a las minorías, mientras tanto las mayorías aún cuentan con su voto como la única “arma” para protegerse, el cual solamente pueden ejercer de forma ocasional y por los candidatos propuestos por los partidos.

Por ello, en la actualidad nadie considera al senado como una cámara moderadora de los arrebatos y la pasión de las mayorías, ni como un órgano integrado con miembros de mayor experiencia dirigido a corregir los errores de los integrantes de la cámara baja. Y aunque aún hay quienes asumen el sentido político del senado, es decir, lo consideran el órgano representativo de los intereses de las entidades federativas y el encargado de los asuntos federales, tampoco se puede considerar seriamente este postulado. En primer lugar, por la forma de elección de los senadores, que originalmente eran electos por las propias legislaturas de los Estados, pero desde la promulgación de la constitución de 1917 son electos por los ciudadanos, al igual que los diputados, un aspecto que, de acuerdo con JORGE CARPIZO, cambió la naturaleza del senado, ya que *“...de ser parte esencial del régimen federal pasó sólo a ser una parte del poder legislativo con las ventajas e inconvenientes de cualquier sistema bicameral”*.²⁸⁸

En segundo lugar, no existen diferencias profundas entre senadores y diputados en cuanto a su regulación en la constitución: los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, a excepción de la edad; el

288. Carpizo, Jorge, “El sistema representativo en México”, en Estudios Constitucionales, México, UNAM-LGEM, 1983, p. 16.

régimen constitucional aplicable a los senadores es similar que el de los diputados; y, el régimen de responsabilidades es el mismo.²⁸⁹

En tercer lugar, las facultad legislativas del senado se extendieron a materias que no afectan los intereses federales, lo que le permite intervenir en la creación de todo tipo de leyes, incluso aquellas que afectan directamente los intereses de los gobernados (*vr. gr.*, relativas a sus derechos), materia que debería corresponder únicamente a los diputados. Y, en cuanto lugar, de nueva cuenta se presenta la organización y funcionamiento de los partidos políticos, que votan por bancada y no por entidad federativa.

Todos estos aspectos muestran la inexistencia de una esencia federativa en el senado, ya no existe un vínculo estrecho entre el senado y las entidades federativas. Como bien lo ha manifestado FELIPE TENA RAMÍREZ,

“En el Senado nunca han hallado los Estados representación de tales; más que en sus delegados del senado, los Estados suelen tener defensores en sus diputaciones, que por el número de sus miembros han adquirido importancia real, en contraste con la ausencia casi completa de personalidad constitucional.”²⁹⁰

e. La carencia de deliberación de las decisiones

Las cámaras del poder legislativo tenían la finalidad de instituir el órgano deliberativo donde se buscaría el interés de la sociedad en su totalidad, no obstante, se ha alejado de aquella objetivo. Las decisiones más importantes del congreso se toman en las comisiones, integradas por un grupo reducido de los miembros de las cámaras y en donde juega un pape importante la presión ejercida por los grupos de interés. Las discusiones del pleno no constituyen más que un requisito para la aprobación de las leyes, en donde las discusiones se limitan, si a caso, a aspectos formales y secundarios.

289. CARPIZO también refiere otros similitudes entre diputados y senadores como la inviolabilidad de opiniones; la imposibilidad de ocupar otros cargos por el que disfruten honorarios; idénticos termino para computarse su renuncia tácita y la posibilidad de reelección. *Ibidem*, p. 162.

290. Tena, Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1976, p. 601.

Como bien lo advirtió años atrás SCHMITT *“Grandes decisiones políticas y sociales de las que depende en la actualidad el destino de los hombres ya no son (si es que lo fueron alguna vez) el resultado de un equilibrio de las opiniones en una confrontación pública de argumentos y contraargumentos ni el resultado de debates parlamentarios...”*²⁹¹ En la actualidad *“Comisiones reducidas o reducidísimas de partidos o coaliciones de partidos deciden a puerta cerrada, y lo que acuerdan los representantes de los intereses del gran capital en un reducidísimo comité acaso resulte aún más importante para la vida cotidiana y el destino de millones de personas que las decisiones políticas...”*²⁹²

Así, el senado se ha mostrado como una institución que en ocasiones, efectivamente, dificulta la producción legislativa pero no por ello mejora la calidad de la discusión de las leyes. La labor de obstaculizar la creación de leyes comúnmente se presenta cuando ningún partido domina alguna de las cámaras, en ese caso la cámara opositora más allá de frenar con argumentos un proyecto lleva a cabo una oposición siega. La forma de superar ese obstáculo es fruto de negociaciones entre partidos en las que se realizan concesiones mutuas que no se manifiestan durante las discusiones públicas. Por otro lado, cuando un partido político o una coalición de partidos tiene mayoría en ambas cámaras la discusión solo es aparente, si es que la hay. La experiencia nos muestra constantemente que a la discusión parcial y superficial de una cámara, sigue en la otra una discusión que ni es más profunda ni es más razonada.

f. La ausencia de medios de control sobre los representantes

Desde el diseño del modelo de representación estadounidense, se excluyó por completo la posibilidad de algún tipo de control de los gobernados sobre los representante, toda vez que esta posibilidad era asociada con la democracia, en ese entonces rechazada por los supuestos males y anarquía

291. Schmitt, Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual, *op. cit.*, p. 104.

292. *Ibidem*, p. 105.

que generaba. El único mecanismo proporcionado a las mayorías para controlar a los representantes era el voto, con el cual se podía castigar al representante o al partido en la siguiente elección al no otorgarles nuevamente la confianza del cargo.

Desafortunadamente este aspecto ha permanecido prácticamente sin ningún cambio a lo largo del tiempo, a pesar de existir gran cantidad de referencias desde el constituyente de 1856-1857, pasando por el constituyente de 1916-1917, en donde comenzó a vincularse la organización del sistema representativo con la democracia. En los primeros años de esta asociación entre representación y democracia podría comprenderse la existencia del voto como el único medio de control sobre los representantes, toda vez que se partía de un concepto muy limitado de democracia, como la simple decisión mayoritaria a través del voto.

Actualmente, aunque el concepto sobre la democracia se ha ampliado para abarcar los más diversos aspectos sociales, los derechos humanos y la actuación de los poderes públicos, es sorprendente observar al voto como el único mecanismo de control sobre los representantes. Si bien en tiempos recientes aparecieron figuras como la consulta popular, la iniciativa popular de leyes y la revocación del mandato al ejecutivo, aún se encuentran poco reglamentados, cuando no limitados en su funcionamiento, su carácter vinculatorio y sus efectos.

2. El poder ejecutivo

Al igual que el poder legislativo, la organización del poder ejecutivo ha tenido diversas modificaciones a lo largo del tiempo, aunque también en él los puestos elitistas siguen explicando parte de su funcionamiento y aun conserva mecanismos contra-mayoritarios, además de aquellos que se le han otorgado en la experiencia mexicana para dotarle de mayor fuerza al presidente debido a la creencia sobre su importancia para la resolución de problemas.

a. La influencia sobre poder legislativo

En el diseño del modelo de representación estadounidense el poder ejecutivo se asumió que el presidente electo para el cargo sería un miembro de las minorías, y que el ejercicio de su cargo sería una última instancia para frenar la legislación precipitada y pasional de las mayorías cuando la cámara de senadores no pudiera hacerlo. Pero los ajustes realizados al importar el sistema representativo, acompañado de la evolución del partidismo en México, proporcionó una influencia desmedida del ejecutivo sobre el legislativo.

Durante la mayor parte del siglo XX el poder ejecutivo ejerció un poder hegemónico sobre el legislativo, toda ley aprobada por el congreso provenía del ejecutivo o era avalada previamente por él. Esta situación fue posible no solamente por las amplias facultades otorgadas por la constitución al presidente, sino también por la integración casi total del congreso por su mismo partido, sobre el cual ejercía un control total. Así, los diputados y senadores simplemente seguían las instrucciones del presidente, ya que debían a él el cargo y, en caso de oponerse a sus mandatos, era una certeza el fin de su carrera política.²⁹³

Con la alternancia de los partidos políticos en la presidencia a partir del año 2000, el ejecutivo perdió gran parte de su supremacía sobre el poder legislativo. La limitación en el ejercicio de sus facultades, la reducción del control del ejecutivo sobre su partido y la dificultad de los partidos para alcanzar la mayoría del congreso por si mismos, fueron factores que intervinieron en la limitación del poder del ejecutivo. Así, las leyes ya no provenían siempre del ejecutivo ni requerían ser avaladas previamente sino hasta su intervención en el proceso legislativo.

Si embargo, a pesar de la reducción del poder del presidente, aun cuenta con mecanismos para oponerse frente al legislativo. Una de las facultades contra-mayoritarias más importantes del poder ejecutivo en el sistema representativo es la facultad de veto de las leyes. Aunque la intensidad de esta facultad tuvo variaciones en las distintas constituciones mexicanas, en

293. *Cfr.*, Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, Siglo Veintiuno Editores, México, 2004, pp.115 y 116.

la actualidad se ha mantenido fortalecida, toda vez que si un proyecto es vetado en todo o en parte por el ejecutivo se regresará a las cámaras, en las que se requerirá una votación de dos terceras a favor del proyecto para ser promulgado.

b. La ausencia de medios de control sobre el presidente

De manera similar al poder legislativo, en el diseño del modelo de representación estadounidense no se planteo ningún mecanismo de control sobre el presidente, toda vez que su actuación y sus funciones debían estar alejadas del contacto con la ciudadanía, de ahí que, incluso, su forma de elección fuera indirecta. Esto implicaría una limitación de la función del voto como medio de control del presidente, al dejarse en manos del colegio electoral la decisión de mantener al presidente en el cargo.

En el sistema representativo mexicano el presidente es votado directamente por los ciudadanos, lo que le ha vinculado estrechamente con el electorado. Sin embargo, contrario a lo que podría esperarse, el efecto de esta circunstancia no es favorecedor para el sistema representativo, por un lado, por que elección no garantiza que ejecutivo escuchará a los gobernados y, por otro lado, por que se deja a la voluntad exclusiva de un individuo la determinación de las políticas públicas. Este hecho es contrario a los objetivos de un sistema verdaderamente representativo, del que se esperan decisiones que sean resultado de un proceso deliberativo, en el que intervengan los sectores potencialmente afectados por las decisiones.

Sin embargo, las modificaciones al poder ejecutivos nos muestran esta tendencia a favorecer la determinación unilateral de las políticas públicas, como se dejó claro con la extensión de su mandato de cuatro a seis años, cuyo objetivo fue proporcionar mayor tiempo al presidente para realizar su programa político y social. Pero además, la atribución de cada vez más facultades al presidente a lo largo de la historia constitucional mexicana confirman esta circunstancia.

Desde los primeros congresos constitucionales se le otorgaron facultades extraordinarias, como suspensión de derechos y, con posterioridad,

la legislación en situaciones de emergencia, con el objetivo inicial de proporcionar instrumentos al ejecutivo para enfrentar inmediatamente la posible invasión de otros Estados y disolver los levantamientos internos. Aunque los riesgos de invasión disminuyeron con el paso tiempo, las facultades permanecieron y su posibilidad de uso prácticamente se reduce a situaciones internas, lo cual le hace un peligroso mecanismo contra-mayoritario para anular conflictos que deberían ser resueltos por el diálogo.

Además, se otorgaron al ejecutivo facultades reglamentarias, a través de las cuales puede regular directamente algunas materias, como sucede en las materias sanitaria y de policía, que impactan directamente en los derechos de los gobernados. También le permiten al ejecutivo determinar unilateralmente los términos para la aplicación de gran cantidad de leyes, sin que exista ningún tipo de aprobación o revisión por parte de otro órgano.

Incluso, se ha extendido cada vez más su facultad de nombramiento, la cual originalmente se restringía a su gabinete, los cargos diplomáticos y sus propuestas para ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actualmente, los nombramientos abarcan los más diversos órganos, muchos de los cuales se relacionan directamente con los derechos humanos, como los dirigidos a la protección de estos, los de regulación de los medios de comunicación, de protección al ambiente, de materia económica, entre otros. Y, aunque muchos de estos pueden emitir disposiciones generales, su nombramiento o propuesta se realiza de forma unilateral por parte del ejecutivo, y los titulares de estos órganos no son responsables ante los ciudadanos.

A pesar de la constante ampliación de la capacidad de decisión del poder ejecutivo en la determinación de las políticas públicas y, sobre todo, la intervención que tiene en materia de derechos humanos, no se han otorgado, seriamente, mecanismos de control sobre el presidente. Si bien la consulta popular se han intentado utilizar para este ejercicio de control, la propuesta sobre su uso viene del poder público, sumado a la escasa regulación de este mecanismo, la limitación de su funcionamiento y las dificultades para lograr ser vinculante. Más recientemente se aprobó la revocación del mandato para el

presidente, sin embargo, su novedad aún genera incertidumbre sobre su verdadera utilidad para controlarlo.

II. Propuestas para reforzar la relación entre representados y representantes.

Hasta este punto se ofreció un panorama sobre la evolución del sistema representativo mexicano, concentrando el análisis en la organización de los poderes legislativo y ejecutivo. Se tomaron como punto de partida los fundamentos ideológicos elitistas sobre los que se diseñó el modelo de representación estadounidense y los principales mecanismos contra-mayoritarios que se adoptaron de conformidad con aquellos. Posteriormente, se analizó la medida en la que estos mecanismos tuvieron recepción en México y los “ajustes” que se realizaron en las distintas constituciones para adaptarlos a la situación político-social mexicana, hasta llegar a la situación actual del sistema representativo, con la finalidad de evaluar el grado en que aún se encuentran presentes aquellos presupuestos elitistas y los nuevos arreglos institucionales que limitan la influencia de los gobernados en la toma de decisiones.

A partir del estado actual del sistema representativo, el planteamiento que se pretende resolver es el siguiente ¿Qué mecanismos reforzarían la representación o legitimación de ejercicio del poder de aquellas personas que ocupan cargos de elección popular?, es decir, ¿Cómo fortalecer la relación entre los gobernados y los representantes populares? La respuesta a esta interrogante es compleja, ya que ningún mecanismo es infalible, no obstante, es posible identificar las implicaciones negativas de los mecanismos ofrecidos para considerar los medios por los que se impedirían o, al menos, reducirían aquellos efectos indeseables.

a. Limitación de poder del senado

Los objetivos originales del senado previsto por los padres fundadores estadounidenses están lejos de ser los propósitos de su existencia actual. Nadie se atrevería a manifestar que es una institución dirigida a contener los impulsos de las mayorías; su funcionamiento y organización reciente impiden considerarlo un órgano de representación de las entidades federativas; su intervención en la creación de prácticamente cualquier tipo de ley, pone en duda el argumento tendiente a caracterizarlo como el encargado de las cuestiones federales; y, la experiencia nos ha confirmado que su presencia no brinda una mayor reflexión de las leyes.

Si el senado no cumple ninguno de estos objetivos ¿cuál es la razón de su existencia? La pérdida aquellos objetivos cambiaron su naturaleza y, como acertadamente observó CARPIZO, pasó a ser simplemente una parte del poder legislativo.²⁹⁴ La carencia razones sólidas que justifiquen la subsistencia de esta institución, paralelamente a los inconvenientes de su funcionamiento, permiten plantear seriamente su desaparición. Sin embargo, también es verdad que el senado es una de las instituciones más arraigadas dentro del sistema político mexicano, a grado tal, que su desaparición no es un planteamiento común en los estudios sobre esta institución.

Aunque la tradición no es un argumento válido y suficiente para conservar una institución, más cuando su existencia afecta la representación política real de los intereses de los gobernados, es necesario considerar el arraigo de este órgano en el sistema político en cualquier propuesta dirigida a replantear su organización.²⁹⁵ Esto por dos razones, en primer lugar, porque estaría lejos de la voluntad política real limitar drásticamente el papel del senado y, en segundo lugar, porque se vería afectado el funcionamiento legislativo con la exclusión del senado en la mayoría de la producción

294. Cfr. Carpizo, "El sistema representativo en México", *Op. Cit.*, p. 16.

295. La tradición política es un factor de gran peso, existen muchos ejemplos de modificaciones en los sistemas políticos que no consideraron este aspecto al suprimir o introducir una institución, provocando inestabilidad y fracaso del gobierno. En nuestra historia constitucional puede encontrarse figuras como el Supremo Poder Conservador o la supresión del Senado en la constitución de 1857. Sin embargo, la tradición no es el único aspecto, se deben considerar otros factores que influyen en la existencia del senado, como la amplitud del territorio del Estado o el sistema federal, aspectos comunes en la mayoría de los Estados que cuentan con un Senado. En este sentido *vid. Lijphart, Arend, Op. Cit.*, pp. 189-202.

legislativa, en la que ha intervenido por décadas, poniendo en riesgo la estabilidad del legislativo.

Por ello, la transición hacia la limitación de funciones del senado debe plantearse como un proceso lento y gradual, que consistiría, esencialmente, en la reducción paulatina de sus facultades hasta limitarlas a los aspectos más específicos posibles en materia federal. De esta forma únicamente la cámara de diputados conocería de las materias que afectan directamente a los gobernados, especialmente las relacionadas con los derechos humano, pero su funcionamiento estará condicionado a la adopción de mecanismos que favorezcan la deliberación pública y refuercen el compromiso de los representantes populares con los gobernados.

Pueden considerarse mecanismos como las elecciones bi-anales; la revocación del mandato; la limitación de la reelección; y, un procedimiento de reforma constitucional que requiera la presentación del proyecto un periodo de sesiones antes de aquel en que se discutirá y, siempre, que esta sesión sea la previa a la consulta de revocación del mandato o de elección de renovación de la cámara, para propiciar el diálogo desde antes de la integración de la cámara, lo que definitivamente influirá en su composición.

b. Elecciones frecuentes: mandatos cortos

Para todo sistema representativo que pretenda reflejar la voluntad de los gobernados lo más ecuánimemente posible, es indispensable un sistema de elecciones que permita la constante participación de los gobernados. No obstante, esto no se debe traducir simplemente como la recurrencia constante al voto, sino al ejercicio de este derecho posteriormente a la discusión pública de los temas.²⁹⁶

En su origen, se entendía que los mandatos largos contribuían a la aparición de representantes populares alejados de los gobernados, debido a que aquellos se retiraban grandes distancias por un extenso periodo de tiempo, y sin un sentido de responsabilidad frente a los ciudadanos. Sin embargo,

296. *Cfr.*, Gargarella, Roberto, Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo, *op. cit.*, p. 121.

aunque en la actualidad la cuestión de la distancia ya no es un inconveniente debido a la visibilidad que tienen los integrantes de los cargos públicos a través de los medios de comunicación, aún continúa el ejercicio del poder discrecional.

Esto indica que el problema de fondo consiste (y siempre consistió) en que los representantes toman su elección por medio del voto como una “carta abierta” para ejercer el cargo discrecionalmente, ante la previsión de la duración de su mandato, durante el cual no rinden cuentas ni existen medios de control sobre sus decisiones, más allá del posible voto de “sanción”, que puede no presentarse. Ante las condiciones descritas, es una consecuencia esperada la carencia de un sentido de responsabilidad de los representantes frente a los gobernados.

De ahí la necesidad de establecer como un primer medio de control los mandatos cortos, a través de los cuales se brinda a los gobernados un mecanismo para reaccionar de manera más inmediata a cualquier tipo de decisión indeseable por parte de los representantes, y a los representantes les fomentará un sentido de responsabilidad mayor frente a los ciudadanos, toda vez que estarán muy cerca los siguientes comicios, en los que estarán más expuestos a la “sanción”.

La exigencia de mandatos cortos para los cargos de elección popular es un mecanismo útil para crear una mayor cercanía entre los gobernados y los representantes populares, aspecto esencial para lograr una representación con mayor efectividad. Pero también es claro que convocar a elecciones en cortos periodos de tiempo puede ser costoso, de compleja organización y desgastante para los ciudadanos. No obstante, un punto intermedio entre la situación actual y las condiciones ideales pueden reducir los inconvenientes de la carencia de representación, por lo que un mandato de dos años para legisladores y tres para presidente es factible.²⁹⁷

297. La duración del mandato de los legisladores ha seguido una tendencia global hacia su extensión, incluso, el término más frecuente que puede encontrarse en las distintas constituciones de los Estados a nivel mundial, es de cuatro años para los diputados. Sorprendentemente, en Estados Unidos de América, donde se planteó la necesidad de periodos extensos con el objetivo de limitar la influencia de las mayorías sobre el poder legislativo, se preve un mandato de dos años para los representantes populares, en contraste con los cuatro años que disponen las constituciones de gran parte de los Estados latinoamericanos. En cuanto a la presidencia, la duración del mandato tiene mayores variantes, aunque los términos se encuentran entre los cuatro y los seis años. En la experiencia mexicana funcionaron con estabilidad los mandatos de dos y cuatro años para los legisladores durante el siglo XIX.

c. Revocación del mandato

La revocación del mandato, también conocida como voto revocatorio, es una especie de referéndum a través del cual los ciudadanos manifiestan su preferencia sobre la permanencia o retiro de un representante popular del cargo que le fue conferido. Aunque generalmente es suficiente con la petición de un número de electores soliciten el ejercicio de este derecho por la simple insatisfacción con el titular, también existen otros diseños que establecen la necesidad de evidencia sobre la incorrección o incompetencia por parte del servidor público electo popularmente.²⁹⁸

El mecanismo de revocación del mandato fue rechazado durante el diseño del sistema representativo estadounidense al ser relacionado con la democracia, además de interferir con el objetivo de anular la influencia de las mayorías sobre los representantes populares. No obstante, fue un reclamo constante de los grupos disidentes del proyecto de los padres fundadores estadounidenses, motivado por la desaparición de las elecciones anuales y el establecimiento de mandatos extensos para los representantes, ya que a consideración de estos grupos los electores debían contar con algún mecanismo adicional para controlar a sus elegidos y contrarrestar los efectos indeseables de los mandatos amplios.²⁹⁹

Este argumento conserva plena vigencia en nuestros días, más aún si se considera la ampliación de los mandatos a los miembros del poder legislativo y al ejecutivo en la constitución mexicana vigente e, incluso, la posibilidad de reelección inmediata para diputados y senadores. En cambio, no se ha otorgado ningún mecanismo a los ciudadanos para ejercer algún tipo de control sobre los representantes populares o, al menos, influir de forma efectiva sobre la toma de decisiones.

298. *Cfr.*, Ellis, Andrew, The Use and Design of Recall Votes. An International IDEA Working Paper. Workshop VI: Representative Democracy, Participatory Methods and Capacity Development for Responsible Politics Sixth Global Forum on Reinventing Government, Sweden. Texto disponible en sitio web: <https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/The-Use-and-Design-of-Recall-Votes.pdf>. Última consulta: 25/02/2022.

299. *Cfr.*, Gargarella, Roberto, Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo, *op. cit.*, p. 122-123.

Recientemente se aprobó la reforma constitucional que estableció la revocación del mandato del poder ejecutivo,³⁰⁰ lo que constituye un importante avance en materia democrática, sin embargo, contiene importantes limitaciones como su posibilidad de ejercicio después del tercer año de gobierno y por una sola ocasión. Estos requisitos son muy inflexibles considerando la duración de seis años del mandato y la necesidad de esperar tres años para poder ejercer este derecho cuando los riesgos de acciones contra-mayoritarias pueden presentarse en cualquier momento, incluso desde los primeros días de tomar posesión del cargo.

Será necesario experimentar la institución de la revocación del mandato al poder ejecutivo para conocer la efectividad de su práctica en los diversos aspectos: aceptación de su ejercicio entre los ciudadanos, evaluación de sus costos y la estabilidad o inestabilidad política, social y económica ante sus resultados. Así, la novedad a nivel federal y las posibles implicaciones que podría tener, impiden emitir un juicio sobre su implementación más allá del diseño jurídico, a fin de evitar una evaluación apresurada.³⁰¹

La propuesta estaría dirigida a acortar la duración del mandato del presidente a tres años con posibilidad de revocación del mandato a la mitad del periodo, de esta forma no sería necesario esperar tres años, pero también se impedirían los inconvenientes de una solicitud de revocación en los primeros meses de gobierno. En cuanto a los legisladores, la propuesta se dirige a dos años en el cargo con posibilidad de revocación del mandato a la mitad del periodo.³⁰²

300. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2019.

301. La revocación del mandato ha tenido su mayor impulso en las constituciones locales mexicanas. Fue propuesta en San Luis Potosí, por el propio gobernador Rafael Nieto en 1923. Sobre la revocación del mandato en San Luis Potosí, *vid.*, Aldasoro Velasco, Héctor F., La revocación del mandato en el contexto de la constitución potosina, en Gámez Parral, Máximo N., *Et. Al.* (Coords.), Derecho constitucional Estatal. Memorias del VI y VII congresos nacionales de derecho constitucional de los Estados, IJ-UNAM, México, 2009, pp.149-186. Además, en Yucatán se introdujo este mecanismo desde 1938, y en Chihuahua en 1997, aunque en ambos casos se declaró inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el argumento de limitar el derecho al cargo público de los representante populares que fueron electos para tal efecto y inexistencia de su previsión en la constitución federal. Pueden consultarse las sentencias respectivas en las acciones de inconstitucionalidad 63/2009 para Chihuahua y 8/2010 para Yucatán.

302. En la mayoría de los Estados la implementación de la revocación se ha realizado a nivel local, como Estados Unidos de América, Suiza, Alemania, Polonia, Perú, Argentina, Colombia, Panama, Cuba o Etiopía. En Reino Unido existe en *non confidence vote* para los miembros del parlamento. En Latinoamérica la revocación para el ejecutivo esta prevista en Venezuela, Ecuador, Bolivia y, recientemente, en México.

d. Rotación de los cargos: no reelección inmediata y limitada

La rotación de los cargos impide la reelección inmediata del ciudadano que ocupa el cargo para el que fue electo. El origen de este mecanismo parece obedecer a razones similares a aquellas por las cuales se criticó el establecimiento de mandatos extensos, es decir, se creía que con la reelección los representantes populares se mantendrían alejados a grandes distancias para ejercer el cargo, aun más tiempo del que por sí les brindaba la amplia extensión de su mandato, con la inevitable consecuencia de generar un mayor distanciamiento entre los gobernados y los representantes.

El mecanismo de rotación de los cargos tiene raíces desde la democracia ateniense, con el cual se buscaba diversificar la integración de las magistraturas con distintos ciudadanos, evitando la permanencia constante de ciudadanos en el mismo cargo. Además, los atenienses consideraban que la permanencia en una magistratura proporcionaba ventajas al ciudadano que se reelegía como la preparación, los conocimientos adquiridos, la experiencia para lograr una mayor votación a su favor, mejores relaciones políticas, mayor popularidad o visibilidad que le otorgó el ejercicio de la magistratura, afectando el principio de igualdad.³⁰³

Las condiciones actuales sobre la forma de la selección de los candidatos, los amplios mandatos y la posibilidad de reelección inmediata reducen las posibilidades a los ciudadanos de intervenir en la política, al encontrarse frente a “políticos de carrera” que ocupan cargos públicos durante décadas. Este inconveniente fue considerado, y evitado, desde la democracia ateniense, y se confirmó en el pensamiento político moderno al estimar la permanencia de los legisladores en el poder como una forma de provoca la “corrupción del órgano legislativo”,³⁰⁴ incluso, se llegó a asociar la “ausencia de rotación” con la de “mandatarios corruptos”.³⁰⁵

303. Sobre este aspecto, *vid.*, Manin, *op. cit.*, pp. 24-26.

304. *Cfr.*, Rousseau, Jean-Jacques, Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia, *op. cit.*, pp. 74-83.

305. *Cfr.*, Gargarella, Roberto, Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo, *op. cit.*, p. 126.

En este sentido, la rotación de los cargos es una figura con grandes posibilidades de permitir la entrada de más ciudadanos a los cargos públicos y un mayor acercamiento de la ciudadanía a la vida pública. Para lograr este objetivo podría plantearse la posibilidad de reelección para un periodo más, no consecutivo. Esta limitación de la reelección tiene una justificación de gran peso, toda vez que la posibilidad de más periodos (refiriendo exclusivamente los no inmediatos), solamente genera la posibilidad de alternancia, lo que no garantiza que diferentes personas accedan a los cargos públicos por elección. Con este obstáculo, los partidos políticos se verán obligados a abrir sus candidaturas a más ciudadanos.³⁰⁶

e. Nuevos mecanismos de expresión ciudadana

Los mecanismos previamente analizados y sugeridos constituyen las modificaciones a nivel estructural en los órganos públicos tendientes a proporcionar algunas condiciones que podrían contribuir a mejorar las posibilidades de deliberación, previo a la toma de decisiones. Sin embargo, no son suficientes y su implementación no es decisiva en sí misma para aumentar la deliberación y mejorar la calidad de las decisiones. La razón se debe a que estos mecanismos fueron diseñados dentro de un esquema liberal de la democracia, es decir, fueron creados para emitir leyes “razonadas”, pero no se dirigían a establecer un marco para la deliberación pública. Por ello, por más ajustes que se realicen a la estructura del sistema representativo, se encontrarán serias dificultades para representar con justicia e imparcialidad las necesidades, intereses o preferencias de todos los gobernados.

Por ello, la búsqueda de deliberación y del aumento de la calidad de las decisiones no está en los “grandes” cambios a las instituciones del sistema representativo, sino en la implementación de mecanismos especialmente dirigidos a hacer posible una mayor aproximación de los gobernados a la

306. Los antiguos atenienses garantizaban que todos los ciudadanos tuvieran las mismas posibilidades de acceso a los cargos públicos mediante tres mecanismos: el sorteo, los mandatos cortos y la dificultad de la reelección (prohibida para la elección por sorteo). El gobierno representativo actual no ofrece esta garantía con ningún mecanismo. En este sentido, *vid.*, Przeworski, Adam, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, trad. Stella Mastrangelo, Siglo XXI Editores, Argentina, 2010, pp. 74-84.

discusión pública y aumentar realmente las posibilidades de deliberación de decisiones que les afectan directamente. Por ello se explorarán novedosas prácticas políticas desarrolladas en algunos países, que son favorables para la deliberación, en las cuales retomaron la figura del sorteo para la selección de representantes y lo complementaron con otros mecanismos que permitieron la deliberación entre ciudadanos.

En cuanto al sorteo,³⁰⁷ debe aclararse que no es una herramienta de “esencia” deliberativa, pero ofrece la posibilidad real de acercar a los ciudadanos comunes a la participación en la toma de decisiones políticas, actividad que frecuentemente se encuentra restringida a una minoría. La reciente implementación del sorteo en algunos Estados, para procesos legislativos y de reformas constitucionales específicos, muestra que no existe ningún inconveniente para su adopción como mecanismo para la asignación de cargos públicos, contrario a ello, es una herramienta que otorga grandes posibilidades de participación de los ciudadanos no solamente en la asignación del mandato sino que, complementado con otros mecanismos, se logra mayor sensibilidad a las demandas populares al órgano integrado por ciudadanos.

Estas experiencias son la Convención Constitucional de Australia, de 1998; la Asamblea de Ciudadanos sobre la Reforma Electoral en la Columbia

307. Su uso fue excluido y olvidado de las formas de participación ciudadana desde hace siglos, a partir de argumentos débiles, cuando no, de simples prejuicios. El planteamiento más recurrente para descartar el sorteo es aquel según el cual toda autoridad legítima debe proceder del consentimiento de aquellos sobre los cuales se va a ejercer, sin embargo como fue aclarado previamente, tampoco el sistema de elección brinda una autoridad legítima, *vid. supra*, pp. 43-48. Sobre el desarrollo histórico de la prevalencia del sistema de elección sobre el sistema a través del sorteo, *vid.*, Manin, *op. cit.*, pp. 103-118. Asimismo, para una interesante propuesta sobre la relación sorteo-democracia y elección-representación, *vid.*, Ranciére, Jacques, *El odio a la democracia*, *op. cit.*, pp. 53-101. Además, otros argumentos (en realidad más supuestos y prejuicios que serios postulados) son los relativos al tamaño de las sociedades actuales y el peligro de llegada al poder de personas incompetentes. Se consideraba que el sorteo era adecuado para pequeñas comunidades, con un escaso desarrollo institucional y económico, mientras que la representación es un mecanismo más adecuado en la actualidad para legitimar el poder, seleccionar mejor a quienes ocuparan el cargo y mejorar la representación, sin embargo, estos supuesto “peligros” se basan en presunciones falsas y generalizadas, o bien, en prejuicios elitistas. La única limitación que podría aducirse sobre la escala de nuestras sociedades actuales, se reduce a menores posibilidades de acceder al cargo por sorteo en comparación con las antiguas comunidades (es obvio, si en la antigua Atenas habían 30 mil ciudadanos y actualmente en México hay más de 70 millones). No obstante, para los ciudadanos “comunes” las posibilidades de llegar a un cargo público con el sistema por elección actual son igual, o más reducidas que con el sorteo, al estar controlado el acceso a los cargos públicos por las minorías (familias, partidos políticos y grupos de interés). Por otro lado, el sorteo no favorece naturalmente la llegada de personas incompetentes, el azar hace posible la llegada de cualquier persona, que pueden tener mejor o peor desempeño que otras. Sin embargo, el sistema de elección abre mayores posibilidades de llegada a personas incompetentes por pertenecer o tener el favor de los grupos minoritarios, incluso, personas fácilmente controlables al servicio de la arbitrariedad de otras. El caso de las votaciones por bancada de partidos políticos en los congresos, nos muestra un pequeño grupo que toma decisiones y el resto de “representantes” que les siguen irreflexivamente con el sentido de su voto.

Británica, de 2005; la Asamblea Ciudadana sobre Reforma Electoral en Ontario, de 2006; el Foro de Ciudadanos de Holanda, de 2006; la Reforma Constitucional de Islandia, de 2009; la Convención Constitucional de Irlanda, de 2012; La Asamblea de Ciudadanos de Irlanda, de 2016.³⁰⁸

La Convención Constitucional de Australia de 1998, fue convocada desde el gobierno con el objetivo de discutir la modificación del gobierno por una república. Aunque, en este proceso no fue utilizado el sorteo, el aspecto relevante de esta convención fue la integración conjunta de ciudadanos “comunes” con miembros activos de la convención, en donde el 50% de la asamblea se integró con ciudadanos electos por voto popular por correo y, el restante 50% lo integraron delegados nombrados por el gobierno. La convención sesionó entre el 2 y el 13 de febrero, y generó mayor interés de la población sobre los temas a discusión y un mayor involucramiento de los ciudadanos. A pesar del rechazo en referéndum de la propuesta, el proceso se destacó por la deliberación generada entre los ciudadanos.

En cuanto a la Asamblea de Ciudadanos sobre la Reforma Electoral en la Columbia Británica de 2005, su convocatoria fue promovida por un grupo de líderes políticos como una opción para modificar el sistema electoral, debido a la crisis política del momento. El proceso de selección de los ciudadanos fue al azar de la lista de electores, sobre una base geográfica donde se seleccionaba un hombre y una mujer de cada distrito electoral. El proceso tuvo una “fase de aprendizaje” en donde los ciudadanos escucharían las propuestas de expertos, para posteriormente continuar con una etapa de consultas públicas en donde se llevaron a cabo 50 audiencias y se recibieron más de 1000 presentaciones escritas, para finalmente comenzar la etapa de deliberación y la presentación de la propuesta. En este proceso sobresale la deliberación informada y completa, donde diversos ciudadanos adquirieron un conocimiento profundo sobre los aspectos técnicos de la materia electoral, además de la elaboración de una propuesta sólida.³⁰⁹ Nuevamente, aunque la propuesta no logró el voto

308. Para la exposición de los casos seguiré a GARGARELLA, *vid.*, Gargarella, Roberto, De la democracia participativa a la deliberación inclusiva: “mini-públicos”, loterías y constituciones elaboradas por la ciudadanía (“crowdsourced”). Comentarios muy preliminares, texto disponible en la página web: <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/documentos/2019-de-la-democracia-participativa-a-la-deliberacion-inclusiva.pdf>. Última consulta: 01/03/2022.

309. *Cfr., Ibidem*, p. 4.

mayoritario del 60% requerido, logró una votación de 57.7%, el proceso dio muestra de un proceso que permitió un excelente ejercicio deliberativo.

El éxito del procedimiento deliberativo de la Columbia Británica se manifestó en la inspiración que generó para la convocatoria de otra convención, la Asamblea Ciudadana sobre Reforma Electoral en Ontario de 2006, en donde se realizó un ejercicio similar. La organización de esta asamblea fue similar la de la Columbia Británica, en donde la asamblea integrada por ciudadanos tenía como objetivo revisar el sistema electoral. Su funcionamiento consistió en la sesiones dos veces al mes con reuniones públicas a lo largo de la provincia y, una vez concluida esta etapa se otorgaron 6 fines de semana para deliberar de lo aprendido y elaborar la propuesta final. Aunque la propuesta fue rechazada, se mostró un elemento importante para la deliberación: las sesiones en toda la provincia, acercando la discusión a distintos ciudadanos.

En el Foro de Ciudadanos de Holanda de 2006 fue organizado por el gobierno con el objetivo de analizar las posibilidades de una reforma electoral. El foro se integró de 143 ciudadanos seleccionados al azar de a lista de votantes, y los ciudadanos seleccionados podían solicitar ser candidatos a la asamblea por sorteo, pero en este ejercicio se considerará más criterios que en la Columbia Británica para garantizar el carácter representativo del grupo, es decir, los seleccionados finales debían representar a los habitantes por provincia, igualdad entre hombre y mujeres e, incluso, por edad. Otros aspectos sobresaliente fueron el carácter nacional de este ejercicio democrático y la aprobación de las propuestas por el parlamento, no por referéndum.³¹⁰ Aunque este ejercicio no tuvo la atención esperada de los ciudadanos, generó interesantes criterios para la integración del grupo de ciudadanos por sorteo.

La Reforma Constitucional de Islandia de 2009 fue un proceso más complejo y lento en comparación con las experiencias anteriores. Comenzó con la organización de una asamblea nacional por parte de un grupo de ciudadanos, que estuvo compuesta por 1500 personas para discutir en un día los valores y temas que debían guiar la reorganización institucional. Esta

310. *Cfr., Ibídem*, p. 5.

asamblea fue seguida, al año siguiente, por otra convocada por el gobierno nacional, denominada “Encuentro Nacional”, compuesta por 950 ciudadanos seleccionados al azar para deliberar en un día en 128 mesas redondas, con el objetivo de emitir un informe basado en las demandas ciudadanas sobre la reorganización del gobierno y la reforma constitucional. En el informe, los temas más controvertidos fueron el sistema electoral y los recursos naturales.³¹¹

En 2011, el parlamento instituyó una asamblea encargada de revisar la constitución, siguiendo los ciertos presentados por el “Encuentro Nacional”. La asamblea se integró de 25 delegados (lo que generó polémica e, incluso, procedimientos judiciales), seleccionados por elección personal directa con exclusión de los partidos políticos. Funcionarían en sesiones durante tres meses para deliberar y presentar un informe para modificar la constitución. No obstante, se presentaron más de 500 ciudadanos para formar parte de esa comisión, como resultado de la polémica sobre la integración de la comisión. Además, toda persona registrada con su nombre y dirección podría enviar sugerencia a la asamblea, que previa aprobación por parte del personal local, podrían ser discutidas online, mediante las plataformas y en los horarios publicados en redes sociales por el Consejo.³¹²

Finalmente en julio de 2011 se terminó el borrador, que fue respaldado mediante referéndum por dos terceras partes de la mitad del electorado, sin embargo, no fueron ratificadas por el parlamento, integrado por mayoría de opositores a la constitución. No obstante, el proceso mostró a los medios y las plataformas electrónicas como herramientas de gran utilidad para extender la deliberación pública a más ciudadanos.

Otro proceso interesante es la Convención Constitucional de Irlanda de 2012, en donde la iniciativa de una asamblea ciudadana vino del líder del partido de oposición más importante, pero la convocatoria fue finalmente realizada por el gobierno irlandés. La composición de la asamblea fue mixta con la selección al azar de ciudadanos para integrar las dos terceras partes de la asamblea y, la otra tercera parte, por políticos electos. Durante los catorce

311. *Cfr., Ibidem*, p. 6.

312. *Cfr., Idem*.

meses que funcionó la convención se discutieron temas electorales, organización del gobierno, fomento de participación política de la mujer y el matrimonio igualitario, aunque los temas se discutieron en siete sesiones. Las discusiones fueron informadas por presentaciones de expertos, desde académicos hasta asociaciones, garantizando la igualdad de género en los expositores.³¹³

Estas discusiones se generaron casi cuarenta recomendaciones, que en su mayoría no requieran una reforma. Únicamente se convocó a referéndum para la aprobación del matrimonio igualitario, que logró el 62% de los votos. La relevancia de esta convención se manifestó en su carácter nacional, la integración de la asamblea, en su mayoría por ciudadanos, y el análisis de los temas más diversos, desde derechos fundamentales hasta la organización del gobierno, además de obtener un resultado favorable en la convocatoria al referéndum.

Finalmente, la Asamblea de Ciudadanos de Irlanda de 2016 fue un proceso consecutivo a convención de 2012. Al igual que la convención anterior, se integró de 99 miembros seleccionados al azar, en los que se consideraron cuatro variantes demográficas: sexo, edad, clase social y religión. Los dos temas que finalmente se discutieron fueron el aborto y el cambio climático. La asamblea se reunió una vez al mes durante fines de semana y sus miembros se distribuyeron en meses circulares integradas por siete u ocho personas y un facilitador (organización conocida como “mini-público”). De las propuestas emitidas, una requirió aprobación mediante referéndum, que concluyó con votación favorable para la legalización del aborto. La relevancia de esta convención se concentra especialmente en la distinta organización para la deliberación, ya no en una gran asamblea, sino en pequeñas “células” para mejorar la deliberación.

Como acertadamente observa GARGARELLA,³¹⁴ estos casos aún representan casos aislados, en donde la crisis política e, incluso, económica, fue un detonante para su surgimiento, tanto por el reconocimiento de esa crisis por parte de la sociedad y del gobierno como por la necesidad de ambos por

313. *Cfr., Ibidem*, p. 7.

314. *Cfr., Ibidem*, p. 9.

responder a esa crisis. Sin embargo, estas experiencias también muestran la factibilidad del uso del sorteo y las ventajas que puede traer, las cuales se encuentran por encima de los “peligros” o inconvenientes que regularmente se le atribuyen.

Pero no es el sorteo en sí mismo lo que sobresale en estos ejemplos deliberativos, sino la distintas variantes en la forma de reglamentar el sorteo, del número de ciudadanos pueden integrar la asamblea, la proporción de ciudadanos en relación con los políticos “profesionales” y, sobre todo, los distintos mecanismos para aumentar la deliberación pública. Todos estos elementos constituyen una guía importante para cualquier sistema que, en un futuro, se encuentre en posibilidad de integrar el sorteo a sus mecanismos de participación. En síntesis, los mecanismos que fueron útiles aumentar la deliberación son:

- 1) “Fases de aprendizaje” en donde los ciudadanos electos escuchan las propuesta de expertos;
- 2) Consultas públicas mediante audiencia oral y escrita;
- 3) Sesiones a lo largo del territorio, para acercar la discusión a distintos ciudadanos;
- 4) Conferencias deliberativas de ciudadanos para identificar las demandas sociales y las secciones de la constitución o ley a reformar;
- 5) Envío y discusión de propuesta a través de plataformas electrónicas y redes sociales; y,
- 6) Organización de la deliberación en la asamblea a través de “mini-público”

Estos mecanismos fueron utilizados para asambleas integradas por sorteo, pero es posible su aplicación a las asambleas integradas a través de la elección popular. No obstante, su efectividad se vería seriamente reducida en estas últimas, toda vez que el funcionamiento actual del congreso, derivado de su integración completamente partidista, reduce la influencia de los ciudadanos debido las instrucciones de los líderes del partido sobre los representantes,

quienes difícilmente irán en contra por los compromisos adquiridos con el partido. Las asambleas integradas ciudadanos “comunes” a través del sorteo, aunque sea parcialmente, tendrían mayor sensibilidad a las demandas de los gobernados, no solo por comprender más fácilmente éstas al encontrarse en contacto con los mismo problemas, sino porque no estarían sujetos a las instrucciones de un partido político.

Ahora, es necesario insistir en que la posible adopción del sorteo debe incluir algunos de estos mecanismos y, sobre todo, que estos mecanismos permitan la entrada de información de todas las preferencias de los distintos grupos sociales potencialmente afectados. Esto se debe a que la decisión que se emite por cualquier asamblea esta fuertemente relacionada con la información y puntos de vista que ingresan a su discusión.³¹⁵ En pocas palabras, aunque la asamblea sea integrada por ciudadanos a través del sorteo, si sus elecciones se basan únicamente en la información individual con la que cuentan y en sus propios intereses, no existirá una deferencia sustancial en la forma de resolver los asuntos públicos. Se hace necesario planificar y garantizar el ingreso de información y opiniones sobre los temas a deliberar, ya la diversas de la sociedad actual, la cantidad de fuentes de información, de pluralidad de intereses han limitado de forma importante la cantidad de experiencias compartidas.³¹⁶

Aunque estas propuestas son muy valiosos para mejorar la deliberación en la toma de desiciones, aún continuan restringiendo el diálogo dentro de las asambleas. No obstante, se han planteado mecanismos para experimentar la deliberación fuera del poder legislativo y, de esa forma, intentar aumentar el nivel de conocimiento y refinamiento políticos de los votantes.³¹⁷ Se trata de las encuestas de opinión deliberativa, planteada originalmente por FISHKIN, las cuales también han tenido aplicación práctica en algunos Estados como Australia, Estados Unidos de América y Reino Unido.

315. *Cfr., Ibídem*, p.11.

316. En este sentido *vid.*, Sunstein, Cass R., República.com. Internet, democracia y libertad, trad. Paula García Segura, Paidós, España, 2003, pp. 91-103.

317. *Vid.*, Fishkin, Democracia y deliberación, *op. cit.*, p.140.

Básicamente consiste en reunir una muestra de ciudadanos para debatir algún tema durante varios días, previa encuesta de sus opiniones originales, para posteriormente presentarles exposiciones del tema por expertos en la cuestión e iniciar la deliberación entre ellos. Al final de sus deliberaciones se les aplicará una nueva encuesta para consultar sus opiniones. Entre las reglas integrar este grupo de ciudadanos se encuentra que personas con ideas afines no formen parte de ellos, es decir, estos grupos están integrados por ciudadanos con ideas distintas que debatirán después de ser presentados por los moderadores.

Los resultados de diversas encuestas de opinión realizadas han mostrado cambios en las opiniones individuales de las personas y no se ha presentado una tendencia sistemática hacia la polarización.³¹⁸ Sin embargo, también puede tener el efecto de aumentar la intensidad con la que los individuos mantiene sus convicciones, lo que podría implicar la polarización de grupos, pero no es la tendencia común observada en los ejercicios de la encuesta de opinión.

Las propuestas originales consistían en grupos de ciudadanos que debatirían cara a cara los temas de interés, con el desarrollo de los medios digitales, la creación de plataformas diseñadas específicamente para dialogar y la mejor respuesta de las personas a las convocatorias digitales por las ventajas que generan (no es necesario desplazarse, la comodidad de hacerlo desde casa u oficina), se han realizado esfuerzos para crear encuestas de opinión por internet, como el propio FISHKIN lo ha intentado.³¹⁹

III. ¿Es posible la deliberación pública?

Después de este análisis se podría cuestionar por qué se insiste tanto en la deliberación pública, ¿qué la hace tan importante en la actualidad? La respuesta a este cuestionamiento me parece sencilla y completamente justificable: el diálogo es la mejor opción que tenemos en la actualidad para solucionar los conflictos sociales y obtener decisiones lo más cercanas a la

318. *Cfr.*, Sunstein, *op.cit.*, p 88.

319. *Ibidem.*, p 86.

justicia y la imparcialidad. Si no asumimos y aprendemos el camino de la deliberación, estamos destinados a la imposición, la arbitrariedad, el autoritarismo y la violencia.

La complejidad de nuestra sociedad actual nos impide pensar la división social en dos grupos, como se pensó en el origen del diseño del sistema representativo (*vr. gr.* deudores y acreedores, ricos y pobres, conservadores y liberales). Y por lo tanto, las instituciones creadas para responder a esa división son incapaces de resolver las demandas y los conflictos sociales provenientes de la compleja diversidad de los grupos sociales de hoy. Además, el conflicto es mayor si se considera que dentro de mismo grupos sociales existen diferencias en sus ideas, exigencias o pretensiones, es decir, no existe homogeneidad. Incluso, los gobernados pueden formar parte de dos o más de estos grupos sociales, aumentando la complejidad de las relaciones sociales.

¿Qué otro camino puede ofrecer soluciones justas e imparciales ante este panorama social? El único camino es la deliberación. El diálogo informado, en el que se escuchen todas las opiniones de los potencialmente afectados por las decisiones y se confronten todos de los puntos de vista, son el elemento central en la organización de todo sistema político actual que se presume “legítimo”. Esta afirmación se puede sostener a partir de dos razones que incluyen principios políticos de gran peso: la igualdad, la imparcialidad y la justicia.

Primera, porque la deliberación pública parte de la idea de la igualdad básica de los ciudadanos y, a su vez, la hace posible. Cuando todos los gobernados o grupos sociales tiene la posibilidad de ser escuchados en todas aquellas desiciones en las que son potencialmente afectados la igualdad se hace efectiva. Con ello, se evita que minorías decidan unilateralmente sobre las desiciones que afectaran a los ciudadanos, sin escuchar sus preferencias o necesidades.

Segunda, porque la confrontación de las opiniones de todos los potencialmente afectados permite evaluar las razones de mayor peso y la posibilidad de obtener información de la que se carece, corregir argumentos a partir de las críticas recibidas o pensar como impactan nuestras ideas en

otros.³²⁰ La inclusión y la confrontación permite mayor imparcialidad en el procedimiento y en las decisiones, es decir, una decisión política es imparcial cuando ha logrado sostenerse frente al resto de las opiniones contrarias, es decir, es posible defenderla o justificarla ante los afectados por la decisión. A la vez, la consideración de todos los puntos de vista parece responder a un aceptable principio de justicia.³²¹

A pesar de estas consideraciones se ha llegado a considerar que la deliberación pública es una utopía. Son variadas las razones que se han proporcionado para poner en duda las posibilidades de la deliberación. En primer lugar, se manifestó que todos los ciudadanos participen en la deliberación, sin embargo las condiciones materiales de muchos ciudadanos hace imposible su participación en las discusiones públicas.

Esta objeción de gran peso muestra la realidad de muchos ciudadanos no solo de México, sino de cualquier país del mundo. Sin embargo, la generalización del argumento impide observar que la participación en la deliberación requiere ciudadanos motivados para dialogar y mostrar su punto de vista. Por supuesto que las condiciones materiales dificultarán la participación de muchos ciudadanos, pero existirán personas con limitadas condiciones que encontrarán la motivación y la posibilidad para participar, como también existirán personas con recursos materiales suficientes y, sin embargo, con nulo interés en participar en los procesos deliberativos. La condición la deliberación requiere la participación sincera de ciudadano motivados y comprometidos, lo que no significa que requiera la forzosa participación de absolutamente todos los ciudadanos, lo cual es un imposible hasta en nuestro sistema actual, en el que regularmente se únicamente acudir a votar.

Por otro lado, se considera que las personas difícilmente cambian sus opiniones iniciales y que la deliberación, por el contrario, únicamente va a reforzar sus posturas e, incluso, a radicalizarlas. Además, debido a la tendencia

320. *Cfr.* Gargarella, Roberto, El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos, *op. cit.*, p.124.

321. *Cfr.*, Gargarella, Roberto, Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo, *op. cit.*, p. 140.

de argumentar desde sus propios intereses, no existe una evaluación de los argumentos de los otros y la consideración del valor intrínseco de los mismos.

Este postulado puede ser refutado, en primer lugar, por la participación sincera y motivada de los ciudadanos. Sin embargo, la deliberación no es infalible a engaños y posturas egoístas, sin embargo, no todos los ciudadanos participantes tomarán esta postura autointeresada. Existirán ciudadanos sinceros que, a través del mismo diálogo, tendrán mayores posibilidades de identificar aquellas posturas egoístas. Además, las experiencias planteadas en la sección anterior, se caracterizaron por una deliberación ejemplar y ninguna se caracterizó por imponer decisiones autointeresadas, se permitió la aprobación popular por referéndum, una garantía más que puede evitar la imposición de decisiones egoístas. Además, herramientas como las encuestas deliberativas han probado cambios de opiniones con la deliberación sin presentarse una tendencia sistemática hacia la polarización.³²²

Estas objeciones a la democracia deliberativa generalmente tienen impacto en versiones con requisitos más estrictos para la deliberación y con resultados muy optimistas como acuerdos unánimes o mayorías muy difíciles de alcanzar. En la versión que se defiende, se requieren esencialmente dos requisitos factibles: primero, esta perspectiva de la democracia requiere que las decisiones públicas sean adoptadas luego de un amplio proceso de discusión colectiva; y, segundo, que el proceso deliberativo requiere la intervención de aquellos que sea vean afectados o, al menos potencialmente, afectados por la decisión.

La evaluación del funcionamiento de la democracia deliberativa requiere de una comparación con cualquier otra versión de la democracia que se considere una mejor solución, es decir, que proporcione decisiones más justas e imparciales. La versión participativa de la democracia, caracterizada por el sistema representativo descrito a lo largo de esta investigación, se ha mostrado con una opción que, con una participación más restringida de los ciudadanos, no representa mejor sus necesidades y preferencias. De ahí que se insista en la necesidad de mayor participación, deliberación y cercanía entre gobernados y representantes.

322. *Cfr.*, Sunstein, *op.cit.*, p 88.

CONCLUSIONES

El desarrollo de esta investigación proporcionó valiosa información para verificar las hipótesis que la hicieron surgir, por lo que a partir de la exposición realizada se pueden emitir las siguientes conclusiones:

1. La democracia es un tipo de Estado orientado al interés público mediante el respeto de los derechos fundamentales de las personas, en el cual se hace posible el acceso al ejercicio del poder por parte de los ciudadanos. De esta caracterización se desprende que la democracia no se identifica con una forma jurídico-política única, es decir, no refiere una determinada estructura de gobierno, por lo que es compatible con diversas de las formas de gobierno como el federalismo, el centralismo, el sistema representativo, el sistema parlamentario o el sistema presidencialista.
2. El concepto de democracia propuesto puede ser compatible con los distintos “modelos”, si reinterpretemos a estos como tipologías dirigidas a proponer diversas formas de garantizar el interés público, es decir, lograr ese gobierno beneficiosos para el pueblo.
3. La versión de la democracia deliberativa adoptada en esta investigación se caracteriza como un ideal regulativo a través del cual se puede evaluar la calidad de la toma de decisiones. Este modelo propone la inclusión de las personas potencialmente afectadas por las decisiones en la discusión de las mismas y, además, pugna por la imparcialidad de las decisiones al permitir que todos los participantes expresen sus puntos de vista y estos sean confrontados unos con otros en un proceso de deliberación colectiva.
4. La estrecha asociación entre el sistema representativo y la democracia, derivado de la caracterización del primero a partir de los postulados comúnmente aceptados de la segunda (especialmente los de soberanía, pueblo e interés público), reduce la comprensión del sistema representativo y

la posibilidad de identificar la limitación de su funcionamiento en el desarrollo de la democracia. Al intentar explicar el sistema representativo a partir de ideas que no le son propias, se le ha relacionado con ficciones insostenibles en la realidad (v. gr., representantes de la nación, investidura de representación a partir de la elección, emisión de leyes como voluntad de la nación, etc.), provocando a su vez la inexistencia de una teoría autónoma del sistema representativo que explique con mayor consistencia su organización y funcionamiento.

5. Una concepción autónoma del sistema representativo puede ser conceptualizada a partir de cuatro características que constantemente aparecen en cualquier Estado que lo tiene implementado: 1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares; 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado; 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan; y, 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.
6. El sistema representativo es una forma de gobierno en donde los gobernados pueden influir en las decisiones públicas de sus representantes a través de diversos mecanismos y en donde es posible la evaluación constante del desempeño de estos últimos. Esta concepción de los representantes y la representación se aleja de la ficción de una “voluntad de la nación” o “voluntad del pueblo” y responde de mejor manera a la complejidad de la sociedad actual, caracterizada por la convivencia y enfrentamiento de diversos intereses, preferencias, necesidades, valores, así formas concebir y vivir la vida, de las diversas personas que integran la sociedad.
7. La representación puede explicarse con mayor solidez si la concebimos como una función política otorgada por la constitución pero que se hace efectiva a través de los diversos mecanismo otorgados a los gobernados

para influir en las decisiones de los representantes. En este sentido, la representación no es una calidad inherente al cargo o surgida de la elección, su existencia requiere de un ejercicio constante en donde los representantes consideren en sus decisiones las opiniones de los gobernados potencialmente afectados por ellas. Es en este supuesto donde el representante estará ejerciendo efectivamente ese título, por ello podemos afirmar que los representantes lo son de los gobernados potencialmente afectados por sus decisiones en cada caso concreto, no de manera constante y en todo momento de todos los ciudadanos o el pueblo.

8. Si la representación es una función política otorgada por la constitución, entonces la elección y el voto popular no otorgan la investidura de representación y, menos aún, consienten la actuación libre de los representantes. El único consentimiento derivado de la elección es una simple autorización para ocupar el cargo, no para gobernar libremente, es decir, la elección es solamente un procedimiento empírico de designación pero no una investidura de representación, para la representación o legitimidad del ejercicio del poder se requieren mecanismos a través de los cuales los gobernados puedan influir en las decisiones de los representantes.

9. En la actualidad, el sistema representativo mexicano se encuentra en crisis. Es evidente la nula credibilidad de las instituciones públicas y de la clase política, la desconfianza sobre la actuación de los representantes y la antipatía de los gobernados por la política. Las razones de esta situación generalmente se buscan en la corrupción de los políticos, en su tendencia a buscar su propio beneficio y el de grupos minoritarios o en la libertad que gozan al grado de poder omitir los reclamos sociales. Sin embargo, estos aspectos no son sino consecuencia del verdadero problema: la crisis se debe a factores internos del propio sistema representativo, es decir, a la forma en la que fueron diseñadas sus instituciones en México.

10. La organización del sistema representativo mexicano estuvo influenciada por diversas fuentes, pero la principal inspiración desde su origen, y durante la mayor parte del siglo XIX, fue la experiencia constitucional de Estados Unidos de América. La recepción del modelo de representación estadounidense en México se llevó a cabo con algunas modificaciones en torno al aumento de poder del presidente y al papel otorgado a la iglesia en los asuntos políticos. No obstante, estos “pequeños” cambios ocasionaron desajustes en la lógica del funcionamiento del sistema de controles planteado por los padres fundadores estadounidenses, ya que desequilibró el poder a favor del ejecutivo y, con ello, agudizó la crisis del sistema representativo.

11. El diseño del modelo de representación estadounidense se basó en fundamentos elitistas, esencialmente en un postulado: únicamente algunas personas dentro de la sociedad se encuentran capacitadas para conocer el bien público de la sociedad, es decir, los “ricos y bien nacidos”. Esta idea se sostuvo sobre prejuicios, principalmente el supuesto efecto negativo de la participación política de las mayorías, las cuales se dejaban llevar por las pasiones (envidia, la venganza o la ambición) y, por lo tanto, su participación en debates de la asamblea ocasionaba caos y decisiones facciosas.

12. Los fundamentos elitistas sobre los que se diseñó el sistema representativo dieron lugar a la creación de mecanismos contra-mayoritarios que buscaron limitar la participación de las mayorías en la toma de decisiones e impedir su influencia sobre los representantes. Algunos de los mecanismos más sobresalientes para estos objetivos fueron la elección indirecta, los mandatos amplios, distritos extensos, el número de integrantes de las cámaras, la facultad de veto del presidente y sus facultades de nombramiento.

13. Aunque en las primeras constituciones mexicanas se retomaron un número importante de los mecanismos diseñados por los padres fundadores estadounidenses, con el desarrollo de la identidad política mexicana, el

conocimiento de las particularidades de nuestra sociedad y la identificación de sus problemas y necesidades, el sistema representativo evolucionó lentamente hasta adquirir su propio carácter, nos obstante, conservó parte de aquellos mecanismos y, sobre todo, los fundamentos elitistas aún se encuentran presentes en su organización actual.

14. El sistema representativo mexicano actual es muy distinto a los sistemas del siglo XIX. Si embargo, cuenta con nuevas instituciones que, sin embargo, han ocasionado un mayor alejamiento entre representantes y representados, tales como: la elección por representación proporcional, la organización partidista y la posibilidad de reelección. Estos nuevos mecanismos, sumados a los que han subsistido desde la recepción del modelo estadounidense, como los mandatos amplios (más amplios, incluso, que en Estados Unidos de América), los distritos extensos y las facultades de veto y nombramiento del ejecutivo, han agravado la crisis del sistema representativo.

15. El sistema representativo mexicano actual también ha implementado mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, la iniciativa popular de las leyes y, más recientemente, la revocación del mandato del Presidente de la República. Sin embargo, no han tenido un impacto significativo en la aproximación entre representantes y representados, ni una mejora en la representación. Las razones son diversas: en la iniciativa de ley debido a la revisión que debe tener por el congreso o en el plebiscito por sus elevados requisitos para iniciarlo y para lograr su vinculatoriedad.

16. Es necesario el ajuste de las instituciones actuales para lograr una mayor cercanía entre representantes y representados, especialmente a través del control de las acciones y la influencia sobre las decisiones de aquellos. Pero, sobre todo, es una exigencia derivada de la complejidad de nuestra sociedad actual, pensar y pugnar por el diseño de nuevos mecanismos democráticos para las circunstancias del siglo XXI, que hagan posible la inclusión de los potencialmente afectados en la discusión de las decisiones políticas.

17. Para lograr una mayor cercanía entre representantes y representados es imprescindible ajustar e incluso eliminar algunos mecanismos. En primer lugar, se propone la limitación de las facultades del senado a los aspectos relativos a la federación, sin intervención en materias que afectan directamente los derechos de los gobernados. Esto acompañado de modificaciones al procedimiento legislativo para generar mayor discusión del tema en la cámara de diputados, como la difusión de los proyectos al menos un periodo de sesiones antes de aquel en que se discutirá y, en el caso de las reformas a la constitución, deberá sumarse a esta difusión previa del proyecto, el requisito de ser propuesto previo a las elecciones y, la discusión, para el primer periodo posterior a las elecciones. La propuesta busca que, acompañado de foros, congresos y mesas de debate durante el proceso electoral, se discuta el tema y se voten a los representantes de conformidad con las preferencias de los gobernados.

18. En segundo lugar, se propone eliminar la reelección inmediata y limitarla a un periodo más, con la finalidad de una efectiva rotación de los cargos, abriendo la posibilidad de participación a más ciudadanos, por lo que los partidos políticos se verán obligados a buscar nuevos candidatos para los cargos públicos. Además, sumado a la tercer propuesta, el establecimiento de mandatos cortos (máximo tres años), y la cuarta, revocación del mandato, los representantes que deseen mantenerse en el cargo o tengan la intención de reelegirse, estarán dispuestos a escuchar a los gobernados.

19. Finalmente, aunque se han implementado aisladamente y para objetivos específicos, regularmente las reformas constitucionales, los congresos integrados por ciudadanos, ya sea total o parcialmente, han mostrado ser un mecanismo democrático factible para incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones. Además, su complemento con el sorteo ha mostrado que este método de designación para el cargo es tan efectivo y funcional como la elección. Solo la implementación, práctica y perfeccionamiento de estos mecanismos permitirá verificar su efectividad para la democracia en nuestra sociedad actual.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldasoro Velasco, Héctor F., La revocación del mandato en el contexto de la constitución potosina, en Gámez Parral, Máximo N., *Et. Al.* (Coords.), Derecho constitucional Estatal. Memorias del VI y VII congresos nacionales de derecho constitucional de los Estados, IIJ-UNAM, México, 2009.
- Arango, Rodolfo, Democracia social. Un proyecto pendiente, Fontamara, México, 2012.
- Aristóteles, Constitución de los atenienses, trad. Manuela García Valdés, Gredos, España, 2008.
- Aristóteles, Política, trad. Manuela García Valdés, Gredos, España, 1988.
- Bidart Campos, Germán José, Doctrina del estado democrático, Ediciones jurídicas Europa-América, Argentina, 1962.
- Bórques, Djed, Crónica del Constituyente, IIJ-UNAM-INEHRM, México, 2014.
- Brown, Wendy, Hoy en día, somos todos demócratas, en Agamgen, Giorgio (et. Al.), Democracia, ¿en qué estado?, trad. Matthew Gajdowski, Prometeo, Argentina, 2010.
- Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, Siglo Veintiuno Editores, México, 2004.
- , “El sistema representativo en México”, en Estudios Constitucionales, México, UNAM-LGEM, 1983.
- Carrillo Prieto, Ignacio, La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824, UNAM-IIJ, México, 1981.
- Casillas, Roberto (Comp.), La restauración del Senado 1867-1875, Senado de la República, México 1985.
- Dahl, Robert, A preface to democratic theory, The University of Chicago Press, United States of America, 1963.
- Dunn, John, Libertad para el pueblo. Historia de la democracia, trad. Víctor Altamirano, FCE, México, 2014.
- Duverger, Maurice, Los partidos políticos, trad. Julieta Campos y Enrique González, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- Eissa-Barroso, Francisco A., Mirando hacia Filadelfia desde Anáhuac. La Constitución estadounidense en el Congreso Constituyente mexicano de 1823-1824, en Política y Gobierno, vol. XVII, No. 1, CIDE, México, 2010.
- Elster, Jon (comp.), La democracia deliberativa, trad. José María Lebron, Gedisa, España, 2013.
- , The market and the forum: Three varieties of political theory, en Bohman, James y William Rehg (eds.), Deliberative democracy. Essays on reason and politics, The MIT Press, England, 1997.

- Ferrer Mendiola, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, INEHRM, México, 2014.
- Ferrer Muñoz, Manuel y, Luna Carrasco Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, UNAM-IIJ, México, 1996.
- Finley, Moses I., *El nacimiento de la política*, Crítica, España, 1986.
- Fishkin, James y Laslett, Peter (eds.), *Debating deliberative democracy*, Basil Blackwell, Oxford, 2003.
- , *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, trad. Jorge Malem, Ariel, España.
- Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, Fontamara México, 2002.
- , *Constitucionalismo y libertad de expresión*, en Gargarella, Roberto (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, t. II Derechos, Abeledo Perrot, Argentina, 2009,
- , *Justicia dialógica y derechos sociales*, en Espinoza, Javier y Ordoñez, Jorge, (coord.), *Los derechos sociales en el Estado Constitucional*, Tirant lo Blanch, México, 2013.
- , *La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas*, en García, Leonardo (coord.), *La democracia deliberativa a debate*, Cuadernos de investigación, Universidad EAFIT, Colombia, 2011.
- , *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Miño y Dávila Editores, Argentina, 2010.
- (com.), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, Siglo Veintiuno Editores, Argentina, 2014.
- Greblo, Edoardo, *Democracia, Léxico de política*, trad. Guillermo Piro, Nueva Visión, Argentina, 2002.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *El federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- Hansen, Mogens Herman, *The athenian democracy in the age of Demosthenes*, translated by J. A. Crook, Blackwell Publishers, UK, 1992.
- Held, David, *Modelos de democracia*, trad. María Hernández, Alianza Editorial, tercera edición, España, 2007.
- Kelsen, Hans, *Compendio de teoría general del Estado*, trad. Luis Recaséns Siches y Justino de Arcárate, Bosch, España, 1924.
- Laski, Harold J., *El Estado en la teoría y la práctica*, trad. Vicente Herrero, Editorial Reus, España, 2008,
- Liddell, Henry George y Scott, Robert (Comp.), *A Greek-English Lexicon*, Oxford University Press, Great Britain, 1996,
- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, trad. Fernando Vallespín, Alianza Editorial, España, 2010.

- , On legitimacy and political deliberation, trad. Elly Stein and Jane Mansbridge, en *Political Theory*, Vol. 15, No. 3, Sage Publications, U.S.A., 1987.
- Mateos, Juan A., *Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos*, t. II, Imprenta de J. F. De Jens, Mexico, 1878.
- Mill, John Stuart, *Del gobierno representativo*, trad. Marta C. C. De Iturbe, Tecnos, España, 2007.
- Montesquieu, Charles, *El espíritu de las leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro de la Vega, Tecnos, España, 2007.
- Nino, Carlos Santiago, *La construcción de la democracia deliberativa*, trad. Roberto P. Saba, Gedisa, España, 1997.
- O’Gorman, Edmundo (Comp.), *Ideario Político*, Fundación Biblioteca de Ayacucho, Venezuela, 1978.
- Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. I y II, IJ-UNAM-INEHRM, México, 2014.
- Pantoja Morán, David (Comp.), *Escritos políticos de Siéyès*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Przeworski, Adam, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, trad. Stella Mastrangelo, Siglo XXI Editores, Argentina, 2010.
- Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1824*, UNAM, México, 1986.
- , *El pensamiento político del constituyente de 1856-1857*, Porrúa, México, 2006.
- Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, CONACULTA, México, 2015.
- Rancière, Jacques, *Las democracias contra la democracia*, en Agamgen, Giorgio (et. Al.), *Democracia, ¿en qué estado?*, trad. Matthew Gajdowski, Prometeo, Argentina, 2010.
- , *El odio a la democracia*, trad. Irene Agoff, Amorrortu, Argentina, 2012.
- Recasens Siches, Luis, *Historia de las doctrinas sobre el contrato social*, UNAM, México, 2003.
- Rodríguez Agrados, Francisco, *Historia de la democracia, De Sólon a nuestros días*, Alianza, España, 1997.
- Röpke, Wilhelm, *La crisis social de nuestro tiempo*, *Revista de Occidente*, España, 1947.
- Rosanvallon, Pierre, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, trad. Hebre Cardoso, Manantial, Argentina, 2009.
- Rousseau, Jean-Jacques, *Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia*, en *Proyecto de Constitución para Córcega/Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*, trad. Antonio Hermosa Andújar, Tecnos, España, 1988.

- , Del contrato social o principios del derecho político, en Del contrato social/Sobre las ciencias y las artes/Sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres, trad. Mauro Armíño, Alianza Editorial, España, 2008.
- Sayeg Helu, Jorge, El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1986), t. I y t.II, UNAM-INEHRM-ACCIONES Y VALORES DE MÉXICO, S.A. DE C.V., México, 1987.
- Servando Teresa de Mier, Voto particular del Doctor Mier, en O’Gorman, Edmundo (Comp.), Ideario Político, Fundación Biblioteca de Ayacucho, Venezuela, 1978.
- , Profecía del Doctor Mier sobre la federación Mexicana, en O’Gorman, Edmundo (Comp.), Ideario Político, Fundación Biblioteca de Ayacucho, Venezuela, 1978.
- , Discurso en pro de que México sea la Ciudad Federal, en O’Gorman, Edmundo (Comp.), Ideario Político, Fundación Biblioteca de Ayacucho, Venezuela, 1978.
- Schmitt, Carl, Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual, trad. Pedro Madrigal Devesa, Tecnos, España, 2008.
- , Teoría de la constitución, trad. Francisco Ayala, Alianza Editorial, 2006.
- Sunstein, Cass R., República.com. Internet, democracia y libertad, trad. Paula García Segura, Paidós, España, 2003.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, Construcción del “trato igual” o “dilema de la democracia”, en Isonomía, No. 42, España, 2015.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, Juris Prudentia: More Geometrico, Dogmática, teoría y meta teoría jurídicas, Fontamara, México, 2013.
- Tena, Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1976.
- , Las leyes fundamentales de México, Porrúa, México, 2008.
- Torres del Moral, Antonio, Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional, en Revisa de estudios políticos, No. 203, España, 1975.
- Zarco, Francisco, Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857], El Colegio de México, México, 1957.
- , Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856-1857], El Colegio de México, México, 1956.
- Zavala, Lorenzo de, Ensayo histórico de las revoluciones de México, t. I, Imprenta a cargo de Manuel N. De la Vega, México, 1845.

BIBLIOGRAFÍA

- Bohman, James, Public deliberation: Pluralism, complexity and democracy, The MIT Press, Cambridge, 1996.
- , The coming of age of deliberative democracy, en Journal of Political Philosophy, vol. 6, no. 4, Blackwell Publishers, U.S.A., 1998.
- Bohman, James y Rehg, William (eds.), Deliberative democracy. Essays on reason and politics, The MIT Press, Cambridge, 1997.
- Cohen, Joshua, An epistemic conception of democracy, en Ethics, Vol. 97, No. 1, The University of Chicago Press, oct. 1986.
- , Deliberation and democratic legitimacy, en Hamlin, Alan y Petit Philip (eds.), The good polity: Normative Analysis of the State, Blackwell, Oxford, 1989.
- Duguit, León, Manual de derecho constitucional, trad. José G. Acuña, Francisco Beltrán Editor, España.
- Gutmann, Amy y Thompson Dennis, Democracy and disagreement, Belknap Press, Cambridge, 1996.
- , Why deliberative democracia?, Princeton University Press, U.S.A, 2004.
- Habermas, Jurgen, Facticidad y validez, trad. Manuel Jiménez, Trotta, España, 2010.
- Heródoto, Historia, trad. Carlos Schrader, Gredos, España, 2007.
- Hobbes, Thomas, Leviatán. O de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, trad. Manuel Sánchez Sarto, FCE, México, 2006.
- Lijphart, Arend, Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultado en 36 países, trad. Carme Castellnou, España, Ariel, 2012.
- Locke, John, Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca de verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil, trad. Carlos Mellizo, Alianza Editorial, España, 2008.
- Offe, Claus y Preuss, Ulrich, Democratic institutions and moral resources, en Held, David (ed.), Political Theory Today, Polity Press, Cambridge, 1991.
- Platón, Gorgias, trad. Julio Calonge Ruiz, Gredos, España, 2008.
- , Político, trad. María Isabel Santa Cruz, Gredos, España, 2008.
- , La república, trad. Conrado Eggers Land, Gredos, España, 2008.
- Tucídides, Historia de la Guerra del Peloponeso, trad. Juan José Torres Esbarranch, Gredos, España, 2008.

DOCUMENTOS

- Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, t. I, II y III, Secretaría de Cultura-INEHRM, México, 2016.

SITIOS WEB

- Carmona, Doralicia, El presidente Lerdo de Tejada promulga la ley que restablece el Senado, en <https://bit.ly/3rYy82v>. Última consulta 20/01/2022.
- Ellis, Andrew, The Use and Design of Recall Votes. An International IDEA Working Paper. Workshop VI: Representative Democracy, Participatory Methods and Capacity Development for Responsible Politics Sixth Global Forum on Reinventing Government, Sweden. Texto disponible en sitio web: <https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/The-Use-and-Design-of-Recall-Votes.pdf>. Última consulta: 25/02/2022.
- GARGARELLA, *vid.*, Gargarella, Roberto, De la democracia participativa a la deliberación inclusiva: “mini-públicos”, loterías y constituciones elaboradas por la ciudadanía (“crowdsourced”). Comentarios muy preliminares, texto disponible en la página web: <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/documentos/2019-de-la-democracia-participativa-a-la-deliberacion-inclusiva.pdf>. Última consulta: 01/03/2022.
- , La democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Artículo publicado en www.insumisos.com Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Paz (RILDEPAZ). Última consulta: 28/04/2020
- Madison, James, General Defense of the Constitution. Texto disponible en la página web: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-11-02-0062>. Última consulta: 20/01/2021.
- , Vices of the Political System the United States. Texto disponible en la página web: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-09-02-0187>. Última consulta: 20/01/2021.