



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PARTIDOS
POLÍTICOS EN MÉXICO. CONSIDERACIONES PARA UN DEBATE
ABIERTO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

DAVID OCTAVIO ORBE ARTEAGA

ASESOR:

DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

CIUDAD UNIVERSITARIA 2012



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 12 de marzo de 2012.


DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **ORBE ARTEAGA DAVID OCTAVIO** con número de cuenta 30206852-8 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO. CONSIDERACIONES PARA UN DEBATE ABIERTO**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Lorenzo Córdova Vianello**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

100 UNAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

México, Distrito Federal a 7 de marzo de 2012

Dr. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de Derecho Constitucional
De la Facultad de Derecho de la UNAM
PRESENTE

Como asesor de tesis del alumno **David Octavio Orbe Arteaga** con Número de Cuenta 302068528, quien pretende obtener su titulación de la Licenciatura en Derecho mediante la modalidad de *Tesis y Examen Profesional*, someto a su consideración lo siguiente.

El alumno bajo mi dirección ha terminado amplia y satisfactoriamente con el trabajo de tesis intitulado **“Democracia, representación política y partidos políticos en México. Consideraciones para un debate abierto”** aprobado por el Seminario de Derecho Constitucional, cuya elaboración he seguido puntualmente. Por lo que, si tiene a bien, su trabajo está listo para ser sometido a examen profesional para su discusión.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lorenzo Córdova', written over a horizontal line.

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de un trabajo de esta naturaleza no es solamente obra de una persona. Si bien es cierto que el autor es quien le imprime su empeño para la redacción y desarrollo de cada página, los esfuerzos para su culminación no son enteramente suyos. Pues bien, este caso no es la excepción y el resultado final es deudor de la contribución de muchas personas, por lo que no dejaré pasar la oportunidad de hacer mención de ellas. A todos, les agradezco infinitamente el apoyo, la amistad y la confianza que me han entregado.

En primer lugar quiero expresar mi más profunda gratitud, cariño y admiración a mis padres María Eugenia Arteaga Palomares y Hermelindo Orbe Solís, quienes definitivamente han sido el motor principal durante toda mi formación educativa y ética. He de confesar que esta tesis es la forma más sincera de agradecer su apoyo a lo largo de todos estos años.

A mi madre, mujer de talante fuerte, corazón inmenso y nobleza sin igual, defensora de los derechos de las mujeres y abogada de una rectitud inquebrantable, quien me abrigó con su cariño y cuidados. A mi padre, hombre de sabias palabras, apasionado de la vida, luchador social y abogado ejemplar con un altísimo compromiso con la ética profesional y una honestidad incorruptible, quien con sus consejos y enseñanzas me han guiado a cada paso. Para los dos por su infinito amor y respaldo, dedico este trabajo.

A mis hermanos, Julio César y Ulises, con quienes he compartido momentos inolvidables. A César, que con su ejemplo de tenacidad, vitalidad y responsabilidad me inspira a ser mejor persona. Padre joven y amoroso, modelo de superación individual. Sus consejos, su guía como hermano mayor y sus inquietudes han marcado mi vida desde la infancia; has sido la punta de lanza de la familia, no lo olvides, eres el ejemplo de muchos. A Ulises, el hermano menor

inquieto, filósofo de corazón, científico de profesión con quien las discusiones filosóficas siempre son estimulantes y enriquecedoras. Hombre de gran calidad humana y, sin duda, guía intelectual de la familia. A mis dos hermanos, mi más grande admiración, los quiero.

También quisiera dedicar este trabajo con especial cariño a mi tío Julio César Arteaga Palomares y mi abuela Gloria Palomares Hernández, a quienes siempre tendré en mi memoria con gratos recuerdos, y que sin duda fueron parte esencial en mi formación como persona. Su lucha incesante por la vida y su valentía ante las circunstancias más adversas me han impulsado a seguir adelante.

A Enoé García Romero, mujer de sonrisa y mirada encantadora, joven brillante y trabajadora con quien he tenido la dicha de vivir momentos hermosos. Tu compañía ha sido fundamental para la elaboración de este trabajo. Tú más que nadie has sido testigo de su desarrollo y del esfuerzo que ha implicado. Con tu apoyo logré salir adelante. A tu lado me siento feliz y pleno. Para ti con amor.

A Sergio Pérez, Jorge García y Cristhian Ramos, hombres de bien que me han apoyado y escuchado durante tantos años. Su amistad es invaluable.

A Martín Anaya y Angélica Moreno, amigos desde la adolescencia y ahora colegas, personas íntegras de gran corazón. Para ustedes mi más grande afecto.

Mi más sincero agradecimiento al Dr. Lorenzo Córdova Vianello por el cobijo de esta investigación bajo su dirección. Investigador joven de gran capacidad y talento. Académico con gran vocación democrática. Su guía fue fundamental para que este proyecto llegara a buen puerto.

Quisiera de igual forma, externar mi aprecio a mi maestro Ricardo Ramírez Hernández, quien dejó una huella indeleble en mi formación profesional. Uno de los mejores profesores y abogados que conozco. Hombre de esfuerzo, de trayectoria ejemplar y, por supuesto, de gran calidez humana. Sus enseñanzas por

ser mejores cada día y no caer en la mediocridad y ser 010101 han sido fundamentales en mi aprendizaje.

A mi profesor Miguel Carbonell, jurista comprometido con la enseñanza de calidad y el respeto a los derechos humanos. Investigador modelo de una nueva generación. Fanático de la buena lectura y del buen cine. Gracias por ampliar y enriquecer el panorama jurídico de sus alumnos hacia otras latitudes. Sin su formación este trabajo jamás se hubiera escrito.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

TESIS

“Democracia, representación política y partidos políticos en México. Consideraciones para un debate abierto”

Introducción.....	p. 1
Capítulo 1. Democracia.....	p. 5
1.1 Noción de igualdad.....	p. 11
1.2 Formas de Estado y formas de gobierno.....	p. 25
1.3 Democracia directa y democracia representativa.....	p. 39
1.4 Liberalismo y democracia.....	p. 45
1.5 Democracia deliberativa.....	p. 56
1.6 Democracia de calidad.....	p. 66
1.6.1 Rendición de cuentas o <i>Accountability</i>	p. 71
1.6.2 Reciprocidad o <i>Responsiveness</i>	p. 77
Capítulo 2. Representación política.....	p. 80
2.1 Representación jurídica y representación política.....	p. 85
2.2 Breve historia de la representación política.....	p. 94
2.3 Teorías de la representación política.....	p. 101

2.4 Mandato imperativo.....	p. 114
2.5 Crisis de la representación política.....	p. 127
2.6 Revocación de mandato y reelección de representantes.....	p. 134

Capítulo 3. Partidos políticos.....p. 148

3.1 Origen.....	p. 151
3.2 Estructura.....	p. 157
3.2.1 Elementos de base.....	p. 159
3.2.2 Miembros.....	p. 161
3.2.2.1 Partidos de cuadros, de masas, catch-all y partido cartel..	162
3.2.3 Dirigentes.....	p. 166
3.3 Sistemas de partidos.....	p. 169
3.4 Élités en los partidos políticos.....	p. 176
3.5 Crisis de los partidos políticos.....	p. 183

Capítulo 4. El caso de México.....p. 192

4.1 Enfilando el rumbo: los partidos políticos en la transición democrática 1977-2008..	196
4.2 Democracia interna de los partidos políticos.....	p. 224
4.3 Análisis comparativo de los procedimientos de selección de candidato....	p. 240
4.3.1 Base electiva.....	p. 242
4.3.2 Candidatura.....	p. 253
4.3.3 Descentralización.....	p. 260

4.3.4	Votación versus nombramiento.....	p. 265
4.4	Análisis comparativo de los procedimientos de elección de dirigentes....	p. 267
4.4.1	Base electiva.....	p. 268
4.4.2	Candidatura.....	p. 278
4.5	La democracia inacabada: asignaturas pendientes.....	p. 286
	Conclusiones.....	p. 297
	Bibliografía.....	p. 311

Pues lo que cree la gente de un sistema político no es algo ajeno a éste, sino que forma parte de él. Esas creencias, cualquiera sea la manera en que se formen, determinan efectivamente los límites y las posibilidades de evolución del sistema; determinan lo que puede aceptar la gente y lo que va a exigir.

C.B. Macpherson

INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años, cuando iniciaba mis estudios de licenciatura, comencé a interesarme por las formas de organización política. La atracción por estos temas tiene un origen poco común: la inconformidad. Desde aquél entonces no he cesado de cuestionar las normas que dan estructura a un régimen político, la conducta de los actores políticos y el resultado de las acciones de gobierno. Si miramos a nuestro alrededor nos percataremos de que vivimos en un mundo lleno de contradicciones. La más ominosa, la injusticia social. A raíz de esto, durante mi formación profesional, me acerqué a los campos de los derechos humanos, la filosofía política y la filosofía del derecho. Al término de mi carrera, una multiplicidad de inquietudes se había generado. A decir verdad, la presente investigación fue la vía para tratar de disipar aquellas dudas y entender la realidad política y social.

El tema central para desarrollar el trabajo es la revisión de lo que se entiende por democracia. Es innegable que el término ha sido tantas veces utilizado por políticos, académicos, teóricos, o por cualquier persona, que pareciera que se ha convertido en una idea sin sentido. Todos la utilizan pero nadie sabe a ciencia cierta a qué se refieren.

El uso excesivo de la idea democrática en el discurso político fue la razón que me empujó a investigar el tema. Desde mi perspectiva, el concepto se ha convertido en una herramienta que sirve para legitimar a un régimen. Hasta ahora no he encontrado gobierno que explícitamente se jacte de ser autocrático, más bien, la mayoría de ellos se ufanan de ser democráticos aunque a todas luces no lo sean. Se habla de democracia en regímenes en los que las libertades básicas no son garantizadas o los derechos sociales no se hacen efectivos. Sociedades en

las que los individuos no tienen cubiertas sus necesidades fundamentales y los niveles de pobreza son indignantes.

Por esta razón, el punto de partida de mis reflexiones se encuentra, precisamente, en conocer la extensión del concepto y cuáles son sus implicaciones. El primer paso es descomponer la idea en sus elementos básicos. Desde mi punto de vista, esta división comprende tres ámbitos: la democracia en sentido estricto, la representación política y los partidos políticos. Así, la estructura de la tesis tiene como base el análisis de cada elemento y, al final, el último capítulo es una aproximación sobre la democracia en México con base en el estudio de los partidos políticos.

Habrá que advertir al lector que se trata de un trabajo eminentemente teórico, por lo que, en los tres primeros capítulos no se hará referencia a un régimen en específico. Puedo afirmar que la base metodológica de la investigación es el análisis conceptual. Al final del trabajo, por lo que se refiere al caso de México, las observaciones son de naturaleza jurídica.

Cada capítulo está guiado por una serie de preguntas que quizá no tienen una respuesta definitiva. No obstante, el objetivo es poner a discusión, revisar lo que se ha dicho y generar un debate que tenga como resultado la proposición de alternativas ante los problemas políticos actuales.

Por lo que se refiere al capítulo dedicado a la democracia, se observará que se concibe como una forma de gobierno, no una forma de vida u otra connotación distinta. Como tal, se hará la distinción entre la democracia directa y la democracia representativa cuyos orígenes y fundamentos son distintos en su totalidad. También se abordará cómo ha influido la corriente de pensamiento liberal en la constitución del modelo democrático contemporáneo. Además, se estudia un modelo alternativo al democrático liberal, que tiene sus orígenes en la corriente republicana, es decir, me refiero al modelo deliberativo de la democracia. Finalmente, realizo una interpretación de lo que en ciencia política se ha

denominado como “democracia de calidad”, bajo el argumento de que se trata de una síntesis de los presupuestos liberales y deliberativos.

Uno de los puntos clave para entender a la democracia es saber la distinción entre democracia directa y representativa. Para ello, me vi obligado a realizar un estudio sobre la representación política. Sobre todo porque actualmente existe un debate entre directistas y representacionistas quienes desde sus respectivas posturas abogan por realizar cambios en pro de una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones o por reforzar el papel de los representantes. Al final del día, ambas propuestas tratan de dar solución a la crisis de la representación política a través de mecanismos como el mandato imperativo, la revocación de mandato o la reelección de representantes. La línea de investigación que seguí se fundamenta en la hipótesis de que la institución representativa tal y como fue concebida en el siglo XVIII está agotada y necesita de una transformación para dar respuesta a los retos y necesidades actuales.

Ya que hemos hecho referencia a la crisis de la representación política, no podemos ignorar otro factor que incide directamente y abona al desprecio de los representantes: los partidos políticos. Casi estoy seguro que la animadversión a la política nace de la actividad cotidiana de estas organizaciones. Desde su origen no han sido vistas con buenos ojos y, hoy en día, atraviesan por una falta de legitimidad y desprecio que es preocupante; sobre todo porque los partidos políticos son ineludibles en una democracia representativa. Se encontrará, entonces, en el tercer capítulo un examen sobre su origen, su estructura interna y la dinámica entre varios partidos. De igual forma, se pone atención en un tema que considero crucial para el desenvolvimiento de la propia organización y que repercute en la dinámica de los modelos democráticos; es decir, se tocará el tema de las élites en los partidos políticos y de las tendencias oligárquicas.

Finalmente, el capítulo dedicado al caso de México acaba por decantarse en un estudio de los partidos políticos. En otras palabras, el propósito es realizar un diagnóstico de la democracia en México a partir de la observación de las

normas que regulan a dichas organizaciones. Detrás de este propósito se encuentra la pregunta ¿es posible que la democracia funcione con partidos antidemocráticos? Así, de forma previa se revisa la historia de los partidos políticos a lo largo de la llamada “transición democrática”, para dar paso al análisis del tema central: la democracia interna partidista. Principalmente se realiza un análisis comparativo de los procedimientos de selección de candidatos y de elección de dirigentes entre los siete partidos políticos nacionales con registro hasta el 2012. Después, el capítulo cierra con una serie de reflexiones a futuro, con un conjunto de asignaturas pendientes que, por supuesto, están a debate.

Una vez esbozada la estructura de la investigación, sólo queda por señalar que no se trata de un estudio definitivo. La intención no es establecer una serie de verdades, sino por el contrario, poner en duda y abonar elementos para la discusión y el debate. El trabajo es heterogéneo, con aportaciones desde diversas áreas del conocimiento. La filosofía política, la sociología, la ciencia política y el derecho son las principales fuentes para la elaboración de esta tesis. Espero que su lectura sirva para entender mejor la dinámica de la realidad política y estimule el pensamiento crítico que tanta falta hace hoy en día.

CAPÍTULO PRIMERO

DEMOCRACIA

No son pocos los intentos por definir el concepto de democracia y sus características. A través de la historia de las ideas políticas se han realizado importantes distinciones entre las tipologías que diversos estudios proponen.¹ La mayoría de los estudios comienzan por retomar las raíces griegas del vocablo compuesto “democracia”, y prosiguen a enumerar ciertas características. Diversas definiciones, descriptivas o prescriptivas, son a menudo visitadas en muchos ámbitos, desde el académico hasta el político; éste último entendido como el uso discursivo que hacen los políticos o los gobernantes. La idea de democracia se convierte, entonces, en un lugar común, del que todos hablan y discuten, un concepto que califica, critica o legitima a un régimen político.

En este orden de ideas, el término democracia en nuestro sistema político mexicano siempre se ha utilizado, y lo podemos encontrar en el discurso de antaño y actual de la clase política. Es indiscutible el uso indiscriminado de este concepto, a tal grado de convertirlo en un término vacío y sin sentido. Sin embargo, para los fines de esta investigación, reflexionar sobre el concepto de democracia conlleva la intención de determinar si, efectivamente, nuestro sistema político es una democracia, y si lo es, qué tan bien se desarrolla, para lo cual trataré de recoger sólo algunas reflexiones.

¹ En este sentido las obras de David Held y Arend Lijphart nos ofrecen dos tipologías bastante completas sobre la democracia; Held clasifica a la democracia desde una perspectiva teórica y Lijphart lo hace desde el punto de vista empírico contrastando diferentes modelos democráticos de diferentes países. Ver Held, David, *Modelos de democracia*, 2ª edición, trad. De Teresa Alberto, Madrid, Alianza, 2001; y Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*, trad. De Elena de Grau, Barcelona, Ariel, 1987. Y Lijphart, Arend, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, trad. De Carme Castellnou, Barcelona, Ariel, 2000.

Para comenzar, considero de mucha utilidad la distinción que Bobbio nos proporciona para diferenciar los usos de la teoría de las formas de gobierno,² ya que cada uno atiende a fines diferentes. Así, tenemos: el uso de tipo prescriptivo, descriptivo e histórico. Los usos de tipo descriptivo, nos pueden ayudar a entender los sistemas políticos en concreto porque nos ofrecen precisamente una tipología de las formas de gobierno que existen o han existido; los usos de tipo prescriptivo implican un juicio sobre la conveniencia de tal o cual forma, además de señalar también las bondades de cada una y, finalmente, el uso histórico que brinda el conocimiento del desarrollo de tal o cual forma de gobierno.

Siguiendo lo anterior, para definir a la democracia tomaremos como punto de partida los usos prescriptivo y descriptivo; conforme a éstos resulta lo que se ha denominado democracia ideal y democracia real. La democracia ideal deriva de un uso prescriptivo, el cual, construye un concepto de democracia en los términos del deber ser; se trata pues, de un modelo conceptual normativo. A diferencia de lo que se conoce como democracia ideal, el concepto de democracia real deja de tener su existencia en el plano del deber ser y se encuentra en el plano del ser; En otras palabras, la democracia real no es una, sino refiere a cada uno de los regímenes que tratan de adoptar lo más cercanamente posible el modelo de democracia ideal que se tenga; es decir, lo que una forma de gobierno es en la realidad.

Ahora bien, para tratar de entender nuestra democracia real mexicana, es importante saber o tener claro cuál es el modelo ideal de democracia al que aspiramos, y así saber qué grado de democratización existe actualmente. Para llevar a cabo esto, primeramente, es necesario contar con una definición de democracia, mínima si se quiere y por supuesto no exhaustiva o limitativa, y en un segundo momento, revisar los distintos contenidos que puede asumir la idea de democracia. De esta forma, a lo largo de este capítulo se revisarán diferentes concepciones y características de la democracia a fin de adquirir las herramientas

² Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. De José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 188.

que, posteriormente, nos ayudarán a analizar a la democracia real mexicana en el último capítulo de la presente investigación.

No está de más comenzar por el origen del vocablo *democracia*, y que nos remonta a la época de los griegos; si uno consulta un diccionario y busca la palabra *democracia*, el mismo apunta la raíz etimológica griega *δημοκρατία* (*demokratía*) que a su vez se compone de dos vocablos griegos: *δῆμος*, *ου*, *ó* (*demos*) que refiere al territorio de un pueblo, a la comunidad de un pueblo, a los ciudadanos, a la masa del pueblo o los habitantes del pueblo,³ y *κρατος*, *εος* [-ους] *τό* (*krátos*) que representa fuerza, vigor, solidez, robustez, poder, dominio, trono, autoridad o supremacía.⁴

Sin embargo, debido a los múltiples sentidos de cada vocablo, es preciso apuntar cómo se entendían éstos en su sentido original. Lo anterior de nueva cuenta nos conduce a indagar sobre la aparición misma del concepto *democracia*, es decir, nos traslada al periodo de la Grecia antigua. Existen varios derroteros para conocer el nacimiento del término democracia y su real existencia en una comunidad política. Vernant nos expone los caminos para responder a la pregunta sobre el origen del término. En primer término, es común que la idea de democracia se encuentre en el personaje Teseo de Plutarco, quien instaaura el régimen de igualdad política. También es frecuente que la democracia sea atribuida a Solón y sus cambios del orden institucional; sin embargo, Vernant concluye que el advenimiento y los progresos de un régimen democrático aparecieron en Atenas.⁵ Por esto, Vernant coincide con Musti al señalar que la época donde surge la democracia ateniense, tiene lugar con las reformas que se llevaron a cabo durante los años 508 y 507 a.C. por el estadista Clístenes.⁶

³ Pabon S. de Urbina, José M., *Diccionario manual Griego-Español*, Barcelona, España, ed. Vox, 1982, p. 135.

⁴ *Ibidem*, p. 355.

⁵ Vernant, Jean-Pierre, *Entre mito y política*, trad. De Hugo Francisco Bauza, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 91-92.

⁶ Musti, Domenico, *Demokratía. Orígenes de una idea*, trad. De Pepa Linares, España, Alianza Editorial, 2000, p. 33.

Musti nos ofrece una propuesta para indagar la definición de *demokratía* en el Epitafio que pronunció Pericles, como así lo refiere Tucídides.⁷ En este sentido, el término *demos* oscila entre *pueblo* como totalidad y *pueblo* como mayoría activa. Respecto del término *krátos*, en abstracto puede indicar, según el caso, tanto la fuerza ilegítima y violenta como la fuerza y el poder plenamente legítimos.⁸ Sin pretender agotar la infinidad de interpretaciones y relaciones de los conceptos *demos*, *kratos* y *demokratía* en la antigua Grecia, dejaré apuntado solamente que la definición que surge de las raíces griegas, bien puede ser entendida, siguiendo a Bovero, como el poder (*krátos*) de tomar decisiones colectivas, es decir, vinculantes para todos, ejercido por el pueblo (*demos*), es decir, por la asamblea de todos los ciudadanos en cuanto miembros del *demos*, mediante (la suma de) libres decisiones individuales.⁹

Es verdad que este primer acercamiento a la definición de democracia, no satisface plenamente a quien esté interesado en un estudio sobre las implicaciones jurídicas y políticas de un régimen democrático. Las dudas surgen inmediatamente al tratar de establecer qué tipo de decisiones están vinculadas con la democracia y, por consecuencia, determinar quiénes son los sujetos que pueden participar en la toma de esas decisiones. En suma, se trata de responder a los cuestionamientos ¿Quiénes deciden? ¿Cómo se decide? Y quizás también una tercera cuestión: ¿Qué se decide?

⁷ En el discurso fúnebre de Pericles se asienta lo siguiente: Tenemos un régimen político que no envidia las leyes de los vecinos y somos más bien modelo para algunos que imitadores de los demás. Recibe el nombre de democracia, porque se gobierna por la mayoría y no por unos pocos; conforme a la ley, todos tienen iguales derechos en los litigios privados y, respecto a los honores, cuando alguien goza de buena reputación en cualquier aspecto, se le honra ante la comunidad por sus méritos y no por su clase social; y tampoco la pobreza, con la oscuridad de consideración que conlleva, es un obstáculo para nadie, si tiene algún beneficio que hacerle a la ciudad. Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, edición de Luis M. Macía Aparicio, España, Ediciones Akal, 1989, p. 150.

⁸ Musti, Domenico, *op. cit.* nota 6, p. 33.

⁹ Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, trad. De Lorenzo Córdova Vianello, España, Trotta, 2002, p. 17.

En la Grecia antigua el proceso de participación en las decisiones colectivas era restringido, debido a que sólo podían intervenir los sujetos que colmaran ciertos requisitos.¹⁰ No obstante, existía entre los sujetos partícipes de las decisiones un status de igualdad. En esa época se le reconocía a esta igualdad como *isonomía*. El concepto de *isonomía* también se configura con dos vocablos griegos: *ἴσος, η, ον* (iso) que significa igual, y *νόμος, ου, ό* (nomos), que en su sentido literal es norma o ley, para formar lo que se denomina *ἰσονομία* (isonomía) que significa igualdad de ley. Lo que comúnmente se podía observar en aquella época era un proceso en el que los ciudadanos acudían y se integraban en una asamblea o *ecclesia*, lo cual nos revela que la democracia era, en ese entonces, la participación en igualdad de oportunidades de los ciudadanos en la asamblea. Es decir, el pueblo como la totalidad de los sujetos en una comunidad (mujeres, niños, extranjeros, esclavos) no participaba en las decisiones de deliberación, sino se entiende que el pueblo lo conformaba éste pequeño sector de la comunidad que tomaba parte en la asamblea: los ciudadanos.

En una lectura que nos ofrece Sabine,¹¹ incluso la importancia del régimen democrático en Atenas no era tanto la participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno propiamente dichas, sino era la responsabilidad de aquellos que eran nombrados magistrados y funcionarios ante el cuerpo de ciudadanos. La puerta de acceso al ejercicio de los cargos era más abierta ya que la duración del ejercicio de tal función era breve, y aunado a una política de no reelección para que la mayor parte de los ciudadanos tuviera el acceso al ejercicio de la función, la característica democrática del régimen ateniense radicaba en la real posibilidad de acceder al ejercicio de las funciones públicas por parte de todos los ciudadanos; además, para ciertos cargos existían procedimientos de elección de manera directa o por sorteo, éste último se consideraba como un procedimiento

¹⁰ Bovero subraya el hecho de que solamente podían ser ciudadanos como mucho, los sujetos de sexo masculino, adultos, libres, residentes y autóctonos. *Ibidem*, p. 16.

¹¹ Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, trad. De Vicente Herrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p.17.

que igualaba las posibilidades de que cualquier ciudadano pudiera desempeñar algún cargo. Podemos afirmar, entonces, que el estatus de ciudadano permitía una real posibilidad de ejercer alguna función pública, lo que representa una forma de igualdad: la igualdad para participar en la asamblea y, en su momento, realizar las funciones de gobierno si se es elegido.

Conforme a lo anterior, un elemento que ha sido constante desde los orígenes de la democracia hasta nuestros días, es la idea de una igualdad. Inclusive, dicha noción da pie para la conceptualización de cierta idea de libertad.

Me refiero a la libertad en sentido positivo y que puede identificarse con aquella que concibió Benjamin Constant como libertad de los antiguos. Es decir, la capacidad real de participación de todos los ciudadanos en el ejercicio de las funciones públicas abre la dimensión a la libertad entendida como libertad para participar en el poder político. Esta libertad positiva se entiende como la posibilidad que tiene un individuo de orientar su voluntad hacia un objetivo, de tomar decisiones sin verse determinado por la voluntad de otros.¹² Decisiones que el individuo habrá de tomar y que atañen a la colectividad en su conjunto.

Se trata de una libertad orientada hacia la voluntad por lo que suele denominarse también autonomía o autodeterminación. Así, la libertad de los antiguos o libertad positiva tenía como objetivo la distribución del poder político entre todos los ciudadanos.

Retomando el punto, el problema aún vigente es establecer qué tipo de igualdad es inherente a la democracia. Lo anterior, me lleva a desarrollar en el siguiente apartado la búsqueda de una igualdad que sea característica de una democracia.

¹² Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, trad. De Gregorio Peces-Barba, España, Editorial Paidós Ibérica, 1993, p. 100.

1.1 Noción de Igualdad.

Cambises hijo de Ciro era rey de los persas, en ese entonces bajo su poderío se encontraba Egipto; en una de sus múltiples campañas contra los etíopes y amonios, dejó a un mago como encargado de su palacio quien astutamente aprovechando la ausencia del rey Cambises, urde un plan para sublevarse y así asumir el poder. El mago junto con su hermano Esmerdis (mago también) proclamaron que Esmerdis hijo de Ciro, no había muerto y que asumía el trono que Cambises por largo tiempo ocupaba. Esta noticia no tarda en llegar a oídos de Cambises quien se encontraba en Ecbátana de Siria, y trata de indagar si efectivamente su hermano Esmerdis a quien lo había mandado matar, estaba vivo y regresaba para asumir el poder; no obstante, Cambises sufre un accidente que le causará la muerte, no sin antes cerciorarse de la verdad, es decir, de la sublevación de los magos y, sentencia a los persas presentes, ya en el ocaso de su vida, la obligación de éstos por recuperar el trono. Los magos gobernaron durante siete meses en aparente tranquilidad, sin embargo Ótanes, quien fuera un noble persa, sospecha del advenimiento de Esmerdis hijo de Ciro como rey. A raíz de esto, Ótanes se reúne con otros seis persas de la más alta nobleza para descubrir la verdad, lo cual les lleva a maquinarse un plan que resulta exitoso y que permite saber la verdad acerca de la sublevación de los magos. A la muerte de éstos dos magos, surge una discusión trascendente para la vida política de los persas cuyo eje central radica en la pregunta ¿en quién se deberá depositar el poder?

La importancia de este pasaje del cuarto libro *Talía*, de Heródoto, nos muestra una primera discusión sobre la importancia del ejercicio del poder político. Muertos los magos, Ótanes comienza por tratar de convencer a Megabizo y Darío con lo siguiente: “Soy de la opinión de que uno solo de entre nosotros no debe

convertirse nunca en un monarca”.¹³ Así, prosigue con caracterizar un gobierno monárquico, y resalta las arbitrariedades a las que la comunidad estaría a merced por parte del monarca y termina su intervención diciendo: “...cuando gobierna el pueblo, esto tiene, ya de buenas a primeras, el más bello de los nombres: igualdad ante la ley”¹⁴ (*ισονομία* –isonomía-).

Es importante señalar que el concepto de democracia también era utilizado como sinónimo de *isonomía* como podemos constatar en el fragmento de Heródoto. Ótanes refiere a la *isonomía* como aquel régimen que no comete las arbitrariedades del monarca, y cubre las magistraturas por sorteo además de existir una rendición de cuentas. El término *isonomía* es, entonces, democracia.

He aquí un primer indicio sobre la idea de una igualdad que se funda básicamente en la posibilidad de cualquier ciudadano a ocupar un cargo público, debido a una identificación del punto de partida, me refiero al estatus ciudadano. Pero la cuestión sobre qué tipo de igualdad es democrática, subsiste, y debemos hacernos cargo de las implicaciones de la extensión de una idea igualitaria, ya que si se acepta un número X de igualdades, es necesario apuntar que el número de desigualdades será X de la misma forma. Esto se debe al problema esencial del concepto igualdad.

El término igualdad presenta esta dificultad de indeterminación porque de manera general refiere al establecimiento de una relación entre dos o más entes. Pero ¿qué tipo de relación es la que podemos llamar como igualdad? Pues bien, si nos acercamos al terreno lógico matemático, la igualdad asume una connotación de equivalencia, es decir, la proposición $X = Y$, lógicamente equivale a $Y = X$, ó $2 + 2 = 4$, matemáticamente podemos establecer que $4 = 2 + 2$. Pero en el ámbito de la teoría política esta equivalencia es imposible, porque no hay equivalencias

¹³ Este pasaje es considerado como el primer debate documentado sobre las tres formas tradicionales de gobierno. Heródoto, *Historia*, trad. De Manuel Balasch, Madrid, España, ed. Cátedra, 1999, p. 340.

¹⁴ *ibidem* p.341.

absolutas con los entes y categorías con las que se trabaja en este campo. A diferencia de la lógica o matemática, la teoría política determina relaciones de igualdad no en un grado de equivalencia, sino necesariamente se apoya de un sinnúmero de especificaciones respecto de la relación de igualdad. En otras palabras, el término de igualdad en la teoría y filosofía política parte de las características específicas de los sujetos, y posteriormente se establece una relación de identificación. Esta relación de identificación necesariamente deberá ser especificada ya que de lo contrario la relación de igualdad no tiene sentido.¹⁵

Bobbio nos propone acertadamente que si queremos establecer una relación de igualdad, es imprescindible entonces preguntarse ¿entre quiénes se establecerá la relación? Y ¿Qué características son susceptibles de identificación? o en otros términos, igualdad ¿entre quiénes? E ¿igualdad en qué?¹⁶ Formuladas así las preguntas, intentemos vincularlas con la democracia.

Hemos dicho que la democracia, desde sus orígenes ha tendido a aceptar cierta igualdad (a grado tal que igualdad ante la ley era sinónimo de democracia). Sin embargo, aquella igualdad en cierta forma o en cierto grado, ha sido trastocada por la propia evolución de las comunidades políticas. La ampliación de los sujetos que pueden participar en las decisiones políticas ha transformado igualmente otras categorías como ciudadanía y sufragio universal, y han desarrollado y complicado la noción misma de democracia. De aquí la necesidad de establecer qué tipo de igualdad democrática podemos considerar de acuerdo con la evolución de las comunidades políticas.

Me parece oportuno subrayar la importancia de la evolución de las comunidades políticas porque, de cierta forma, ésta evolución permite una

¹⁵ Sostengo lo anterior inclusive con la proposición *todos los hombres son iguales* y que carece de sentido si no se especifica en qué sentido los hombres pueden ser identificados; A pesar de que Bobbio presenta a la proposición como sensata y con sentido, no da cuenta que él mismo, posteriormente, establece el criterio de especificación al considerar la categoría abstracta de humanidad. Bobbio, Norberto, *op. cit.* nota 12, p. 54.

¹⁶ *Ibidem*, p.54.

valoración de la igualdad en un sentido muy diferente al primigenio, al sentido de igualdad en la antigüedad. Éste es otro problema respecto de la noción de igualdad. Una vez que se concibe un concepto de igualdad, es primordial saber la importancia de éste en el desarrollo de la comunidad. Estamos hablando ya de una valoración del término igualdad, y no de su delimitación conceptual; se trata de la relevancia que tiene ésta en la conformación de un régimen político. La igualdad en sí misma no tiene valor alguno, ya que como señalamos, se trata solamente de una relación de identificación entre sujetos; y considero que el valor que se le adjudica a la igualdad mantiene un estrecho vínculo con los criterios de especificación. En otras palabras, el valor de la igualdad se configura en tanto se respondan las preguntas ¿Igualdad entre quiénes? E ¿Igualdad en qué?

Conforme a lo anterior, la idea de igualdad puede ser entendida también como un valor en una comunidad política. Y si transformamos esta idea de igualdad como valor en términos problemáticos, la pregunta sería ¿por qué igualdad? Así, el problema de la idea de democracia queda formulado de forma más compleja al establecerse: ¿por qué en una democracia es importante la igualdad? ¿entre quiénes vamos a considerar una igualdad? Y ¿qué tipo de igualdad estaremos dispuestos a vincular con la democracia?

Si en la antigüedad la igualdad entre los ciudadanos para participar en las asambleas y acceder al ejercicio del poder público revestía un valor, éste revelaba la trascendencia de la participación de todos y la rendición de cuentas ante el cuerpo ciudadano de los que ejercían el poder, y como tal, la no monopolización del poder en una sola o en unas cuantas personas. El valor de la igualdad así entendido, tiene la importancia de considerar a cada uno de los ciudadanos aptos para intervenir en la deliberación de las decisiones políticas y de poder ocupar algún cargo público. Reformulando lo anterior, la igualdad no permite la primacía de algún ciudadano sobre otro, no importando su condición económica o social, el hecho de ser ciudadano, homologaba los puntos de partida respecto de la participación política.

Al tratar de responder los cuestionamientos anteriores mirando la democracia ateniense, podemos contestar lo siguiente. A la primera pregunta sobre ¿Por qué es importante la igualdad en una democracia? De nueva cuenta recordamos que el sentido de igualdad ante la ley es el principio que permite la intervención de todos los ciudadanos por igual, en la toma de decisiones. ¿Entre quiénes existe la igualdad? En la democracia ateniense, el estatus de ciudadanía era el criterio igualador entre los sujetos de una comunidad, sin embargo hay que apuntar que se trata (y aún en la actualidad) de un estatus discriminador, ya que los requisitos necesarios para adquirir la ciudadanía, dependen de cada comunidad, y pueden estar sustentados en un criterio de descendencia (*ius sanguinis*) o de nacimiento en una región (*ius soli*).¹⁷

Desde el punto de vista de una democracia ateniense, sólo era trascendente la igualdad política, entendida ésta como la misma capacidad de participar en las decisiones políticas de una comunidad por parte de sus integrantes, o mejor dicho, de una parte de sus integrantes: los ciudadanos. Llegados a este punto y hechas la precisiones correspondientes a la igualdad en la antigüedad, toca el turno de hacer los mismos cuestionamientos pero enmarcándolos en las democracias de nuestra época contemporánea.

Empecemos con tratar de responder a la primera de nuestras preguntas, y que de manera gradual nos llevará al planteamiento de la segunda y tercera cuestión. Permítaseme traer a la disertación una definición de democracia que, actualmente, es muy compartida y muy esclarecedora por su sencilla formulación. El concepto de democracia que tomaré es el de democracia procedimental de Bobbio. Para esto, hay que tener en cuenta que ésta definición lo que busca es despojar de toda ambigüedad al concepto, por lo que se identifica con lo que se conoce como democracia formal, y que se funda principalmente en los procedimientos de la toma de decisiones.

¹⁷ Actualmente el criterio más extendido para otorgar la ciudadanía es la nacionalidad.

Lo que Bobbio nos explica, es que invariablemente el concepto de democracia se vincula con los diversos procedimientos para determinar quiénes participan en la asamblea y cómo se decide. En ese sentido, se determina quién pertenece al grupo de toma de decisiones para toda la colectividad y, un régimen democrático, se caracteriza por la atribución de este poder a un número muy elevado de miembros del grupo.¹⁸ De esta forma, Bobbio nos presenta claramente, los rasgos de una democracia: las llamadas “reglas del juego”.

Así, Bobbio entendía a la democracia desde un punto de vista formal, es decir, la democracia tiene que ver con el establecimiento de reglas del juego o de “universales de procedimiento”, las cuales establecen cómo se debe llegar a la decisión política y no lo que se debe decidir.¹⁹ Y si el principio de atribución del poder de decisión en la democracia, se atribuye a un número muy elevado, el concepto de igualdad política es, en teoría, el que satisface esta condición.

Ahora bien, ensayemos una respuesta para la primera pregunta, y que recordando señala ¿por qué en una democracia es importante la igualdad? Y en este terreno de democracia procedimental, la igualdad reviste importancia porque de acuerdo a los universales de procedimiento número tres, cuatro y cinco, éstos refieren por una parte, que los electores deben ser todos aquellos ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, y sin distinción de raza, de religión, de ingresos y de sexo. También se señala que todos los electores deben tener igual voto y, todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión informada lo más libremente posible.²⁰

Lo interesante de lo anterior, es que la igualdad está enfocada en primer lugar a la amplitud del punto de partida para participar en la decisión: la

¹⁸ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3ª ed., trad. De José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 25.

¹⁹ *Voz Democracia*, en Bobbio et Al., *Diccionario de política*, México, 8ª ed., Siglo XXI editores, 1994, vol. I p. 450.

²⁰ *Idem*.

ciudadanía. Como segundo lugar, tenemos que la igualdad se centra de la misma forma, en la consideración por igual de las preferencias y de las opiniones, en este sentido, un voto tiene el mismo peso que otro. Y por último, y quizás un tanto más problemático es el hecho de considerar a la libertad para votar, o también para participar políticamente, para todos de manera uniforme. Considerados los tres puntos en su conjunto, la importancia de la igualdad radica de la misma forma que en la democracia ateniense: en la igualdad política. De esa forma, la trascendencia de la igualdad política es que permite al mayor número de sujetos de una comunidad participar de las decisiones colectivas.

Las dos preguntas que restan sobre igualdad ¿entre quiénes? Y ¿en qué?, si consideramos solamente a la igualdad política, se resuelven en este sentido: igualdad entre todos aquellos sujetos que adquieran el status de ciudadano, colmando para ello los requisitos que para tal efecto se establezcan; y en relación a la igualdad ¿en qué? se puede señalar que, hay una paridad en la asignación de los derechos que permiten la participación política.

De tal suerte, la igualdad política desde la antigüedad ha sido la igualdad que caracteriza a la democracia. Y en este sentido, el valor que asume la igualdad política en un régimen democrático, es indiscutible. No obstante, considero que la igualdad política desde la perspectiva formal de otorgar a todos los sujetos por igual un catálogo amplio de derechos que permitan al individuo participar en las decisiones políticas, es incompleta.

Por lo anterior, considero apuntar el primer punto de discusión de nuestra investigación, que parte precisamente de llevar lo más lejos posible el principio de la participación por la mayor parte de los sujetos de una comunidad, para finalmente cuestionar si el valor de la igualdad política, en una democracia, es la única que pudiese considerarse como esencial.

Si recordamos el estatus ciudadano en la antigüedad, podemos observar claramente que excluía a mujeres, varones no libres, por supuesto esclavos y a extranjeros. Ahora bien, con el advenimiento de la universalización del sufragio, el

concepto de ciudadanía se ha transformado, a tal grado que, incorpora a los sujetos que en una época no tenían injerencia en la vida política (no obstante, aún quedan por incorporarse todos aquellos extranjeros que residen de manera permanente en un país y que no se les reconoce ningún derecho político). Es decir, existían obstáculos formales para que la participación no fuera de la comunidad en su totalidad como actualmente la entendemos; de esta forma, se presenta una discriminación que se sustentaba en una forma distinta de concebir al individuo racional y a la comunidad.

En la actualidad, éste tipo de exclusión ya no se presenta (con excepción hecha de los extranjeros con residencia permanente), porque precisamente de lo que se trataba era de incorporar a la mayor parte de los sujetos de la comunidad a la participación política. No obstante, es conveniente señalar que se ha desarrollado una forma de exclusión política que a primera vista no es evidente, o si se quiere, ha sido relegada en su estudio. En otras palabras, lo que sostengo es que a pesar de contar con un grado considerable de igualdad política, existen a su vez una serie de desigualdades que restringen considerablemente la participación política.

En párrafos anteriores, planteamos una pregunta interesante ¿qué importancia tiene la igualdad en una democracia?, y si nuestra respuesta parte de una concepción procedimental de la democracia, la igualdad permite que una gran parte de la colectividad participe políticamente, y gracias a ésta se elimine la primacía de unos individuos sobre otros en la deliberación política y acceso a los cargos públicos. De esta forma, la igualdad que se valora por encima de otras formas de igualdad, es la igualdad política. Sin embargo, si valoramos a la igualdad política por las razones ya apuntadas, y perdemos de vista a las otras formas de igualdad, inevitablemente nuestro modelo ideal de democracia, se alejará aún más de toda realización práctica.

Por ello, me parece adecuado que, en una democracia, se valore no solamente a la igualdad política, por lo que es necesario traer a colación las

formas de desigualdad que inciden en el establecimiento de un régimen democrático y discutir si éstas, efectivamente, representan un problema en torno a la democracia. Por lo tanto, hay que regresar al concepto de igualdad y establecer los criterios de especificación de las relaciones de igualdad para, posteriormente, reconocer los tipos de igualdad que pudieran ser valorados en una democracia.

Anteriormente señalé que la igualdad es un concepto indeterminado, en el sentido de que sólo se trata de una relación entre dos entes, y que tal relación, a no ser la de equivalencia lógica o matemática, en la teoría y filosofía política se entiende como la identificación de rasgos entre los sujetos de la relación. Así, surgen los diversos criterios de identificación, que parten de características específicas. Estos criterios responden a la pregunta: igualdad ¿en qué? Estudiamos ya por un lado a la igualdad política, y que tiene como base la asignación de derechos políticos, pero existen otros criterios como ingresos, riquezas, utilidades, libertades, bienes primarios, capacidades, felicidad, oportunidades, y una larga lista que puede ser extendida de manera muy amplia.

También dije que dependiendo del criterio de especificación, las relaciones de desigualdad que se establezcan son necesarias. Lo anterior parte del supuesto de que no es posible atribuir a la relación de igualdad todos los criterios de especificación. Es decir, si aceptamos que el sujeto X es igual al sujeto Y con relación al criterio A, debemos comprender que los sujetos X y Y, son desiguales respecto de los criterios B, C, D, etc; de lo contrario nos encontraríamos en la igualdad lógico matemática de equivalencia. Otro ejemplo sería, si los sujetos X, Y y Z son iguales respecto de C y D, los mismos sujetos serían desiguales respecto de A y B. En este sentido, la discusión sobre la igualdad entre los sujetos de una comunidad, parte de aceptar la diversidad misma de los sujetos miembros de la comunidad y, por tanto, al establecer la relación de igualdad entre ellos en alguno o varios sentidos, se acepta un número indeterminado de desigualdades. En este sentido, Amartya Sen precisa que la demanda de igualdad referida a una sola variable implica que la teoría en cuestión resulte no igualitaria respecto a otra

variable, ya que es posible que ambas perspectivas se hallen en conflicto.²¹ Así, los límites de tal igualdad serían, por una parte la igualdad en todos los aspectos, resultando esto en equivalencia, lo cual resulta en el plano teórico y filosófico político imposible, y por otra, la igualdad en nada o no igualdad.

Hecha la precisión anterior, ahora tratemos de buscar entre la larga lista de criterios de especificación, qué tipo de igualdades vamos a aceptar como esenciales en una democracia habida cuenta de que, aceptando tales igualdades, reconoceremos también ciertas desigualdades. Así pues, si queremos identificar las igualdades esenciales en la democracia, considero partir del punto que yo estimo fundamental. Se trata de comenzar por el principio de participación por el mayor número de integrantes de una comunidad, y que indiscutiblemente es el rasgo que caracteriza a toda democracia, sea directa o indirecta.

Hay que dejar claro un asunto de gran importancia, y es el hecho de considerar que existen un conjunto de impedimentos que imposibilitan la participación de algunos sujetos de la comunidad, a pesar de que éstos se encuentran en un plano de igualdad política. De tal suerte, si no se reconoce la posibilidad de existencia de aquellos obstáculos, nuestra argumentación es superflua. Debemos entonces partir de este presupuesto para seguir la línea de argumentación. Ahora bien, si nos cuestionamos sobre las causas que impiden una participación por parte de un sector de la comunidad, es probable que lleguemos a una primera conclusión. Esos impedimentos o son factores internos o son factores externos. Los primeros se caracterizarían por el hecho de que los individuos legítimamente no deciden participar, aún con las posibilidades reales de hacerlo. Y por otra parte, los factores externos se ilustran por aquellas condiciones que impiden a los sujetos la posibilidad de participar, a pesar de que se encuentren en igualdad política respecto de los demás. Éstos últimos son los factores que me interesan desarrollar y que propongo como línea de discusión.

²¹ Sen, Amartya K., *Nuevo examen de la desigualdad*, trad. De Ana María Bravo, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 8.

A primera vista, esto resulta ocioso porque se puede objetar que existen un número infinito de factores externos que obstaculizan la participación de los sujetos. Es verdad, cabe la posibilidad de que un sinnúmero de condiciones no permitan la participación de los individuos, sin embargo, para ser más claro habrá que enfocarnos en los obstáculos que me parecen significativos. Hay que saber que se trata de un grupo de diversos impedimentos de diferente índole pero que, en su conjunto, puede identificársele como un problema que atañe a una gran parte de las comunidades que se presentan como democracias consolidadas o en transición, es decir, me refiero a la pobreza.

El problema de la pobreza, se puede argüir, no atañe propiamente al concepto o a la noción de democracia. Me parece que esa afirmación es parcial. Con el advenimiento de la democracia, es verdad, no se solucionan los problemas que a lo largo de muchos años arrastra la pobreza. No obstante, el enfoque es equivocado, si imaginamos la situación en una comunidad donde la mayoría de los individuos se encuentra en pobreza extrema, y nos preguntamos ¿Qué tipo de democracia existe? ¿Cuál es la calidad de participación de los sujetos? Las respuestas tenderían hacia ámbitos negativos. Otro problema que acompaña al tema de la pobreza es, precisamente, la falta de atención de las disciplinas tanto éticas como filosóficas políticas. Como bien señala Pogge, no podremos reconocer la imperiosidad moral de dicha erradicación hasta que aceptemos que tanto la persistencia de la pobreza, como el incesante aumento de la desigualdad global son lo suficientemente preocupantes como para merecer una reflexión moral,²² y política en nuestro caso.

La pobreza en este sentido, nos ilustra de manera diáfana muchos puntos de desigualdad que, a mi juicio, obstaculizan de manera importante la participación de un sector de la comunidad. Es decir, de la larga lista de criterios de especificación, nos interesa subrayar la importancia de las igualdades

²² Pogge, Thomas W., *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, trad. De Ernest Weiker García, España, ed. Paidós Ibérica, 2005, p.15.

económicas y de oportunidades que, me parece, deben incorporarse al debate democrático.

Discutir los límites definitorios de lo que se considera pobreza, es una tarea que desborda los objetivos de esta investigación. No pretendemos realizar un agregado de los diferentes sentidos que suelen atribuírsele al concepto desde las diversas áreas del conocimiento. No obstante, para los fines del presente trabajo, entenderé a la pobreza en el sentido económico. Lo anterior supone que la pobreza se asocia a una falta de recursos que puede traducirse en términos económicos, es decir, existen métodos para determinar a la pobreza y que usualmente se apoyan en las mediciones de los ingresos; sin embargo, la pobreza puede ser vista de manera más amplia como un proceso de exclusión y no sólo en términos de niveles de ingresos.²³ De esta forma, la exclusión se presenta cuando se vinculan a cuestiones como salud, vivienda, educación, y acceso a servicios. En este sentido, la comunidad europea ha definido a la pobreza como la exclusión resultante de la limitación de los recursos, y así, desde este punto de vista: “pobre son aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales, sociales) son limitados a tal punto que quedan excluidos del estilo de vida mínimamente aceptable para el Estado miembro en el que habitan.”²⁴

Para determinar la falta de recursos, es necesario recurrir a métodos que miden los distintos grados de pobreza y que, comúnmente, establecen una “línea de pobreza” límite, que significa el nivel de ingresos a partir del cual se considera que una persona es pobre.²⁵ De lo anterior, existe lo que se conoce como pobreza extrema y pobreza moderada así como pobreza relativa y absoluta. Dieterlen nos

²³ Spicker, Paul, “Definiciones de pobreza: doce grupos de significados”, versión electrónica disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/06spicker.pdf> , p. 299.

²⁴ *Idem.*

²⁵ Sen, Amartya K., *op. cit.*, nota 21 p.119.

enseña que la pobreza extrema se puede detectar por varios indicadores, como la composición del hogar, el sexo y la edad, la presencia de analfabetismo, la actividad económica y el ingreso de las familias, la presencia de minusválidos, y el acceso a los servicios básicos, bienes y a la propiedad de tierras y animales.²⁶

Si se considera la insuficiencia de los bienes básicos de los individuos como: alimentación, ingresos, educación, servicios y salud, tal situación me lleva a pensar que la pobreza puede constituir un freno a la participación política. En este sentido, la carencia de los bienes básicos además de constituir una fuente de exclusión social, afirmo, se trata también de una exclusión política. En la misma línea de argumentación, Dieterlen considera que las desigualdades económicas pueden llegar a afectar el orden de lo político, ya que en muchas ocasiones, las personas que están en un estado de pobreza extrema tienen dificultad para expresar sus preferencias políticas mediante el voto, debido a la distancia y localización de las casillas electorales, y además, con frecuencia su voto es inducido, ya que algunos programas de alivio a la pobreza pueden ser utilizados con fines clientelistas.²⁷

Me parece muy discutible que la participación política se funde sólo en la posibilidad de hacerlo, como así lo garantiza la igualdad política. Desde mi punto de vista, en un sistema democrático, las igualdades económicas son necesarias para permitir una mayor participación de aquellos sujetos que verdaderamente no pueden hacerlo por encontrarse en una condición económica y social de pobreza extrema.

Lo anterior no refleja la posición igualitaria de obtener y mantener una situación de paridad respecto de los ingresos de todos, ni mucho menos. El debate en el campo de la filosofía política respecto de lo que debe ser igualado, es vasto y diverso. Así, los criterios para especificar la relación de igualdad parten

²⁶ Dieterlen, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Filosóficas UNAM, 2003, p. 28.

²⁷ *Ibidem*, p. 160.

desde el bienestar y recorren los conceptos de bienes primarios, necesidades, capacidades, recursos y oportunidades. Si bien la pobreza es fuente de desigualdades en muchos sentidos, para los efectos de mi argumentación me parece interesante el criterio de bienes primarios.

El concepto de bienes primarios se concibe en el marco de la teoría de la justicia de John Rawls, la cual, parte de un esquema de justicia social, y que depende esencialmente de cómo se asignan los derechos y deberes fundamentales, y de las oportunidades económicas y las condiciones sociales en los diversos sectores de la sociedad.²⁸ Los bienes sociales primarios, afirma Rawls, presentados en amplias categorías, son derechos, libertades, oportunidades y poderes, así como ingresos y riquezas.²⁹

El criterio anterior, puede ser el que en alguna medida, permita que los problemas de tipo económicos no interfieran en la participación política de los individuos. Es decir, que la igualdad política además de estar formalmente reconocida, se configure como una posibilidad real para todos los sujetos, no importando la clase social, el nivel económico, diferencias culturales y educativas, siempre y cuando sean satisfechas las necesidades, y en este sentido los bienes primarios, en los umbrales mínimos para la subsistencia del individuo. Esto se traduciría en una participación mayor por parte de aquellos que por sus condiciones no puedan hacerlo. Si uno de los principios de la democracia es la participación de los sujetos de una comunidad por el mayor número de éstos, y al dar cuenta de que la pobreza es fuente de exclusiones, ésta se convierte en un problema democrático que no habrá que eludir, sino enfrentar.

Sin embargo, me parece que si consideramos a la igualdad de bienes primarios como una de las soluciones posibles al problema, ésta en todo caso llegará a realizarse en la medida en que la exigencia de los derechos sociales sea

²⁸ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 2ª ed., trad. De María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 21.

²⁹ *Ibidem*, p. 95.

verdaderamente efectiva. El problema entonces se traslada al ámbito jurídico, al tratar de delimitar cuáles son los derechos sociales y, más complejo aún, establecer los mecanismos que hagan efectivos esos derechos.

De lo anterior, podría afirmar que en la construcción del concepto de democracia, sustentado no solamente en la igualdad política, bien puede complementarse con las ideas de igualdad económica en el sentido anteriormente anotado, para lo cual, la relevancia de los derechos sociales y sus garantías, viene a ser el siguiente paso en la evolución de la democracia.

1.2 Formas de Estado y Formas de Gobierno.

Para continuar con nuestra caracterización de la democracia, es obligatorio detenerse en lo que se conoce como formas de gobierno, ya que precisamente, las formas de gobierno son las que nos explican cómo se articula el poder político. Para ello, es necesario también distinguir los términos formas de estado y formas de gobierno, y que comúnmente suelen ser confundidas. Este fenómeno no es aislado, dado que podemos encontrar que los términos Estado y gobierno suelen utilizarse de manera indistinta, atribuyéndole comúnmente el significado del término gobierno al concepto de Estado. Este problema pues, no es nuevo, la terminología romana identifica el poder de mando propio del gobierno con el Estado romano, haciendo de esta suerte equivalentes la *res publica* y el *imperium*.³⁰

Ante este panorama, considero oportuno distinguir las dos nociones anteriores porque se trata de dos ideas estrechamente vinculadas, pero que no deben confundirse. A final de cuentas, estas distinciones, nos ayudarán a entender y estudiar de forma más sencilla el concepto de democracia. Comenzaré así, por delimitar el término forma de estado, para lo cual, se requiere establecer una definición de Estado.

³⁰ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 154.

Sin pretender agotar los elementos que trae consigo la formulación de una teoría del Estado,³¹ nos limitaremos a entender a éste en el sentido moderno. Desde este supuesto, el Estado representa una unidad de poder continua y reciamente organizada, con una jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, y que impone a los súbditos el deber de obediencia con carácter general.³² El Estado moderno así entendido, figura por primera vez en la literatura, en la obra de Maquiavelo, y que surge de la necesidad de nombrar a la pluralidad de Estados italianos que no encajaban en las distintas nociones de *regno*, *imperio*, *terra* o *città*.³³

Partiendo de tal concepción me atreveré, no sin recelo, adoptar un concepto de Estado que caracterice de manera general a los fenómenos en concreto que llamamos *Estado*. De tal suerte, podemos conceptualizar al Estado como la totalidad de la comunidad política, es decir, al conjunto de instituciones y de personas –gobernantes y gobernados- que forman una sociedad jurídicamente organizada sobre un espacio geográfico determinado.³⁴ En consecuencia, tres son los elementos que definen en esta manera tradicional, y sin duda limitada, al Estado: el territorio, el pueblo y el poder.

La forma de Estado es, pues, la configuración de los tres elementos constitutivos del Estado en su conjunto, con énfasis en el grado de centralización y descentralización del ejercicio del poder político, observando de tal manera, la existencia de Estados unitarios, federales, confederales y regionales. Los Estados unitarios se distinguen por la existencia de un centro de poder, que vincula a todo

³¹ Heller nos expresa que la teoría del Estado se propone investigar la específica realidad de la vida estatal que nos rodea. Aspira a comprender al Estado en su estructura y función actuales, su devenir histórico y las tendencias de su evolución. Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, trad. De Luis Tobio, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 21.

³² *Ibidem*, p. 170.

³³ Jellinek, Georg, *op. cit.*, nota 30 p. 155.

³⁴ Fix-zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa, 2001, p. 235.

el territorio, es decir, existe una voluntad única que se transmite sobre el territorio nacional, en una relación de centro-periferia en la cual los poderes centrales del Estado se vinculan por la vía jerárquica o de la tutela administrativa con el resto del país.³⁵

El Estado federal adquiere la peculiaridad de establecer un mecanismo que hace posible la coexistencia de dos órdenes jurídicos delimitados. Se trata de una interrelación entre el orden jurídico federal y el orden jurídico local. Como así lo indican sus nombres, el orden jurídico federal refiere al ámbito espacial de validez en todo el territorio, y el orden jurídico local al ámbito espacial de validez en las diferentes regiones en que se encuentre dividido el Estado. Estas regiones tienen su propio orden jurídico, cuyo punto máximo de expresión encarna una Constitución local, que debe respetar las prescripciones de la Constitución Federal.³⁶

Por lo que corresponde a la confederación, ésta es muy similar a los Estados federales ya que la diferencia es meramente cuantitativa o de grado de descentralización de las funciones públicas.³⁷ Es decir, en la confederación existe un grado de fortaleza local mayor y no existe una transferencia de soberanía al poder político supralocal.

Finalmente encontramos a los Estados regionales, cuyos elementos definitorios nos hace pensar que se trata de una figura intermedia entre los estados unitarios y los estados federales, ya que en estos Estados, participan características de ambos tipos de Estado. Ello es así, debido a que las colectividades territoriales mayores que los constituyen (provincias y municipios) tienen poderes mucho más extensos y de naturaleza diversa, que los que tienen

³⁵ *Ibidem*, p. 244.

³⁶ *Ibidem*, p. 246.

³⁷ Ballado Berrón, Fausto E., "Formas de Estado", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Número 25-26, 1957, p. 72. Disponible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/25/dtr/dtr4.pdf>

los entes territoriales de los Estados unitarios, y además no llegan a adquirir la posición y la categoría propia de los Estados miembros de un Estado Federal.³⁸

De tal suerte, las diferencias entre el Estado federal, confederal, Estado regional y Estado unitario, radican primeramente en la pluralidad de ordenamientos constitucionales en el Estado federal y confederal; es decir, hay una multiplicidad de titulares de autonomía constitucional, en contraposición a la existencia de un solo ordenamiento constitucional tanto en un Estado regional como en un Estado unitario, existe pues, en el Estado regional y unitario un único titular de autonomía constitucional. Y respecto de las diferencias entre Estado regional y unitario, podemos anotar que éstas se encuentran en la existencia de diferentes fuentes legislativas. Así, por un lado en el Estado regional se halla una pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas. Estas fuentes surgen simultáneamente del poder constituyente nacional. Por otra parte, en el estado unitario, existe una sola fuente creadora de leyes formales.³⁹

Una vez que hemos esbozado de manera general las diversas formas de Estado, creo conveniente proseguir con la clasificación de las formas de gobierno, y que parten precisamente no ya de la relación entre los tres elementos constitutivos del Estado, sino solamente se circunscriben a caracterizar al elemento *poder*. El *poder* así entendido, sin mayor referencia a otra cuestión o especificación, y siguiendo la definición del diccionario, nos remite a la idea de una facultad o potencia de hacer algo,⁴⁰ sin embargo, en el terreno de la ciencia política y de la filosofía política, el poder político puede entenderse como el ejercicio de un efectivo control social de los detentadores del poder, sobre los

³⁸ Ambrosini G., citado por Ferrando Badía, Juan, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, p. 96.

³⁹ Ferrando Badía, Juan, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, p. 104.

⁴⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., 2001, p. 1215.

destinatarios del poder.⁴¹ En este contexto, las tipologías de las formas de gobierno, refieren a la estructura del poder y a las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder.⁴²

El gobierno, y por ende las teorías de las formas de gobierno han permanecido a lo largo de la historia del pensamiento político, como uno de los temas recurrentes en palabras de Bobbio, y que constituyen el punto de partida para aquél que se interese por la filosofía política. Al inicio del presente capítulo, me referí a los distintos usos que existen sobre las teorías de las formas de gobierno. Los usos descriptivo, prescriptivo e histórico, atienden a diferentes objetivos. No obstante en la historia del pensamiento político, los filósofos y teóricos que se han ocupado del tema, muchas veces tienden a partir de un uso descriptivo y terminan en uno prescriptivo. Bobbio nos explica este fenómeno a partir de la naturaleza misma del fenómeno de observación y del sujeto que observa. Es decir, el criterio con el cual el científico social y el de la naturaleza afrontan el objeto de su investigación, está influido por el hecho de que el primero considera que puede intervenir directamente en el cambio de la sociedad, mientras que el segundo no estima poder hacerlo en el cambio de la naturaleza.⁴³

Menciono lo anterior, porque al estudiar las teorías de las formas de gobierno, no pocas veces, los mismos autores nos señalan cuál de las formas de gobierno es mejor. Utilizan un uso axiológico que jerarquiza y ordena a manera de preferencia, las diversas formas de gobierno. En este sentido, no pretendo realizar una jerarquización, a pesar de la convicción por las formas democráticas, porque rebasa en mucho los conocimientos que se necesitan para tal empresa. Sólo me centraré a señalar cuáles han sido las clasificaciones más importantes a lo largo

⁴¹ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. De Alfredo Gallego, España, Editorial Ariel, 1986, p. 27.

⁴² Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 2 p. 144.

⁴³ Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en el pensamiento político*, trad. De José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 10.

del pensamiento político, y así continuar con nuestra conceptualización de democracia.

En la antigüedad, el pensamiento político enmarcado en lo que se conoce como filosofía política, bien puede ser rastreado en sus inicios con las aportaciones de Tucídides, sin embargo, podemos encontrar vestigios sobre discusiones en torno al poder político, un poco antes, con Heródoto. Regresemos entonces al pasaje célebre del que ya hemos hecho referencia líneas atrás al establecer que *isonomía* era sinónimo de democracia. De nueva cuenta, en el pasaje de Heródoto, la discusión que sigue a la muerte de los magos, nos refleja ya una primera inquietud acerca de las formas de gobierno. Entre Ótanes, Darío y Megabizo, se exponen una serie de razones y argumentos que cada quien aduce para respaldar la decisión de depositar el poder político, y que podemos tomar como una primera clasificación de las formas de gobierno.

En la opinión de Ótanes, el poder político debe darse al pueblo, es decir, la forma de gobierno que defiende es la democracia, que en este contexto es *isonomía*, y desdeña a la monarquía ya que le parece un régimen que por la misma naturaleza del hombre (envidioso y soberbio), llevaría a un gobierno de abusos. En la misma discusión, ahora toca el turno de Megabizo quien elabora una serie de argumentos en pro de la oligarquía, y comparte además la opinión de Ótanes respecto de la monarquía; no obstante, para él, la adjudicación del poder al pueblo resulta insensata, porque para él, el pueblo es considerado como vulgo inútil, caracterizado como una masa sin freno.⁴⁴ En cambio, si el gobierno se deposita en los mejores hombres, es natural que también estos, tomen las mejores decisiones. Finalmente, Darío expuso su opinión en el sentido de aprobar lo expuesto por Megabizo respecto al poder del pueblo, pero se inclina totalmente al régimen de una sola persona, el mejor; esto se debe a que en una oligarquía son muchos los que pretenden poner a prueba sus habilidades, lo cual suscita fuertes odios recíprocos y surgen las enemistades, y en la democracia, a su juicio

⁴⁴ Heródoto, *op. cit.*, nota 13, p. 341.

es imposible que no se llegue al desgobierno;⁴⁵ para Darío tanto una oligarquía como una democracia desembocan en una monarquía, lo cual revela la validez de ésta como forma de gobierno.

Una primera clasificación es tomada, en consecuencia, del anterior fragmento y del cual resulta la existencia de tres posibles formas de gobierno: la democracia como el poder que se deposita en el pueblo, la oligarquía como gobierno de unos cuantos, es decir, los mejores; y finalmente la monarquía como el gobierno de uno solo, en este sentido, también el mejor de entre todos los de la comunidad.

Otra gran clasificación sobre las formas de gobierno es la que, posteriormente, Platón realiza, y que podemos consultar en su obra *La República*. Dos de los diez libros que componen este texto, el VIII y IX hacen referencia a las clasificaciones de las constituciones, es decir, trata las diversas formas de gobierno. Los demás libros se ocupan de desarrollar los temas de la justicia, de la educación, de la poesía y de la inmortalidad del alma.⁴⁶

Al inicio del libro VIII se encuentra la continuación del diálogo que entablan Sócrates y Glaucón, y aquí es precisamente donde se desarrolla la caracterización de los regímenes políticos. Sócrates interpela a Glaucón sobre la discusión que habían tenido sobre la mejor constitución. De esta forma, se evidencia la existencia de cinco posibles formas de gobierno, y que se presentan en una forma valorativa desde la mejor hasta la peor. La primera forma y, por tanto, la que es considerada la forma superior, es la aristocracia. En este sentido, se entiende a la aristocracia como el gobierno de los mejores, y como tal, para Platón no existe diferencia alguna entre la monarquía y la aristocracia, ya que las considera una

⁴⁵ *Ibidem*, p. 343.

⁴⁶ En las consideraciones preliminares de la versión de *La República* publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México por Antonio Gómez Robledo, encontramos un esquema general de la obra *La República*, que ayuda a abordar de mejor manera la lectura del texto con diversas precisiones terminológicas y aportaciones teóricas, así como antecedentes literarios de la obra.

sola forma de gobierno, sean muchos o uno solo, no alterarán las leyes fundamentales de la ciudad, si es que han recibido la crianza y la educación que él mismo ha descrito.⁴⁷

Las otras cuatro formas de gobierno, surgen de la degeneración de la aristocracia en un orden sucesivo. Este orden sucesivo es el que permite la valoración de lo mejor hasta lo peor. Esto es, la aristocracia degenerará en timocracia o timarquía. La timocracia es el gobierno basado en la ambición del honor, y es considerado como el gobierno que media entre la mejor forma y su forma corrupta, es decir, la aristocracia y la oligarquía. La timocracia es identificada con el régimen que se sustenta en un grupo de hombres que se distinguen por su ambición de supremacía y honor, y ellos son evidentemente los hombres de la guerra. De la timocracia, prosigue la oligarquía, y que surge de la perversión de los hombres ambiciosos de la supremacía y el honor, para pasar a ser amantes del negocio y la riqueza.⁴⁸ Posteriormente, de la oligarquía pasamos a la otra forma de gobierno que es la democracia, y que se distingue por ser una forma que se fundamenta en la libertad, y en donde los pobres comparten igualitariamente el gobierno y las magistraturas; y ahí donde existe tal grado de libertad, cada cual podrá ordenar su vida privada según el orden que más le agrade.⁴⁹ Finalmente en el último peldaño de la escala valorativa, es decir, la peor forma de gobierno, es la tiranía. La tiranía es el gobierno de aquél que se ostenta como protector del pueblo, y quien bajo esta condición utiliza diversos medios para conservar el poder, sea eliminando a personas de provecho o sea mantener una agitación bélica a fin de que el pueblo tenga necesidad de un caudillo.⁵⁰

⁴⁷ Platón, *La República*, libro VIII, trad. De Antonio Gómez Robledo, México, UNAM, p. 155.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 289.

⁴⁹ Para Platón la democracia era considerada como un régimen placentero, anárquico y abigarrado, que dispensa indistintamente una especie de igualdad tanto a los iguales como a los desiguales. *Ibidem*, p. 299.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 311.

Por último, en lo concerniente a Platón, no hay que olvidar que su clasificación de las formas de gobierno es acompañada de una visión orgánica de la comunidad política, que asemeja a ésta con las características del propio individuo. De tal forma, así como existen éstos regímenes, existen también ciertos hombres con particularidades morales, es decir, con vicios y virtudes,⁵¹ de lo que resultan los hombres aristocráticos, timocráticos, oligárquicos, democráticos y tiranos. De todos ellos, el único bueno y justo es el aristocrático, los demás son tipos inferiores.

La clasificación más conocida en torno a las formas de gobierno, es la que formula Aristóteles, quien es considerado uno de los más grandes filósofos de la historia. Sus contribuciones a las diferentes disciplinas del conocimiento son evidentes al reconocer los numerosos trabajos que el filósofo de Estagira consumió a lo largo de su vida. Desde el campo de la botánica, uno recorre el área de las matemáticas, lógica, zoología, retórica, poética, ética y por supuesto la política. Ésta última parcela del conocimiento es la que nos interesa estudiar en el presente trabajo. Las mayores aportaciones del estagirita en materia política, se encuentran en su conocida obra *La Política*. No obstante, podemos encontrar más sobre su pensamiento político en otros de sus grandes textos, me refiero a la *Ética Nicomaquéa* y la *Retórica*. De tal suerte, llegamos a la clasificación tradicional de las formas de gobierno que ha perdurado a través del tiempo. Dos de los ocho libros que componen *La Política* comprenden las descripciones y clasificaciones de las formas de gobierno.

Habrá que recordar, primeramente, que Aristóteles considera al ser humano como un animal político, y de este punto resulta su visión orgánica de la comunidad política, es decir, el individuo es posterior a la comunidad, el todo precede a la parte. El hombre es un ser sociable por naturaleza, ya que posee el uso de la palabra, y a través de ella comprende lo justo e injusto. Así, en el orden natural la ciudad está por encima de la familia y por encima de cada individuo,

⁵¹ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 43 p. 24.

pues es el todo debe ser antes que la parte.⁵² En este orden de ideas, la ciudad se concibe por naturaleza, que nació a causa de las necesidades de la vida, pero subsiste para el vivir bien.⁵³

El objetivo de la comunidad, es decir, vivir bien, se encuentra íntimamente vinculado con el criterio para determinar qué tan buena es una forma de gobierno.⁵⁴ Una forma de gobierno buena, se considera como tal, porque se constituye con miras al bien común. Existen pues, formas buenas o rectas y formas corruptas o desviadas, éstas últimas se caracterizan por atender al interés personal de los gobernantes.

De tal suerte, Aristóteles considera como regímenes rectos a la monarquía, aristocracia y *politeía*; la monarquía es el gobierno unipersonal, la aristocracia es el gobierno de unos pocos, y en la *politeía* la mayor parte de la comunidad es gobernante.⁵⁵ Todas las anteriores, como he anotado, se caracterizan por perseguir el interés común. Ahora bien, las formas desviadas de los regímenes anteriores son: tiranía, oligarquía y democracia. Así, la tiranía es la forma degenerada de la monarquía, porque atiende al interés del monarca; la oligarquía de la aristocracia, y que atiende al interés de los ricos; y finalmente la democracia de la *politeía*, que mira hacia los intereses de los pobres.⁵⁶

Esta valoración de la democracia como forma de gobierno desviada, surge precisamente de que el régimen no se constituye hacia el provecho de la comunidad, sino sólo a una parte de ella. Además, Aristóteles considera que la diferencia entre oligarquía y democracia no es cuestión del número, es decir, de

⁵² Aristóteles, *La Política*, trad. De Manuela García Valdés, España, ed. Gredos, 1988, p. 51.

⁵³ *Ibidem*, p. 49.

⁵⁴ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 43 p. 37.

⁵⁵ Aristóteles, *op. cit.* nota 51, p. 171.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 172.

pocos o de muchos, la diferencia radica en la pobreza y en la riqueza.⁵⁷ De tal manera, aquí el criterio que responde a la pregunta ¿quién gobierna? Se presenta de forma distinta al hacer referencia a la propiedad de bienes, y así aludir a la pobreza y riqueza, y no al número como en un principio se había establecido. Sin embargo, apunta Aristóteles, sucede que unos son muchos y otros pocos.⁵⁸

La clasificación tripartita que nos ofrece Aristóteles, se va a mantener a lo largo de la historia como la disposición tradicional de las formas de gobierno. Y solo hasta la formulación que elabora Nicolás Maquiavelo, cambiará la tipología a una enunciación constituida únicamente por dos formas.

Es así que damos un salto en la historia para llegar a la obra de Nicolás Maquiavelo quien, por su parte, diseña una clasificación bipartita de las formas de gobierno. En su obra *El príncipe*, podemos constatar esta cuestión al leer que *Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados.*⁵⁹ En este orden de ideas, Maquiavelo considera a la república como aquél régimen en el que el poder radica en una voluntad colectiva, ya sea que se exprese en un colegio o en una asamblea.⁶⁰ De tal suerte, el gobierno de pocos y el gobierno de muchos, es decir, tanto la aristocracia como la democracia, corresponden a una república. Por consecuencia, el principado está identificado con la voluntad de un solo sujeto y, por tanto, es la monarquía la que se asocia a dicha forma de gobierno.

Finalmente recordamos la última de las tipologías de las formas de gobierno que se consideran clásicas.⁶¹ Respecto de la clasificación hecha por Montesquieu,

⁵⁷ *Ibidem*, p. 173.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 225.

⁵⁹ Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, trad. De Miguel Ángel Granada, México, Alianza editorial, 1989, p. 33.

⁶⁰ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 43 p. 65.

⁶¹ Bobbio nos enseña que existen tres tipologías clásicas de gobierno, es decir, la Aristotélica, la de Maquiavelo y la de Montesquieu. Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 2 pp. 144 - 152.

apuntaremos que se vuelve a la clasificación tripartita, pero con las aportaciones de Maquiavelo respecto de la existencia de la república. De esta forma, existe la república, la monarquía, y el despotismo. En este sentido, la república es aquel gobierno en que el pueblo o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; la monarquía es el gobierno de uno solo pero sujeto a leyes fijas y preestablecidas, y finalmente, en el despotismo el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos.⁶²

Me parece que hasta este punto se ha realizado una breve exposición de las tipologías más importantes de las formas de gobierno, y que de una u otra forma caracterizan a la democracia según los criterios de cada autor. Sin embargo, se puede añadir otra clasificación que, sin duda, resulta novedosa e interesante. Esta ordenación de las formas de gobierno, es realizada por el jurista austriaco Hans Kelsen, y que resulta innovadora debido al particular pensamiento político y jurídico del autor.

Hans Kelsen es bien conocido en el ámbito del derecho por la elaboración de una de sus más grandes obras, me refiero a la teoría pura del derecho. No obstante, sus aportaciones no sólo se circunscriben a la teoría del derecho. Es decir, su pensamiento jurídico permeó el ámbito de la teoría del Estado y contribuyó a la teoría de la democracia. De tal suerte, para hacer referencia a la clasificación de las formas de gobierno en Kelsen, debemos partir de la explicación, de manera general, de los puntos fundamentales de su pensamiento jurídico político. Partiremos pues, del punto fundamental que distingue toda su teoría del Estado, y es el que identifica a éste con el derecho.

Al esbozar una teoría del derecho que tenga como finalidad la distinción de su objeto de estudio, Kelsen recurre a cierto método que permita liberar a la

⁶² Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, trad. De Nicolás Estevanez, Argentina, ed. Heliasta, 1984, p. 55.

ciencia jurídica de los elementos que le son extraños.⁶³ Sólo así, podrá conocerse al fenómeno denominado “derecho” y diferenciarlo de otros fenómenos que presenten características similares, y evitar las confusiones que derivan de las relaciones con otras disciplinas como la psicología, la sociología, la ética y la teoría política.⁶⁴

De acuerdo con lo anterior, para Kelsen el derecho es un orden de la conducta humana,⁶⁵ entendido este orden como un conjunto de normas. En este sentido, el concepto de norma jurídica, es el eje central de la teoría del derecho. Su definición, así como las relaciones de validez y coexistencia con las demás normas, dan estructura a todo un orden jurídico, al que podemos llamar como derecho.

La característica distintiva del derecho estriba en que se trata de un orden coactivo, es decir, se trata de un orden social que trata de provocar la conducta deseada mediante el establecimiento de sanciones.⁶⁶ Una vez que tenemos un primer acercamiento, muy superficial, sobre lo que Kelsen entiende como derecho, toca turno de indagar el concepto de Estado, para finalmente concluir con las formas de gobierno.

El estudio del Estado, señala Kelsen, desde el punto de vista jurídico, aparece como el problema del orden jurídico nacional, puesto que es necesaria la determinación del orden normativo que constituye a la persona estatal.⁶⁷ Surge entonces una crítica hacia la postura de considerar al Estado como realidad social y, por lo tanto, considerar al Estado y al derecho como fenómenos distintos. El

⁶³ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. De Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2003, p. 15.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. De Eduardo García Máynez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 3.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 21.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 215.

Estado es, pues, desde la perspectiva de Kelsen, el orden jurídico que regula la conducta humana; en otras palabras, el orden jurídico es el Estado y, en este contexto, el elemento “poder” no es otra cosa que la eficacia del orden coactivo que se reconoce como derecho.⁶⁸

El orden jurídico además de caracterizarse por su eficacia, también se le atribuye “validez”, concepto fundamental de la teoría del derecho, y que se encuentra dentro de lo que se denomina nomodinámica, es decir, tomar en cuenta la producción de la norma y su validez. La validez es un concepto que refiere a la existencia específica de una norma.⁶⁹ De tal forma, una norma jurídica es válida en cuanto ha sido creada de acuerdo con determinada regla.⁷⁰ Una norma jurídica es válida, en principio,⁷¹ si es creada por los procedimientos establecidos por otra norma jurídica; así, el fundamento de validez de una norma, se encuentra en la validez de otra norma.

Y si el Estado es el orden jurídico, el problema de las formas de gobierno se traduce en los diferentes tipos de constituciones y, por tanto, en las diversas formas de Estado, por lo que el problema central es determinar las formas de producción normativa. De esta manera, Kelsen abandona el criterio del número de miembros del cuerpo político por considerarlo un criterio superficial,⁷² y adopta la clasificación nueva, basada en la forma que regula la creación del orden jurídico.

⁶⁸ *Ibidem*, p.227.

⁶⁹ Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 63 p. 23.

⁷⁰ Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 65 p. 133.

⁷¹ Esto se debe a que Kelsen establece que una condición de la validez es que tenga un mínimo de efectividad. Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 63 p. 24.

⁷² *Ibidem*, p.336.

Por consiguiente, sólo existen dos posibles formas de creación del orden jurídico, la democracia y la autocracia.⁷³ Esta clasificación se funda en la idea de libertad política, que se traduce como la sujeción de un individuo a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa.⁷⁴ De tal suerte, en una democracia, el individuo participa en la producción y creación normativa, a diferencia de un sistema autocrático, en el que esencialmente se excluye de la participación a los destinatarios de las normas.⁷⁵

Con esta última clasificación finalizo el apartado correspondiente a las formas de Estado y formas de gobierno. No obstante, las reflexiones en torno a la idea de democracia de Hans Kelsen serán retomadas en los apartados y capítulos subsecuentes debido a que, las aportaciones en este terreno, del filósofo y jurista austriaco, nos ayudarán a entender en buena medida lo que se denomina como democracia.

1.3 Democracia directa y democracia representativa.

Al proseguir con nuestra caracterización de la democracia, tropezamos con otra distinción importante que nos es útil para entender un debate contemporáneo sobre el tipo de democracia que se debe adoptar; me refiero a la diferenciación entre democracia directa y democracia indirecta o representativa.

En un primer momento⁷⁶ esbozamos el panorama acerca del origen de la democracia, tanto en su uso literario como en la realización propia de un régimen.

⁷³ Es necesario apuntar que Kelsen considera a estas dos formas como formas ideales y que, en la realidad, no hay Estado alguno que se considere como tal, sino más bien existen grados de aproximación tanto para la democracia como para la autocracia. *Ibidem*, p. 337.

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ Para un estudio más acabado del tema, véase la reciente obra *Derecho y Poder. Kelsen y Schmitt frente a frente* de Lorenzo Córdova Vianello, editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 2009.

⁷⁶ Al inicio del presente capítulo indagamos sobre el origen del término *demokratía* en el pensamiento antiguo griego. Ver *supra* p. 2.

Recordando, en la antigua Grecia, el régimen se consideró democrático con el advenimiento de las reformas de Clístenes en el año 508 y 507 a.C. La democracia en esa época es la que consideramos democracia directa. Se concibe democracia directa porque los ciudadanos reunidos en una asamblea deliberaban sobre las decisiones políticas que vincularían a toda la comunidad; sin embargo habrá que señalar que la democracia directa como el régimen en que todo el pueblo participa de todas las decisiones es más una ficción que una realidad.⁷⁷ Si bien en la democracia antigua los ciudadanos tomaban parte en las decisiones, la característica más trascendente del régimen era, como ya lo habíamos apuntado, la real posibilidad de cualquier ciudadano a ocupar y ejercer los cargos públicos y, por supuesto, estar sujeto a la vigilancia de su encargo por parte de los demás.

La democracia directa conlleva el sentido del ejercicio del poder por parte del pueblo sin intermediarios, de aquellos reconocidos como ciudadanos. Un rasgo importante de este régimen, es que sólo puede concebirse en comunidades relativamente pequeñas como en aquellas ciudades antiguas. Hay que subrayar, además, el papel que jugaba el ciudadano; me refiero a que implicaba una exigencia de tiempo y de dedicación bastante fuerte, lo que implicaba que el ciudadano se entregara totalmente al servicio público, para el bien de la comunidad.⁷⁸

En contraposición a la democracia directa, encontramos a la democracia indirecta o representativa. Esta oposición se debe, en gran parte, a que se considera a ésta, hasta cierto punto, como una distorsión de la “verdadera” esencia de la democracia, y que muchos suponen, se trata de la democracia directa.

⁷⁷ En el mismo sentido Sartori apunta que no hay que tomar al pie de la letra la noción de democracia directa (y de autogobierno) y suponer que en la ciudad antigua gobernantes y gobernados eran idénticos. Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, trad. De Santiago González Sánchez, España, Alianza editorial, 1997, p.346.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 348.

Quizás en este punto es pertinente hacer una referencia a la crítica que endereza Rousseau hacia el régimen representativo. Para ello, es importante realizar ciertas precisiones sobre su argumentación para evitar caer en juicios equivocados en torno a su pensamiento. Desde mi punto de vista, Rousseau no realiza una defensa a ultranza de la democracia directa. Me parece que se ha cometido el error de creer que su crítica hacia el régimen representativo significa un abierto pronunciamiento a favor de la democracia directa. Ahora bien, en términos generales, lo que Rousseau sostiene es que la soberanía es inalienable e indivisible.⁷⁹ La soberanía a final de cuentas es el ejercicio de la voluntad general cuya función esencial es darle legitimidad a la asociación política. El rasgo característico de dicha voluntad es que siempre se orientará hacia el interés común. La clave del asunto es que Rousseau considera al pueblo como el único soberano, es decir, el cuerpo político constituido por cada uno de sus integrantes quienes se relacionan recíprocamente de una forma peculiar; esto es, una relación en la que cada miembro se encuentra comprometido consigo mismo de la misma forma en que se encuentra vinculado con los demás. Rousseau diferencia, entonces, la voluntad de cada uno de los integrantes de la voluntad general. En este sentido, la voluntad general no es la simple suma de la voluntad particular de todos los individuos sino la voluntad que emana de la unidad que conforman y que se refiere a la común conservación y el bienestar general.⁸⁰

Conforme a estas ideas, Rousseau afirma que la soberanía no puede ser representada; la voluntad general es una y no puede dividirse ni enajenarse o representarse. Así, los diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes, son tan sólo sus comisarios.⁸¹

⁷⁹ Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social o principios de derecho político*, trad. De Leticia Halperín Donghi, Losada, México, 1999, p. 52.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 127.

⁸¹ *Ibidem*, p. 119.

Ahora bien, el autor ginebrino realiza una distinción importante entre voluntad y fuerza. Como ya se anotó, la voluntad general es única e indivisible y pertenece en todo momento al pueblo. Sin embargo, al hablar del gobierno Rousseau se refiere a la fuerza entendida como la actividad que ejecuta lo dispuesto por la voluntad general. Así, el gobierno es el ejercicio legítimo del poder ejecutivo y es conformado por un cuerpo intermedio entre los súbditos y el soberano, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política.⁸²

En este sentido, el gobierno, por las funciones que realiza, bien puede ser dividido; de aquí la distinción entre las diversas formas de gobierno que señala: democracia, aristocracia y monarquía. En todos los casos, se trata de una comisión que realiza el pueblo encargando las funciones de ejecución de la ley a un cuerpo distinto. Así, para Rousseau la democracia es una forma de gobierno en la que el soberano o pueblo encarga las funciones antes señaladas a todo el pueblo o la mayor parte de él,⁸³ y que dicho sea de paso, le adjudica una naturaleza utópica.⁸⁴

Regreso de nueva cuenta al tema principal. La democracia representativa se traduce como aquél régimen en donde la deliberación y la toma de decisiones políticas son realizadas por un conjunto de ciudadanos que son elegidos a través de un procedimiento de elección en la que participa todo el cuerpo de ciudadanos. En otros términos, la integridad del cuerpo de ciudadanos escoge de entre ellos mismos a cierto número de ciudadanos que representará a la totalidad del pueblo. De esta forma, nace la división entre los representantes y los representados.

⁸² *Ibidem*, p. 82.

⁸³ *Ibidem*, p. 90.

⁸⁴ "Tomando el término en su sentido estricto no ha existido nunca una verdadera democracia y no existirá jamás... si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres." *Ibidem*, p. 93.

La idea de la democracia representativa o también llamada democracia de los modernos,⁸⁵ tiene su origen en dos ámbitos. El primero relacionado con el ámbito fáctico, y el segundo en el mundo de las ideas políticas. A su vez, el primer ámbito abarca dos cuestiones, la primera cuestión es la existencia de comunidades políticas grandes; a diferencia de las comunidades antiguas, las comunidades han ido creciendo en número y en territorio, lo cual implica la existencia de un número muy elevado de miembros. La segunda cuestión, vinculada a la anterior es un proceso de democratización en dos vertientes, por una parte, la universalización del sufragio, y por tanto, la ampliación del status ciudadano, y por otra el avance del asociacionismo que derivó en el surgimiento de los partidos de masas.⁸⁶

El segundo ámbito, relacionado con la evolución de las ideas políticas, nos remite a la existencia de una corriente de pensamiento que repulsa a la democracia directa y se inclina por favorecer el republicanismo. Como ejemplo de lo anterior, podemos citar a Madison, quien se pronuncia en el sentido de caracterizar a la democracia (de los antiguos) como una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos que se reúnen y administran personalmente el gobierno, pero que trae consigo inevitablemente un espíritu sectario.⁸⁷ Por lo tanto, la única solución al problema de la democracia antigua, es la constitución de una república, en la que el sistema de representación está presente y que a través de ésta, se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos,

⁸⁵ Bobbio da cuenta de la existencia de la contraposición: democracia de los antiguos vs. democracia de los modernos, y que la diferencia estriba, no en la adjudicación del poder político que en este caso siempre será al pueblo, sino más bien, se trata de la forma amplia o restringida de ejercer el derecho de tomar las decisiones colectivas. Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. De José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 32 y 33.

⁸⁶ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 2 p. 215.

⁸⁷ Madison, J. et al., *El federalista*, 2ª ed., trad. De Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 39.

elegidos por el resto, y sólo así se podrá discernir el verdadero interés del país.⁸⁸ Otra ventaja que deriva de tal sistema de representación, es que puede comprender un número mayor de ciudadanos y una mayor extensión territorial.

Otro elemento fundamental es la idea de la existencia de un solo interés nacional, que sólo puede ser llevado a cabo a través de la representación, y que abundaremos más en este elemento en el siguiente capítulo. Por ahora, es suficiente dejarlo anotado y, una vez entendidas las nociones de democracia directa y representativa, sólo queda presentar de manera introductoria los problemas actuales de la democracia representativa y el debate contemporáneo.

Hoy en día han surgido corrientes críticas hacia la democracia representativa bajo la denominación de “directismo”, que sugieren la inclusión de mecanismos de democracia directa, como pueden ser el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, la reelección de representantes, por citar algunos, como paliativo a las dificultades que traen consigo los regímenes democráticos representativos. Estos problemas que causan un sinnúmero de malestares y la generación de un ambiente de incredulidad hacia la política, han surgido precisamente de la perversión de las instituciones representativas. Me refiero a los partidos políticos, a los representantes políticos, así como a los procedimientos para el funcionamiento del sistema representativo, es decir, las elecciones. Es muy probable que el problema no sea propiamente institucional, es decir, no se trata de un problema propio del diseño del sistema representativo; me inclino a pensar que el problema tiene su origen en el desempeño de los actores políticos en concreto. No obstante, las afirmaciones de quienes están a favor del establecimiento de ciertos procedimientos de democracia directa, tienen razón en varios sentidos, y creo que las críticas no son fruto de una combinación de ignorancia y primitivismo democrático como así lo sostiene Sartori.⁸⁹

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Sartori, Giovanni, “En defensa de la representación política”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Democracia y representación. Un debate contemporáneo*, México, TRIFE, 2005, p. 21.

Es evidente la existencia de la problemática, no podemos ignorar la distancia cada vez más grande entre representante y representado, así como la calidad del representante. Estas son solo algunas de las dificultades de los regímenes democráticos y que, desde mi punto de vista, podrían solucionarse con mecanismos de democracia directa; hay que dejar claro que son mecanismos complementarios y nunca sustituibles por los mecanismos representativos.

Dejaré provisionalmente hasta este punto las discusiones sobre el problema de la representación para un estudio más a fondo en el siguiente capítulo dedicado exclusivamente a la representación política, así como algunos de los sistemas de democracia directa que podrían ser incorporados al sistema representativo.

1.4 Liberalismo y democracia

Las relaciones entre liberalismo y democracia no siempre han ido de la mano, o si se quiere, en el mismo sentido. El vínculo tan fuerte que, actualmente, se reconoce como indisoluble, en un principio no se constituyó como tal; por el contrario, la relación surge de la contraposición de dos pensamientos antagónicos. Incluso, el choque entre democracia y liberalismo fue presentado por Benjamin Constant como la diferencia entre libertad de los antiguos y libertad de los modernos.⁹⁰

La corriente filosófica del liberalismo se funda en la importancia del concepto de libertad. El valor de la libertad individual recorre todo el andamiaje de la doctrina del liberalismo, trátase del liberalismo económico o del liberalismo político. El Estado liberal se concibe como un Estado limitado, restringido, acotado respecto a sus poderes como a sus funciones,⁹¹ y que surge como antítesis del Estado absolutista.

⁹⁰ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 85 p. 8.

⁹¹ La distinción entre poderes y funciones del Estado es la que nos permite diferenciar el liberalismo económico del político; la distinción estriba en que, por una parte, el liberalismo

Históricamente el liberalismo surge de una continua y progresiva erosión del modelo absolutista, y en su punto álgido en períodos de crisis aguda como bien lo representa una ruptura revolucionaria.⁹² El caso de Inglaterra y Francia son emblemáticos para ilustrar el desgaste del poder absolutista; por ejemplo, en Francia específicamente al finalizar el reinado de Luis XIV, ya se percibía cierta animadversión del régimen, a causa de las guerras, la miseria y las epidemias, con lo cual, se reforzó la audiencia de los adversarios del absolutismo.⁹³ Por su parte, en Inglaterra hacia el año 1215, concluía un periodo de conflicto entre la monarquía y las fuerzas sociales con la concesión de la Carta Magna por parte de Juan sin Tierra, donde se reconoce una esfera individual a la que posteriormente se le conocerá como derechos del hombre.⁹⁴

A través del valor de la libertad se limita al poder y, por tanto, se juzga la primacía de la libertad individual sobre el poder político. Esta concepción individualista a su vez, tiene por fundamento la doctrina del iusnaturalismo. En filosofía, el iusnaturalismo establece que todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza y por tanto, sin importar su voluntad, mucho menos la voluntad de unos cuantos o de uno solo, algunos derechos fundamentales.⁹⁵ La concepción de la prioridad individual es la que alimenta las corrientes filosófico-políticas que se enmarcan en el contractualismo, y que distinguen y contraponen a un estado de

económico refiere a la limitación de las funciones del Estado, y asociarlo por tanto al Estado mínimo; y por otra, el liberalismo político remite a la imposición de límites al poder del Estado, identificándose así con el estado de derecho. Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 85 p. 17.

⁹² *Ibidem*, p. 14.

⁹³ Jardin, André, *Historia del liberalismo político*, 2ª ed., trad. De Francisco González Aramburo, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 13.

⁹⁴ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 85 p. 13.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 11.

naturaleza el estado civil o sociedad civil, dado que el individuo como tal, es anterior a la formación de la sociedad o del Estado.⁹⁶

La idea de la primacía individual se constituye como la inversión de la concepción de la sociedad, en tanto se compara con el pensamiento de la antigüedad. Podemos corroborar lo anterior si regresamos a una idea central sostenida por Aristóteles, la cual nos expone la naturaleza de la ciudad o comunidad. El ser humano como animal político es un ser sociable por naturaleza, nos explica Aristóteles, y por esta razón la comunidad como tal, es una formación por naturaleza. Este pensamiento que subraya la primacía del todo sobre la parte, es conocido como organicismo. Se le llama de tal forma porque la noción de la sociedad se piensa como un todo orgánico, de tal suerte el individuo es tal en tanto que forma parte del todo; no puede concebirse al sujeto fuera de la sociedad, como un ser autónomo.

A diferencia de lo que el organicismo plantea, el pensamiento individualista considera a la sociedad como el agregado de todas las partes y que forman un todo. El individualismo se entiende como un pensamiento mecanicista, en donde la importancia de cada parte es fundamental para la formación de la sociedad. En este orden de ideas, el individualismo nos presenta la idea de que la sociedad puede llegar a ser descompuesta hasta su mínima parte, es decir, el sujeto. Así, la parte es anterior al todo y, por tanto, éste último no llega a constituirse por naturaleza, sino es resultado del conjunto de las partes constitutivas.

⁹⁶ En este sentido, la obra de Hobbes "Leviatán" concibe a los hombres iguales por naturaleza en cuanto se refiere a las facultades del cuerpo y del espíritu; Y si dos hombres desean la misma cosa, y ambos no pudiesen disfrutarla, se vuelven enemigos y tratan de aniquilarse. Surge así una situación de desconfianza mutua en el momento en que un hombre no teme otra cosa que el poder de otro hombre. De tal manera, durante el tiempo en que no exista un poder común que los atemorice a todos y los sujete a las leyes de la naturaleza, tal estado de naturaleza es un estado de guerra de todos contra todos hasta el momento de la constitución del poder común, y en este sentido del Estado civil. Hobbes, Thomas, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, 2ª ed., trad. De Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, capítulos XIII y XVII, pp. 100-105 y 137-141.

A partir del individualismo, tanto el liberalismo como la democracia encuentran un punto común: el sujeto autónomo. No obstante, la importancia de la autonomía individual es distinta en el liberalismo y la democracia. En el liberalismo la importancia radica en que la autonomía individual se presenta como una reivindicación de la libertad individual ante las posibles injerencias del poder estatal. En cambio, en la democracia la autonomía funciona como elemento que hace posible el acuerdo y, por consecuencia, la institución de un poder común no tiránico, haciendo de la sociedad el producto de un acuerdo entre los individuos.⁹⁷

A pesar del punto de convergencia entre el liberalismo y la democracia, a lo largo del desarrollo de ambas ideas, sus relaciones han sido problemáticas. Esto se debe en primer término a que la democracia, como ya se ha mencionado, se construye a partir de la noción de igualdad, y el liberalismo a su vez en el valor de la libertad. Las relaciones entre la igualdad y la libertad tienden a presentarse de forma conflictiva porque la ampliación de una, implica la reducción de la otra y viceversa. Además, la democracia como idea de la antigüedad no presupone la idea de derechos naturales ni restricción estatal, así como el liberalismo no nace con una simpatía hacia los gobiernos populares.⁹⁸ Es así que se puede decir que liberalismo y democracia no necesariamente corren de manera paralela y, por tal motivo, pueden existir regímenes liberales no democráticos como regímenes democráticos no liberales.

Hecha la precisión anterior, regresemos al punto de convergencia en donde se puede considerar a la democracia como consecuencia natural del liberalismo. Bobbio nos enseña que esta idea se sustenta bajo la condición de no considerar a la democracia desde el punto de vista de su ideal igualitario, sino a través de su fórmula política de atribución al mayor número de ciudadanos del derecho a participar en la toma de decisiones colectivas, sea de manera directa o indirecta.⁹⁹

⁹⁷ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 85 pp. 51- 52.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 39.

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 45 - 46.

Lo anterior implica la noción de igualdad en la libertad, y que dan origen a: a) la igualdad ante la ley, y b) igualdad de derechos.¹⁰⁰

Con una formulación diferente, Kelsen armoniza la libertad con la democracia porque la idea de libertad política es el criterio que utiliza para distinguir las formas de gobierno y así construir su tipología en donde solamente existen dos formas posibles: la democracia y la autocracia. Bajo la idea de una libertad política que sufre una serie de transformaciones¹⁰¹ hasta constituirse como tal, la democracia se presenta como el régimen en donde el individuo participa en la creación del orden normativo, lo cual significa que el individuo es políticamente libre porque su voluntad coincide con la voluntad colectiva; este equilibrio entre la voluntad individual y la voluntad colectiva se manifiesta en el propio orden normativo creado que sujeta a todos los individuos, y que representa la determinación de la voluntad del individuo; por tanto, para Kelsen la libertad en la democracia es autonomía.

Un modo muy diferente de conjugar liberalismo y democracia es la que se presenta en la filosofía política de tradición angloamericana y que encuentra en John Rawls a un exponente emblemático. A pesar de que la concepción de “liberalismo político” de Rawls es distinta de la idea original que conlleva el sentido de una limitación al poder político como consecuencia del valor de la libertad individual, considero que la idea de “liberalismo político” propuesta por Rawls nos conduce a reflexiones interesantes respecto de la noción de democracia.

Es cierto que la propuesta de Rawls nos llevaría a confusiones conceptuales si asumimos estrictamente el sentido que tradicionalmente se le

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 41- 42.

¹⁰¹ La idea de libertad política sufre una serie de transformaciones (metamorfosis) para constituirse como tal, partiendo de la idea originaria de libertad como ausencia de sujeción. Sin embargo, tal libertad originaria sólo puede encontrarse en un estado de naturaleza porque la sociedad necesariamente implica un orden que limita y determina cierto comportamiento y, por tal motivo, la libertad originaria se transforma en libertad política al constituirse la sociedad porque es la única libertad compatible con el orden social. Kelsen, Hans, *op. cit.* Nota 65 pp. 337 – 338.

atribuye al liberalismo político, pero no es menos cierto que el mismo Rawls expresa que su idea de liberalismo político es diferente a la que comúnmente se conoce.¹⁰² Por tal motivo considero que la valoración de la idea de Rawls deberá ceñirse a lo que es, una propuesta y como tal no suponer que se trata de un sentido que pretende la universalidad.

El interés que subyace en la obra de Rawls es revelar la forma en que se conjuga la democracia con el liberalismo político y, tratar de recoger e incorporar algunos conceptos en la noción de democracia que se intenta configurar a lo largo del presente trabajo. Para ello habrá que explicar que la idea de liberalismo político de Rawls se presenta inmersa en un complejo teórico mayor. Es decir, el liberalismo político se entiende bajo la concepción de una teoría de la justicia que él mismo elaboró. Su teoría de la justicia surge como una crítica hacia la filosofía moral utilitarista e intenta ofrecer una alternativa de concepción moral que sirva como base para las instituciones de una sociedad democrática.

Ahora bien, todas las reflexiones en torno al liberalismo político parten de una noción de sociedad democrática, la cual presupone un conjunto de doctrinas comprensivas, sean religiosas, filosóficas y morales que resultan incompatibles entre sí.¹⁰³ El hecho de que coexistan diversas doctrinas comprensivas, es la consecuencia natural del ejercicio de la razón en el marco de las instituciones libres en un régimen constitucional democrático y la idea de sociedad democrática se considera como un sistema justo de cooperación a través de un tiempo prolongado, de una generación a la siguiente. De lo anterior, Rawls se pregunta cómo es posible que el sistema de cooperación, es decir, la sociedad sea mantenga como tal a pesar de la diversidad de doctrinas comprensivas que resultan incompatibles entre sí. Para responder a tal interrogante, Rawls expresa que el problema a resolver del liberalismo consiste precisamente en construir una

¹⁰² Rawls, John, *Liberalismo político*, trad. De Sergio René Madero Báez, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 29.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 11.

concepción de la justicia política que sirva para descubrir las condiciones de la posibilidad de una base pública de justificación razonable acerca de las cuestiones políticas fundamentales.

Determinar cuáles son las cuestiones políticas fundamentales está relacionado con el establecimiento de una concepción de la estructura básica de la sociedad. Rawls entiende a la estructura básica como aquellas principales instituciones políticas, sociales y económicas de una sociedad;¹⁰⁴ y en un régimen democrático, las cuestiones políticas fundamentales que están sujetas a debate, históricamente son el reconocimiento de las libertades y los derechos fundamentales.

La teoría de la justicia de Rawls se fundamenta en dos principios de justicia que funcionan como guía sobre el modo en que las instituciones básicas deben hacer efectivos los valores de la libertad y la igualdad. De esta forma, la concepción política de la justicia es una concepción que se formula para las instituciones políticas, sociales y económicas, y se presenta como libremente aceptada y no como una doctrina comprensiva ya que no abarca todos los valores en un sistema articulado sino solamente a aquellos relativos a la estructura básica. En este sentido, la concepción política de la justicia es considerada como un consenso traslapado o por sobreposición (*overlapping consensus*), es decir, un apoyo de todos los que profesan diferentes doctrinas comprensivas.

De tal suerte, el liberalismo político de Rawls entiende al ideal de la democracia constitucional en tres aspectos: primeramente, la estructura básica de la sociedad está regulada por una concepción política de la justicia. Ésta concepción política de la justicia se entiende como un sistema moral que se identifica con la justicia como imparcialidad y que se basa, fundamentalmente, en dos principios de justicia:

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 36.

1) Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.

2) Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, y b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.¹⁰⁵

Como podemos observar, los dos principios regulan dos cuestiones fundamentales, primeramente, la asignación de derechos y libertades, y en segundo término la distribución de las ventajas económicas y sociales. En este contexto, la estructura básica de la sociedad se guía por estos dos principios, asegurando tanto las libertades básicas como una distribución de la riqueza y el acceso a los cargos y empleos.

El siguiente aspecto del ideal de la democracia constitucional es que la concepción política de la justicia es el foco de un consenso traslapado de las diversas doctrinas comprensivas que se constituyen dentro del marco de la misma democracia; y finalmente, el último aspecto se centra en que la discusión pública de las cuestiones constitucionales esenciales, se lleva a cabo en términos de la concepción política de la justicia.¹⁰⁶

La propuesta de ideal democrático y de cómo es entendido por el liberalismo político, resulta interesante más allá de las posibles discrepancias en torno al objeto y papel de una teoría de la justicia, y de utilizar categorías de filosofía moral de la cual obtenemos una mezcla que, al parecer, resulta ambigua y heterogénea que nos conducirían a equívocos porque confunde tres componentes distintos: derechos de libertad, derechos de participación política y derechos

¹⁰⁵ Rawls, John, *op. cit.*, nota 28, p. 67.

¹⁰⁶ Rawls, John, *op. cit.*, nota 102, p. 63.

sociales.¹⁰⁷ Sin embargo, me parece que resulta atractiva la propuesta de incorporar un elemento que la teoría democrática procedimental deja a un lado. En este sentido, me refiero a que se pone sobre la mesa el tema de los derechos fundamentales y de las desigualdades económicas al tratar de configurar el concepto de democracia. Ya habíamos apuntado anteriormente que la noción de democracia procedimental no refiere en modo alguno a lo que se debe decidir, sino solamente a los sujetos que intervienen en la deliberación y a través de qué métodos se toman las decisiones vinculantes para todos; en otras palabras, recordando, la democracia procedimental responde a las interrogantes ¿quiénes deciden? Y ¿cómo deciden?

Es necesario apuntar que la definición mínima de democracia es el punto de partida para distinguirla de las otras formas de gobierno. Es verdad que sin la noción formal de democracia nuestras reflexiones pueden resultar confusas al vaciar toda clase de contenidos y, así, presenciar un fenómeno del que al inicio del presente capítulo ya hacía mención: la indeterminación y el abuso del uso de la voz “democracia”. De esta forma, si se quiere conocer qué es la democracia, no existe otra vía que nos ofrezca mayor precisión al caracterizar a la democracia, que un estudio riguroso y analítico del cual resulta la definición procedimental de la democracia.

A pesar de lo anterior, si el objetivo ya no es distinguir cuál es el significado de la democracia y, en cambio, nos proponemos indagar qué regímenes se presentan democráticos, la noción formal de democracia es insuficiente. Es insuficiente porque la naturaleza de la definición procedimental está en el plano ideal, es decir se encuentra alejada de lo que conocemos como democracias reales. Esto no constituye un obstáculo para determinar con base en el modelo ideal democrático qué tan democrático es un régimen o no; sin embargo si nuestro

¹⁰⁷ Bovero se muestra reticente respecto de la noción de liberalismo político de Rawls porque en su opinión, el uso que se hace del término liberalismo y las relaciones que se entablan con la democracia resultan ambiguas y confusas. Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 9 pp. 105 y 106.

concepto ideal democrático sólo se basa en las reglas del juego, me parece que se corre el riesgo de presentar al ideal democrático como un esqueleto que, dicho sea de paso, está cada vez más lejos de cualquier democracia real.

En este tenor, una de las críticas que se han esgrimido hacia el concepto formal de democracia y que, con argumentos que no deberían desdeñarse, es la que realiza Luigi Ferrajoli en diversos momentos; el primer acercamiento lo encontramos en su obra *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, y que nos presenta una versión de la democracia como un régimen en el que también existen reglas que determinan lo que se debe decidir y lo que no se debe decidir; a esta versión de la democracia la denomina democracia sustancial. Es preciso señalar que, si bien, se trae de nueva cuenta el término *sustancial* opuesto a *formal*, no debe confundirse la connotación sustancial que refiere a “verdadera”, en oposición a formal como “aparente”; Ferrajoli sugiere que el adjetivo sustancial deriva del hecho de que existen dos tipos de condiciones impuestas al ejercicio del poder: formales y sustanciales.¹⁰⁸ Las primeras se caracterizan porque existe una subordinación de cualquier acto a la ley y, las segundas porque existe una subordinación de todos los actos (incluidos los actos de toma de decisiones y de deliberación política) a los contenidos de los derechos fundamentales. En este sentido, la noción de democracia sustancial se identifica con el garantismo, es decir, con una técnica de limitación y de disciplina a los poderes públicos dirigida a determinar lo que los mismos no deben y lo que deben decidir,¹⁰⁹ se asume entonces que se trata de incorporar garantías tanto liberales como sociales que permitan la realización plena de los derechos fundamentales, entendidos éstos como derechos de libertad y derechos sociales.

La réplica que se esgrime ante tal idea de democracia sustancial, es la que se fundamenta en que la democracia en sí misma es formal, es decir, su

¹⁰⁸ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. De Perfecto Andrés Ibáñez, España, Trotta, p. 858.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 864.

naturaleza es procedimental y por tanto no contiene ninguna referencia a lo que se debe decidir; en este orden de ideas, como hemos visto, la democracia no se identifica necesariamente con la doctrina liberal, y por ende tampoco con la socialista, ya que el contenido de las decisiones es independiente de la forma en que se han tomado esas decisiones.

Ferrajoli al responder a la crítica de la acepción de democracia sustancial, advierte que si se asume que la democracia es puramente formal, no podremos identificar todas las condiciones que caracterizan a un régimen democrático en razón de que la noción formal sufre de dos aporías.¹¹⁰ La primera de ellas radica en que la democracia formal no es en sí misma suficiente para dar cuenta de las actuales democracias constitucionales, ya que las decisiones que se toman a través de los procedimientos democráticos que se observen respetados, no necesariamente se presentan como legítimas. La segunda aporía radica en que sin un contenido sustancial, la propia democracia formal puede no sobrevivir dado que es posible que, a través de métodos democráticos se supriman los mismos métodos democráticos;¹¹¹ en este sentido, la inclusión de garantías de supervivencia de la democracia se traduce en límites a los contenidos de las decisiones, constituyéndose así un paradigma complejo de “democracia constitucional”, que incluye una noción formal y una noción sustancial.

A través de éste complejo paradigma que se denomina democracia constitucional, Ferrajoli refuerza su teoría garantista y recíprocamente fortalece una noción de democracia que parte del elemento formal necesariamente. Se construye, en mi opinión, uno de los más acabados conceptos de democracia desde el punto de vista de una noción teórica, y que funciona, mejor, para caracterizar los regímenes democráticos existentes, es decir, para analizar las diferentes democracias reales contemporáneas.

¹¹⁰ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, trad. De Perfecto Andrés Ibáñez, España, ed. Trotta, p. 78.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 79.

1.5 Democracia deliberativa

Al continuar con la investigación sobre la noción de democracia, uno llega a descubrir que existe toda una tradición filosófica que construye un concepto de democracia bajo diferentes presupuestos a los liberales-representativos. Tal idea, se muestra como una concepción distinta que, si bien en muchos de sus presupuestos existiría una gran controversia por parte de quien esto escribe, también se encuentran algunos puntos que pueden orientar la reflexión y la crítica. Tomaremos, pues, parte de estos análisis con el fin de continuar aportando argumentos al debate democrático.

La noción de democracia que resulta de la crítica hacia el pensamiento liberal representativo, es comúnmente identificada con la idea de una democracia deliberativa. Precisamente porque la democracia deliberativa comienza su edificación teórica en presupuestos distintos a los liberales, llega a convertirse en una fuente vasta y diversa de críticas hacia el modelo democrático liberal. Por esta razón, el análisis exhaustivo que debería realizarse, no se presenta en las siguientes líneas ya que constituye un estudio complejo que bien merece una investigación aparte. No obstante, sólo dejaré anotadas las bases conceptuales que ayuden a explicar los principios de la democracia deliberativa, y subrayaré la importancia de algunos en el debate democrático contemporáneo.

Al acercarse a los distintos textos sobre democracia deliberativa, uno se pregunta ¿Cuál es el cimiento filosófico que fundamenta a esta idea deliberativa? La respuesta que encuentro es que se trata de una concepción heredera de una tradición filosófica importante, me refiero al republicanismo. El republicanismo como corriente de pensamiento, es la contrapartida de la tradición liberal a pesar de que pueden encontrarse algunos puntos de convergencia. El surgimiento de esta corriente filosófica se explica a partir de dos momentos fundamentales, en un principio, la tradición republicana se remonta hasta la época romana, y

principalmente identificada con Cicerón.¹¹² Esta idea republicana en la Roma antigua es asociada al gobierno mixto, en el que participaban tanto los plebeyos como los patricios, es decir, se buscaba un equilibrio a través del cual pudieran quedar representados los intereses tanto de la clase aristocrática como popular, de tal forma que, el gobierno no era ni puramente aristocrático ni tampoco democrático. Detrás de este equilibrio, podemos vislumbrar que en la toma de decisiones, todos los sectores estaban incluidos y, sólo de esta forma, se podía asegurar que las decisiones adoptadas tendían hacia el interés común. Es necesario apuntar que el ciudadano en la república era considerado un ciudadano activo, que participaba en los asuntos públicos, y para ejemplificarlo de manera sencilla, un ciudadano trazado bajo las ideas aristotélicas.

El otro punto fundamental, es el resurgimiento del republicanismo hacia finales del siglo XI con la aparición de comunidades en el norte de Italia, cuya organización se estructuraba bajo una forma consular o de “administradores” y que posteriormente se complementaron con consejos de gobierno con poder ejecutivo y judicial.¹¹³ Este modelo, chocaba directamente con los arquetipos imperantes en aquella época, es decir, gobiernos bajo el dominio de un monarca o soberano que asumía el poder por las vías hereditarias. Es así que, el trasfondo del modelo republicano es el autogobierno. El autogobierno es entendido como la base de la libertad al considerar a la propia comunidad política la única autoridad de la comunidad política. Otra cuestión importante que hay que destacar, es el hecho de que, dentro de la corriente republicana, como en todas las corrientes de pensamiento, existen diversas posturas y que podemos dividir en dos: el republicanismo humanista cívico y el republicanismo clásico o cívico.¹¹⁴

¹¹² Ovejero, Félix et al. “Introducción”, en Ovejero, Félix et al. (comps.), *Nuevas ideas republicanas, autogobierno y libertad*, España, Paidós, 2004, p. 31.

¹¹³ Held, David, *op. cit.*, nota 1 p. 59.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 63 y 64.

El republicanismo humanista cívico o como lo denomina Held “desarrollista”, se caracteriza por valorar intrínsecamente la participación política para el desarrollo de los ciudadanos. A diferencia de éstos, los republicanos clásicos o también llamados por Held “protectores” valoran a la participación política pero por su importancia instrumental. Si se considera el valor intrínseco de la participación política, el ciudadano a través de ella puede alcanzar la autorrealización porque se estima que atender y participar de los asuntos públicos tiene en sí un valor y por tanto se trata de un aspecto fundamental de una vida virtuosa. Este tipo de pensamiento, como es evidente, tiene su origen en la noción griega de la participación política, y considero que se trata de una visión organicista del ciudadano, ya que éste alcanza su máximo desarrollo como tal en tanto participa y forma parte de la comunidad.

Por otro lado, la visión instrumental de la participación política nos muestra que sólo a través de ella se pueden proteger los objetivos y los intereses de los ciudadanos, y el más importante de éstos es la libertad personal. Entonces, la participación política tiene valor no porque implique de manera inherente la virtud cívica, sino porque sólo así quedan protegidos los objetivos e intereses individuales de cada uno de los que pertenecen a la comunidad.

De lo anteriormente expuesto podemos extraer dos elementos que caracterizan al republicanismo y que abarcan las dos corrientes mencionadas. Uno de ellos, como acabamos de ver se refiere al concepto de libertad. Aquí encontramos un punto en común con la tradición liberal, no obstante, la idea de libertad para un republicano es diferente a la de un liberal a pesar de que ambos defienden esta noción. En el pensamiento republicano la libertad es concebida como libertad positiva y en el pensamiento liberal la libertad asume la connotación negativa. Esto quiere decir que, mientras la corriente liberal estima que la libertad es la ausencia de sujeción, es decir, la no intromisión de alguien que impida el ejercicio de la voluntad de otro, el pensamiento republicano también parte de este supuesto pero va más allá del puro sentido negativo de no interferencia para sumarle el sentido de no dominación.

En otras palabras, la libertad como no dominación implica además de la no interferencia, la protección contra la posible interferencia de otro,¹¹⁵ y en este contexto, tal libertad significa la ausencia de una relación de dependencia que determina la voluntad del individuo. De tal suerte podemos encontrar que puede existir la no intervención y subsistir una relación de dependencia o dominación que, si bien no interfiere directamente en la voluntad del individuo, sí lo determina al encontrarse el individuo a expensas de otro ente, sea otra persona o el Estado.

El otro elemento central en la tradición republicana es la forma en que se concibe el diseño institucional y el ejercicio del poder público. En otras palabras, las relaciones que existen entre el Estado y la ciudadanía. He apuntado en líneas anteriores que el ciudadano pensado a partir de presupuestos republicanos, es quien tiene el deber de participar en los asuntos públicos, porque a través de la participación el ciudadano llega a su autorrealización, es decir, la participación se convierte en una virtud cívica y además implica asumir el compromiso con la comunidad en su conjunto, con miras al bien común.

Para que el ciudadano asuma al proceso de participación política como un deber, es necesario que el ciudadano sea un individuo reflexivo y consciente, un ciudadano activo con la perspectiva del bien común y no solamente el interés individual. Esto conlleva la idea de virtudes públicas o cívicas entendidas como el conjunto de capacidades que cada uno de nosotros debe poseer como ciudadano, que nos permiten por voluntad propia servir al bien común, y así defender la libertad de la comunidad y por ende asegurar nuestra libertad individual.¹¹⁶ En este contexto, la idea de autogobierno cobra sentido al permitir que los ciudadanos participen de los asuntos públicos, con el objetivo de que las decisiones tomadas resulten en beneficio de toda la comunidad y no solamente de un sector; para

¹¹⁵ Pettit, Philip, "Liberalismo y republicanism" en Ovejero, Félix et al. (comps.), *op. cit.*, nota 112 p. 119.

¹¹⁶ Skinner, Quentin, "Las paradojas de la libertad política", en Ovejero, Félix, et al. (comps.), *op. cit.* Nota 112 p. 106.

llevar a cabo lo anterior, es necesario que las decisiones atraviesen un proceso de deliberación, en donde exista el debate y que culmine en una decisión que esté a favor del bien común.

En el marco de estas ideas republicanas encontramos los cimientos de la democracia deliberativa, que como su propio nombre nos señala, se trata, en todas las versiones que existen de ella, de la inclusión del elemento deliberativo. La diferencia entre las diversas concepciones de la democracia deliberativa radica precisamente en la delimitación de lo que se debe entender por deliberación.

El término democracia deliberativa fue utilizado por primera vez por Joseph Bessette (1980) en el contexto de una interpretación de la Constitución estadounidense como un conjunto de principios que aseguran la deliberación pública efectiva, especialmente dentro del Congreso.¹¹⁷ A partir de entonces, se ha reformulado numerosas veces el término hasta constituir un complejo dentro del cual se han incorporado distintos elementos teóricos que, inclusive, puede decirse que se ha separado de la tradición republicana para convertirse en una corriente aparte: la tradición deliberativa.

A pesar de las distintas versiones que numerosos autores nos ofrecen de la democracia deliberativa, el rasgo que identifica a toda noción deliberativa es la toma de decisiones colectivas a través de un procedimiento de discusión en el que participan todos los que han de ser afectados por esa decisión.¹¹⁸ La idea de discusión se contrapone a nociones de negociación y votación, las cuales, son también consideradas como métodos de toma de decisiones pero que operan bajo una mecánica distinta en la que, por un lado, la negociación supone un intercambio de ventajas y desventajas y, por otro, la votación donde no hay comunicación, sólo elección.

¹¹⁷ Dryzek, John, *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 12.

¹¹⁸ Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, trad. De José María Lebron, Barcelona, ed. Gedisa, p. 23.

De esta forma, Dryzek apunta que la deliberación como proceso social se distingue de otro tipo de comunicación en el que quienes deliberan son capaces de cambiar sus juicios, preferencias y puntos de vista durante el curso de la interacción, lo que involucra persuasión más que coerción, manipulación o engaño.¹¹⁹

La decisión colectiva en términos generales puede adoptar dos formas, la primera podemos llamarla agregativa y la segunda deliberativa.¹²⁰ La concepción de democracia de corte liberal representativo se identifica, pues, con la primera y la concepción deliberativa de la democracia con la segunda. La connotación agregativa se refiere a que las decisiones colectivas son el resultado de la conjunción de los intereses individuales de los sujetos partícipes de la decisión, mientras que la forma deliberativa supone que la decisión colectiva se constituye a partir del establecimiento de las condiciones de razonamiento libre y público entre iguales, lo que implica dejar a un lado los intereses individuales para dar lugar a decisiones basadas en argumentos y razones; de manera sencilla, en la deliberación el argumento y el razonamiento público son la vía para alcanzar la toma de decisiones y toman el lugar de los intereses individuales y, por tanto, de la negociación.

Se puede advertir de lo anterior, que el modelo deliberativo se fundamenta en dos elementos: la noción del sujeto que participa en las decisiones y el razonamiento público. La concepción del sujeto retoma las raíces republicanas al presentar al individuo como apto para dejar a un lado sus intereses y, en el momento de la deliberación, cambiar sus preferencias para poder alcanzar un consenso, el cual a fin de cuentas no es una simple concesión de ventajas en la que cada individuo resulta beneficiado, sino más bien se trata de un consenso que tiene miras al bien común y, por tanto, el beneficio es para la comunidad en su

¹¹⁹ Dryzek, John, *op. cit.* nota 117 p. 1.

¹²⁰ Cohen, Joshua, "Democracia y libertad" en Elster, John (comp.), *op. cit.*, nota 118 p. 236.

conjunto. Se trata entonces del rasgo republicano de la decisión colectiva hacia el bien común.

En lo que toca a la idea del razonamiento público, éste es considerado como el centro de la concepción deliberativa. Sin profundizar en el término y así evitar entrar a la discusión sobre lo que significa razonamiento público, se puede entender por tal noción un procedimiento a través del cual los sujetos considerados libres e iguales, ofrecen razones y consideraciones que inducen a la reflexión y análisis, y en su caso el cambio de preferencias derivado de la reflexión. De tal manera, la exposición de diversas razones para la toma de decisiones naturalmente conduce a un debate o discusión que posteriormente culmina en un consenso en el que todos están convencidos por tal decisión.

Actualmente la idea de una democracia deliberativa encuentra en la propuesta de Habermas la vía para su consolidación como teoría. De tal forma, ahora es posible diferenciar perfectamente tres modelos de democracia: el liberal, el republicano y el deliberativo. Habermas construye su modelo deliberativo a partir de la teoría del discurso, el cual toma elementos tanto del modelo liberal como del republicano. Al tratar de conjugar los elementos de ambos modelos, y quizás mayoritariamente de corte liberal, constituye el concepto de un procedimiento ideal para la deliberación y la toma de decisiones.

La teoría del discurso en concordancia con el republicanismo pone en el centro el proceso de formación de la opinión y la voluntad política, sin embargo, no entiende los principios del Estado de derecho como una cuestión secundaria¹²¹. Se distancia así, del modelo republicano al concebir a la sociedad civil en términos pluralistas y no como la visión unitaria que se asocia al republicanismo. De tal suerte, el Estado debe estructurarse para asegurar la protección constitucional de la sociedad civil, lo que implica sobre todo el reconocimiento de un conjunto de

¹²¹ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, 4ª ed., trad. De Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 2005, p. 374.

derechos humanos¹²², y asimismo, el derecho juega el significativo papel de ser la vía para poder institucionalizar las formas de comunicación que precisamente dan forma a la opinión y voluntad política.

El giro que Habermas da al modelo deliberativo reside en la importancia que tiene el espacio público para la formación de la opinión y voluntad política, las cuales, fundadas en las reglas de la argumentación y de la comunicación funcionan como un método que racionaliza discursivamente las decisiones de una administración y un gobierno ligados al derecho y a la ley¹²³. De esta forma, el modelo deliberativo se enfoca más hacia la racionalidad de los discursos, que a la agregación correcta de las preferencias individuales (liberalismo), o al carácter auténtico de la voluntad común de una nación (republicanismo).¹²⁴

La trascendencia que tiene la formación democrática de la opinión y de la voluntad para Habermas, se encuentra en el hecho de que se trata de procesos que funcionan bajo los presupuestos de la comunicación, lo que conlleva a presumir que los resultados del proceso político son racionales. De tal suerte, en la teoría discursiva se introduce el concepto de racionalización de las decisiones de gobierno, el cual significa más que mera legitimación pero menos que constitución del poder¹²⁵. En este sentido, la voluntad y opinión pública se transforman en un poder comunicativo que funciona como timonel de la toma de decisiones. El poder comunicativo generado no es propiamente el que lleva a cabo las decisiones, su función es orientar el camino de las decisiones políticas y a su vez legitimarlas.

¹²² Dryzek, John, *op. cit.* nota 117 p. 25.

¹²³ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, nota 121 p. 376.

¹²⁴ Habermas, Jürgen, *¡Ay Europa!: pequeños escritos políticos XI*, trad. De José Luis López de Lizaga et al., Madrid, Trotta, 2009, p. 141.

¹²⁵ Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, trad. De Juan Carlos Velasco Arroyo, Barcelona, Paidós, 1999, p. 244.

El modelo de Habermas entonces, se presenta como un modelo procedimental de la democracia. Inclusive él mismo admite que la noción procedimental Bobbiana no toca el núcleo de una comprensión genuinamente procedimentalista¹²⁶. Para Habermas la esencia procedimental radica en que el procedimiento democrático institucionaliza discursos y negociaciones con ayuda de formas de comunicación y, por tal motivo, se presume la racionalidad de los resultados de tal procedimiento.

A pesar de las divergencias entre la propuesta de Habermas y de las reflexiones del autor de estas líneas, me parece que el modelo Habermasiano ofrece nuevas rutas en torno al debate democrático. El hecho de institucionalizar formas de comunicación, es decir, que el espacio público pensado como una red en donde fluye constantemente la información y discusión de los problemas sociales tenga cabida en los espacios de la deliberación política y de esta forma asegurar gradualmente la calidad de las decisiones, es lo que actualmente daría un respiro al modelo liberal representativo imperante.

Es claro que el modelo de Habermas se complementa con el respeto a determinados derechos fundamentales como la libertad de expresión o la libertad de asociación, sin los cuales, la formación de la opinión es inexistente. Sin embargo, este modelo ideal sólo podrá llevarse a cabo bajo ciertos presupuestos que, de nueva cuenta, nos remiten al problema de la desigualdad económica. Habermas advierte que el espacio público se apoya sobre una base social que haya escapado de las barreras de clase y se haya sacudido las cadenas milenarias de la estratificación social, y así desarrollar plenamente el potencial de un pluralismo cultural¹²⁷.

Tanto el modelo deliberativo de la democracia como el modelo discursivo de Habermas, nos acercan a una concepción de la democracia en donde el

¹²⁶ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, nota 121 p. 380.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 385.

individuo reviste una singular importancia. Partir de la idea del individuo que se interesa por los asuntos públicos es la pieza fundamental en torno a estas concepciones. Desde el momento en que el individuo sea capaz de percibir y, posteriormente, problematizar las cuestiones públicas a través de procedimientos comunicativos como la deliberación y la argumentación, el papel de la institucionalización de mecanismos que permitan el flujo libre de razones a través del derecho, es necesario.

La importancia que adquiere el flujo de información pública al alcance de cualquier individuo se advierte desde un principio. En este sentido, el derecho a la información y la transparencia de las actividades gubernamentales sería la base para asegurar que el flujo comunicativo no esté distorsionado desde un principio. Me refiero a que la posibilidad de acceso a la información pública es el principio de la formación de la opinión pública. Si esta información se encuentra reservada o tergiversada por los medios de comunicación, el individuo no puede allegarse de los elementos para formar una opinión y, por lo tanto, no contaría con los elementos suficientes para deliberar y argumentar en algún sentido.

Me parece que las decisiones políticas, en este contexto, estarían sujetas a un control deliberativo, puesto que si éstas se orientan a través de las razones que surjan de discusiones y debates, los resultados de tales decisiones en teoría se encuentran en una mejor posición en lo que se refiere a su legitimación. En este punto habrá que ser muy cauteloso porque se puede caer fácilmente en dos posturas, la primera sería que los individuos mismos a través de estos mecanismos sean los que tomen efectivamente las decisiones; y por otra parte, aceptar que las decisiones son competencia de quienes se encuentran en la posición de decidir, es decir aquellos que son competentes, sean éstos los funcionarios de gobierno o los legisladores y, de esta forma, el papel de la sociedad civil sea solamente orientador y no decisor.

Considero que en este momento no es oportuno establecer qué postura es la correcta o la mejor, puesto que no es el fin del presente trabajo. Lo que sí es

importante destacar es que la corriente deliberativa de la democracia a final de cuentas nos enseña que el ejercicio del poder público puede ser sometido a condiciones de deliberación y razonamiento, en el que el debate y el diálogo son también elementos esenciales de la democracia.

1.6 Democracia de calidad

En el presente trabajo se ha realizado un estudio de la democracia desde una perspectiva teórica o, mejor dicho, filosófica política. Sin embargo, en éste último tema a desarrollar la cuestión es diferente. Es distinta porque el tema que ahora nos ocupa proviene del terreno de la ciencia política, cuyos objetivos y métodos son desiguales a los de la filosofía política. En este sentido, la ciencia política no trata de justificar o discernir cuál es la mejor forma de gobierno de acuerdo a ciertos valores o principios. El papel de la ciencia política es indagar cuáles son las condiciones efectivas para la realización o el establecimiento de las formas de gobierno; esto implica un análisis a través de métodos empíricos y estadísticos.

De acuerdo con lo anterior, para la ciencia política el problema de la democracia reside en establecer ciertos parámetros que identifiquen a los regímenes políticos como democráticos. Estos parámetros suelen ser la existencia de instituciones o procedimientos presentes en los regímenes reales. De esta forma, bajo un análisis empírico y cuantificable se puede determinar cuándo una democracia es tal, dependiendo de la observancia de éstos parámetros o condiciones.

Además del análisis referido, es común encontrar en los estudios científicos esquemas de comparación entre los gobiernos que son objeto de estudio. Así, la evaluación y la explicación de estas investigaciones pueden ser muy útiles a la hora de establecer nuevas instituciones o de introducir ciertos mecanismos, ya que brindan un marco de referencia muy sólido como es la observación empírica.

La intención de quien esto escribe al traer la noción de “calidad de la democracia” es revelar que las reflexiones en el terreno de la filosofía política pueden alcanzar repercusiones prácticas en la realidad. Desde mi punto de vista, la interpretación que hago de la calidad de la democracia es que ésta representa un modelo que conjuga ciertos presupuestos filosóficos liberales, así como también tintes de elementos deliberativos. Es decir, se trata de un esquema que permite la realización de los principios y presupuestos de la filosofía política de la democracia. Es oportuno dejar claro que, la postura anterior, no es en alguna medida congruente, si así se quiere, con las reflexiones y objetivos de los estudios respecto a este tema; anoto lo anterior, porque los científicos sociales no buscan conjugar las investigaciones científicas con las filosóficas. En todo caso ésta, si es posible admitir, es mi lectura.

Así las cosas, dentro de este marco de evaluación y de análisis, los textos referidos a la democracia durante la década de los años noventa se vieron concentrados en las transiciones y consolidaciones de los regímenes democráticos. Sin embargo, actualmente los estudios se han enfocado en evaluar y caracterizar un régimen democrático. De esta forma, surge el concepto “Calidad de la democracia”, que viene a dar cuenta de la existencia de ciertos grados o niveles de “democraticidad” en los gobiernos que se presentan como tales.

Se asume entonces que para hablar de calidad de la democracia, es necesario contar con algunos elementos que nos permitan distinguir a los regímenes democráticos, y posteriormente poder evaluarlos. Con base en lo anterior, los estudios de la ciencia política nos ofrecen variados presupuestos y condiciones para ello, y que en general pueden ser resumidos en los criterios que, por ejemplo, nos ofrece Dahl y que son: 1) cargos públicos electos, 2) elecciones, libres, imparciales y frecuentes, 3) libertad de expresión y, 4) fuentes de información alternativas, 5) autonomía de las asociaciones, 6) ciudadanía inclusiva

(sufragio universal)¹²⁸, y podemos agregar 7) pluralidad de partidos. Sobre esta base, se puede partir hacia la evaluación de la democracia.

Una vez identificados los elementos de una democracia, toca turno a la definición del término “calidad”. Morlino nos advierte que si tomamos el concepto de *calidad* del léxico industrial y de las áreas de mercadotecnia, éste nos sugiere tres diferentes sentidos, cada uno con diferentes implicaciones para la investigación empírica:

a) Procedimental: Un producto de *calidad* es el resultado de un proceso exacto y controlado a través de métodos precisos, constantes y coordinados.

b) Contenido: La calidad radica en las características estructurales del producto como son el diseño, materiales o las funciones.

c) Resultado: La calidad del producto o servicio se revela indirectamente por el grado de satisfacción del cliente que se beneficia con él, sin importar cómo se produce o cual es su contenido.¹²⁹

Con base en lo anterior, ya se puede formular un concepto de calidad de la democracia, pero hay que tener en cuenta que no es una definición restrictiva o limitada. Así, Podemos considerar a la calidad de la democracia como aquella que brinda a los ciudadanos un alto grado de libertad, igualdad política, y control popular sobre las políticas y de aquellos quienes las instituyen, a través del legítimo y legal funcionamiento de instituciones estables.¹³⁰

¹²⁸ Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, trad. De Fernando Vallespín, Madrid, Taurus, 1999, pp. 99 y 100.

¹²⁹ Diamond, Larry y Morlino, Leonardo (eds.), “Introduction”, *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, USA, The John Hopkins University Press, 2005, p. XI.

¹³⁰ *Idem.*

De esta forma, una buena democracia en primer término obtiene un grado de respaldo y satisfacción (legitimidad) de los ciudadanos que viven en ella (Calidad en relación con el resultado). Además, los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que integran a la democracia, gozan de una extensa libertad e igualdad política (Calidad en relación al contenido) y, finalmente, en una buena democracia los ciudadanos por sí mismos tienen el poder soberano de evaluar si el gobierno confiere libertad e igualdad conforme al Estado de derecho.¹³¹

Si se toman los tres sentidos de la calidad antes enunciados, se pueden identificar específicamente ocho dimensiones a través de las cuales se puede evaluar la calidad democrática. Esto tiene relevancia en función del análisis como variables independientes de cada una de las dimensiones en el ámbito empírico. No obstante, estas dimensiones suelen estar muy vinculadas y, en mi opinión, quizás algunas determinan a otras.

La enunciación de tales dimensiones es ofrecida de nueva cuenta por Morlino, quien señala que las primeras cinco son procedimentales, la sexta pertenece a los resultados y las últimas dos son sustantivas. A continuación se enlistan dichas dimensiones: 1) Estado de derecho (*rule of law*), 2) Rendición de cuentas electoral (*vertical accountability*), 3) Rendición de cuentas interinstitucional (*horizontal accountability*), 4) Participación, 5) Competencia, 6) Reciprocidad (*responsiveness*), 7) Respeto pleno de los derechos que pueden ser ampliados en la realización de las diversas libertades y, 8) Progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica.¹³²

Ahora bien, me parece que los tres sentidos de calidad y, por tanto, las ocho dimensiones de evaluación de la democracia tienen cierta afinidad con las consideraciones liberales y deliberativas de la filosofía política. Si atendemos en primer lugar al sentido que hace referencia al contenido, nos conduce a reflexionar

¹³¹ *Idem.*

¹³² Morlino, Leonardo, *Calidad democrática entre líderes y partidos*, México, IFE, 2008, Colección temas de la democracia, Serie conferencias magistrales 16, p. 15.

sobre la cualidad del sujeto. En este contexto, el contenido de la democracia es el sujeto que pertenece a la comunidad, y la concepción implícita del sujeto que los estudios sobre la calidad de la democracia dan por sentada es aquella que proviene de la conjugación de las tradiciones liberales y republicanas.

Es decir, el individuo dentro de la democracia de calidad goza de una extensa libertad (liberalismo) que es garantizada a través de la tutela de ciertos derechos. Asimismo tal libertad es extendida a todos por igual, y es la que permite al individuo involucrarse en los asuntos públicos. En este punto, la dimensión que refiere a la *participación* nos expone que una democracia debe asegurar los derechos políticos, pero en una buena democracia se debe asegurar que todos los ciudadanos son de hecho capaces de ejercer estos derechos formales.

Si se habla del nivel cualitativo de la democracia con relación a la participación, éste señala que el grado de democraticidad será alto en la medida en que los ciudadanos participan en los procesos políticos no solamente a través del voto, sino también por medio de la asociación en partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, participando en la discusión de cuestiones de política pública, comunicándose con los representantes electos y exigiendo a su vez la rendición de cuentas, así como monitoreando la conducta de los titulares de gobierno y participando en los asuntos públicos a nivel local.¹³³

Como se puede advertir, la participación política deja la visión liberal representativa para tomar rasgos republicanos y deliberativos, en donde el ciudadano es visto como un agente que puede incidir en las decisiones públicas a través de diversos mecanismos, y en este sentido los conceptos de esfera pública y opinión pública de corte deliberativo son los que encajan con esta visión cualitativa de la democracia.

Dentro de este marco comparativo, me interesa desarrollar las dimensiones de rendición de cuentas (*accountability*) y de reciprocidad (*responsiveness*) por

¹³³ Diamond, Larry y Morlino, Leonardo, *op. cit.*, nota 129 p. XVI.

dos razones. En primer lugar, la democracia de calidad requiere de *accountability* y de *responsiveness* porque son elementos que inyectan cierto dinamismo al interior de los regímenes. A partir del establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, la participación política se potencia y se distancia del simplísimo rol del votante. Esto implica que el individuo se convierta en un agente activo en la toma de decisiones colectivas y ejerza de manera efectiva los derechos fundamentales como el derecho a la información o la libertad de expresión, entre otros, que conlleva este papel. Por otra parte, la reciprocidad se presenta como aquél elemento sustantivo en la relación individuo-gobierno que desemboca en la legitimidad del régimen y, en última instancia, en su estabilidad y continuidad.

En segundo término, porque considero que estas dos dimensiones son las que caracterizan de mejor manera el tránsito que quiero explicar de la filosofía política a la realidad política.

1.6.1 Rendición de cuentas o *accountability*.

El concepto de rendición de cuentas o *accountability* tiene una connotación considerablemente amplia. Dentro de este muchas veces se engloban las ideas de vigilancia, monitoreo, supervisión, control, sanción, por lo que se vuelve oscuro y confuso. No obstante, en esencia el concepto conlleva dos sentidos fundamentales: *answerability* y *enforcement*.¹³⁴ El primer sentido se refiere a la obligación de los funcionarios públicos de informar y explicar lo que están haciendo; y el segundo alude a la capacidad de imponer sanciones a quienes están en el poder y han violado sus deberes públicos.

El concepto *answerability* es comúnmente aceptado como el sinónimo más cercano de la rendición de cuentas. La idea de la *answerability* nos indica que rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas y,

¹³⁴ Schedler, Andreas, "Conceptualizing accountability", en Schedler, Andreas et al. (eds.), *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*, Unites States of America, Lynne Rienner Publishers Inc., 1999, p. 14.

viceversa, la oportunidad de preguntar preguntas incómodas.¹³⁵ Esto nos lleva a indagar el tipo de preguntas y respuestas posibles. Esencialmente se pueden clasificar dos cuestiones, la primera se refiere a la información que debe ser proporcionada sobre las decisiones y, la segunda, sobre la justificación de las decisiones que se tomen. De tal manera, existe por una parte el derecho a recibir información y, por otra, la obligación de informar, así como también existe un derecho a recibir una explicación de las decisiones con su correspondiente obligación de justificar la toma de esas decisiones.

Me parece que en este punto podemos encontrar un rasgo compartido entre la *answerability* y las condiciones propicias para el diálogo en términos deliberativos. En primer término, el derecho a recibir información es el elemento inicial para que comience la formación de la opinión pública; en un segundo momento, la justificación que se haga de las tomas de decisiones fomenta la exposición de argumentos y razones, los cuales entran en una dinámica de debate razonado, lo que permite, teóricamente, que las decisiones lleven una alta carga de aceptación.

Como segundo elemento de la rendición de cuentas encontramos al *enforcement* cuyo núcleo radica en la posibilidad de sancionar a quienes, en el ejercicio del poder público, infringen sus deberes públicos. Este segundo elemento complementa los objetivos de la *answerability* al proporcionar un soporte que fortalece a la rendición de cuentas. De esta forma el establecimiento de sanciones implica la noción de responsabilidad del funcionario ante las decisiones tomadas. El funcionario público estaría sujeto a la posibilidad de ser sancionado si su conducta rebasa los límites del respeto a los derechos o se ve envuelto en actos de corrupción.

La rendición de cuentas, en términos sencillos, es la facultad que tienen los sujetos en lo individual o colectivo para exigir la información necesaria sobre la

¹³⁵ *Idem.*

actuación de los funcionarios públicos, quienes tienen la obligación de proporcionarla, y en su caso establecer un control a través de la imposición de diversas sanciones. Ante todo, la rendición de cuentas es un mecanismo de control del poder público.

Es importante señalar que las sanciones tienen diferentes grados en función de la violación que se cometa. La escala de sanciones depende del sujeto (individual, colectivo o institucional) que puede imponerla. Así encontramos sanciones desde la exhibición y denuncia antes los medios de comunicación, multas, hasta separación del cargo y, en su caso, la imposición de sanciones de carácter penal en los casos más graves. Lo anterior nos muestra solamente el tipo de relaciones que implica la rendición de cuentas, las cuales se caracterizan por la presencia de un poder. Este poder se encuentra del lado del funcionario público en tanto su conducta se realizó conforme a sus facultades y, en este sentido, conforme a su competencia, lo que implica la existencia de una responsabilidad de sus actos. Por el otro lado, el sujeto (individual, colectivo o institucional) que puede imponer una sanción está facultado y tiene la posibilidad de ejercer esta función sancionadora.

Conforme a lo anterior podemos diferenciar dos tipos de *accountability* y que es común encontrar en las investigaciones sobre rendición de cuentas. Esta división parte precisamente de la diferenciación de los sujetos que pueden exigir información y sancionar a los funcionarios públicos. De esta forma surgen los conceptos de rendición de cuentas vertical (*vertical accountability*) y rendición de cuentas horizontal (*horizontal accountability*).

La rendición de cuentas vertical es aquella que es realizada por los ciudadanos como electores hacia los representantes o funcionarios en el marco de las campañas y elecciones y, en la cual, los actores políticos y sociales pueden ejercer en momentos de controversia política.¹³⁶ A primera vista, la definición

¹³⁶ Diamond Larry y Morlino, Leonardo, *op. cit.*, nota 129 p. XIX.

anterior parece muy simple. No obstante, tiene implicaciones de gran trascendencia en el ámbito político electoral. Ya que la rendición de cuentas vertical enfoca sus baterías hacia la responsabilidad tanto de los ciudadanos como de los representantes, el primer elemento (*answerability*) es fundamental para el establecimiento de la sanción o recompensa en su caso.

El derecho a exigir y recibir información sobre: a) los programas, políticas públicas y plataforma electoral del candidato, b) las decisiones del representante o funcionario público y c) la justificación de las decisiones tomadas por el representante o funcionario público, resulta el elemento central de la rendición de cuentas vertical. El *enforcement* como el segundo elemento de la rendición de cuentas vertical tiene, en mi opinión, un grado relativamente efectivo porque en este caso solamente se trata de sancionar al funcionario público a través del voto. Es decir, la sanción consiste en que, en tiempos electorales, los ciudadanos voten de acuerdo al desempeño del funcionario, y si éste no se condujo conforme a sus deberes públicos, sencillamente se vota por otra opción política. Evidentemente si el funcionario actuó congruentemente con sus deberes públicos, el electorado puede recompensarlo votando por la misma opción política.

Quizás la debilidad del *enforcement* radica en que sólo es ejercida en tiempos electorales. Esto supone pretender que las sanciones fueran establecidas también durante el tiempo en que dure el funcionario en el cargo y, por tal motivo, entrar al debate sobre la revocación de mandato. Ahora mismo no es oportuno argumentar sobre las ventajas o desventajas que tal propuesta comprende, toda vez que en el siguiente capítulo se analiza detenidamente esta cuestión.

Paralelamente a la noción de *vertical accountability* existe la propuesta de una *rendición de cuentas social*. Es posible enmarcar esta rendición de cuentas dentro de la *vertical accountability* porque un rasgo característico de ésta es que se establece entre sujetos que pertenecen a dos esferas distintas. Es decir, los funcionarios se encuentran dentro de lo que sería la esfera institucional o de gobierno a diferencia de los ciudadanos que se encuentran en el ámbito de la

sociedad civil. De tal forma, la rendición de cuentas social sería una modalidad de la rendición de cuentas vertical.

El término rendición de cuentas social se refiere a un conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONG, movimientos sociales, asociaciones cívicas, o medios independientes orientados por una común preocupación de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del accionar gubernamental.¹³⁷ El objetivo de estas organizaciones es vigilar el comportamiento de los funcionarios públicos y, en su caso, exponer y denunciar públicamente el abuso en el ejercicio de la función pública.

El punto de origen de la rendición de cuentas social es la posibilidad y la capacidad de organización de la sociedad civil. Los derechos a la libertad de asociación y de expresión son la base que permite la agregación de intereses hacia un fin determinado, que en este caso es el monitoreo de la actuación de los funcionarios públicos. Como podemos observar, la garantía de los derechos antes mencionados corresponde a la tradición de corte liberal y, la organización de la sociedad civil que se interesa por los asuntos públicos se identifica con la republicana. Es fundamental anotar que el surgimiento de estas asociaciones resalta el hecho de que en una democracia la participación política no termina con la emisión del voto.

Considerar que la participación política es una esfera que gradualmente se va ampliando para permitir la inclusión de los sujetos en los asuntos públicos, nos ayudaría a superar los problemas derivados de las instituciones liberales representativas. De nueva cuenta regresamos a la idea de un sujeto que participa y se interesa por el desempeño de sus representantes y gobernantes, es decir, la idea del sujeto en términos republicanos. La organización civil constituye un medio

¹³⁷ Peruzzotti, Enrique, "La política de la accountability social en América latina", en Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa ed., Cámara de Diputados, CIESAS, Universidad Veracruzana, 2006, p. 246.

quizás más efectivo para vigilar, denunciar y, sancionar (aunque no directamente) la conducta de los funcionarios públicos.¹³⁸

Una de las grandes ventajas que tiene la rendición de cuentas social es que, por medio de ella, se fortalecen los otros tipos de rendición de cuentas que están institucionalizados, es decir, la rendición de cuentas vertical y horizontal. De esta forma, el activismo de las diversas organizaciones no pasa desapercibido y, por ejemplo, a la hora de emitir el voto la información que proviene del monitoreo de las organizaciones civiles permite al ciudadano orientar de mejor forma su voto.

Expliquemos ahora lo que se conoce como rendición de cuentas horizontal, y que de manera sencilla podríamos identificarla con el sistema de frenos y contrapesos (*checks and balances*). Este sistema de rendición de cuentas se presenta entre sujetos que pertenecen a la misma esfera. Es decir, ya no existe una relación de control entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno porque el control se ejerce a través de los diferentes organismos institucionales.

El clásico principio de división de poderes es el ejemplo representativo de la rendición de cuentas horizontal. El objetivo de este principio es que el poder no se concentre en una sola institución. De tal forma, se dividen las funciones de gobierno para evitar abusos y los órganos se vigilan entre sí. En todo caso si existe un exceso en las funciones públicas, los órganos están debidamente facultados por la ley para imponer sanciones. Como es fácil advertir, el papel que juega el Estado de Derecho es fundamental para la realización de la *horizontal accountability*. En estos términos, todos los poderes e instituciones están supeditados a la ley así como al reconocimiento y garantía de los derechos y libertades fundamentales.

¹³⁸ En este contexto, teóricamente, las asociaciones civiles organizadas pueden acceder con mayor facilidad a los medios de comunicación para exponer públicamente las actuaciones de los gobernantes o representantes. También tienen la ventaja de que por el hecho mismo de estar organizadas, los órganos encargados de imponer sanciones, atiendan de forma más eficaz sus demandas.

Bajo esta perspectiva, la ley y, en última instancia, la constitución son las que establecen las facultades y competencia de los distintos órganos de gobierno para supervisar y sancionar a los funcionarios públicos que se conduzcan ilegal y corruptamente. En otras palabras, la rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de órganos estatales que están legalmente facultados, y efectivamente dispuestos para tomar acciones que se extienden desde las supervisiones habituales hasta sanciones penales o acusaciones en relación a las acciones u omisiones de otros órganos estatales que pueden ser calificadas como ilícitas.¹³⁹

1.6.2 Reciprocidad o responsiveness

La idea de desarrollar la dimensión de la reciprocidad o *responsiveness* radica la intención de enlazar ésta última parte del capítulo con el siguiente. Esto se debe a que el concepto de reciprocidad se vincula estrechamente con el concepto de rendición de cuentas y que, de alguna forma, nos conduce a la reflexión sobre el papel de los funcionarios públicos y, más estrictamente, de los representantes políticos.

Así las cosas, el término *responsiveness* dentro del contexto de la calidad democrática se refiere a la relación que existe entre el resultado de la toma de decisiones (que pueden revestir la forma de políticas públicas) y lo que los ciudadanos desean. En otros términos, la reciprocidad democrática se presenta cuando los procesos democráticos inducen al gobierno a formar y establecer políticas que los ciudadanos quieren; si dichos procesos provocan tales políticas de manera consecuente, podemos considerar a la democracia de una alta calidad.¹⁴⁰

¹³⁹ O'Donnell, Guillermo, "Horizontal accountability in new democracies", en Schedler, Andreas et al. (eds.), *op. cit.*, nota 134 p. 38.

¹⁴⁰ Powell G. Bingham, Jr., "The chain of responsiveness", *Journal of Democracy*, USA, October 2004, Volume 15, Number 4, The John Hopkins University Press, p. 91.

Como se puede observar, el término resulta controversial desde un inicio y presenta problemas empíricos a la hora de evaluar una democracia de calidad bajo esta dimensión. No obstante, me parece que es importante diferenciar dos cuestiones. La primera consiste en que la reciprocidad como elemento cualitativo de la democracia, lleva consigo una carga nada intrascendente como lo es el tema de la aceptación y apoyo del régimen democrático por parte de los individuos pertenecientes a la comunidad. La segunda está más bien ligada a los problemas que conlleva la idea en el terreno fáctico, es decir, sus formas de evaluación y ejecución.

En mi opinión, la reciprocidad es una relación que se presenta bajo los presupuestos deliberativos de la filosofía política. Uno de los presupuestos¹⁴¹ es la pluralidad de intereses que coexisten en una comunidad; bajo esta condición, la toma de decisiones se fundamenta en la deliberación y debate y que, consideran para ello, la diversidad de intereses. Si las decisiones colectivas, que desembocan en resultados para todos, atraviesan el proceso deliberativo, la relación voluntad-resultado se presenta de forma natural.

El problema empírico de la reciprocidad es la capacidad de expresar a través de las políticas cada uno de los intereses de los sujetos. Esto implica primeramente la evaluación de las preferencias y su correspondiente agregación. No obstante, me parece que se pueden evaluar ciertas preferencias y clasificarlas de acuerdo a ciertas prioridades. Habrá que ver el caso concreto para determinar dicha clasificación.

La reciprocidad tiene como efecto brindar al sistema democrático estabilidad y continuidad. Si los intereses, necesidades y demandas de los sujetos no son tomados en cuenta, el régimen democrático entra en una suerte de círculo vicioso en el que los individuos se vuelven apáticos y existe un descontento

¹⁴¹ También este presupuesto es compartido por el liberalismo político que Rawls propone, en éste caso, nos referimos a la concepción de una sociedad que se compone de un conjunto de doctrinas comprensivas. Rawls, John, *op.cit.*, nota 102 p. 11.

generalizado. Lo anterior provoca un distanciamiento entre la sociedad civil y el gobierno que, a su vez, genera el descrédito hacia el régimen y, lo más delicado, hacia las formas de gobierno democráticas.

En suma, la reciprocidad como elemento de evaluación de la calidad del régimen democrático realza la importancia que tiene, de nueva cuenta, la sociedad civil. En la medida en que un gobierno democrático atienda las necesidades e intereses de los individuos y, responda adecuadamente, éste se verá gradualmente fortalecido. De lo contrario el descontento y el descrédito generalizado abren la puerta a opciones con rasgos autoritarios y, así, creer que de esta forma se pueden satisfacer las demandas ciudadanas.

A final de cuentas, la calidad de la democracia analiza las condiciones que permiten la consolidación y la permanencia de los gobiernos democráticos. Como se ha visto, no es suficiente para tal empresa, contar solamente con las “reglas del juego”. Quien únicamente pretenda evaluar a la democracia en estos términos y no atienda los factores antes expuestos, corre el gran riesgo de quedarse con una visión parcial de la democracia y de su propio funcionamiento.

CAPÍTULO SEGUNDO

REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El establecimiento de una democracia representativa, desde sus orígenes, ha resultado problemática y muy discutida. Desde aquel momento, la representación política ha tenido fuertes defensores como también grandes detractores. Esta situación no es diferente de la vida política contemporánea ya que se trata de uno de los grandes temas pendientes en torno al debate democrático. En este sentido, el debate sobre la representación política está contenido en las discusiones sobre la democracia y, por tal motivo, algunas ideas del capítulo anterior pueden servirnos para entender esta controversia.

Inicialmente, de manera general, habíamos hecho referencia a la distinción entre democracia directa y democracia representativa;¹ fundamentalmente, la diferencia estriba en que la toma de decisiones colectivas, en la democracia representativa, se caracteriza por un procedimiento en el cual todo el cuerpo de ciudadanos elige a un conjunto de ciudadanos de entre ellos, asumiendo que se deben colmar ciertos requisitos, para que lleven a cabo esta función decisoria. Podríamos decir, en términos simplistas, que existen ciudadanos que deciden y eligen, y otros que son electos y deciden; así nace la división entre representante y representado. En contraparte, en una democracia directa el cuerpo de ciudadanos es un cuerpo decisor, no solo algún sector de ellos.²

¹ En el punto 1.3 del primer capítulo de esta investigación se aborda la cuestión de la diferencia entre estos dos modelos democráticos.

² Es importante recordar que la democracia directa se entiende en estos términos a pesar de que una democracia directa en este sentido, es más bien un mito político que una realidad.

En el marco de estas ideas iremos articulando y analizando las aristas del debate sobre la representación política. Las posiciones que de nueva cuenta encontramos oscilan entre el liberalismo y el republicanismo. De tal forma, el objeto de estudio del presente capítulo es la existencia de la intermediación que existe entre el cuerpo ciudadano y las decisiones colectivas. El punto de partida será, entonces, un examen crítico del modelo representativo liberal.

Actualmente el modelo representativo de la democracia ha caído en el abismo de la desacreditación e incredulidad de la política. Dentro de este espacio, la democracia, los representantes políticos y los partidos políticos corren la suerte de la antipatía y el rechazo. El fenómeno no es gratuito, la actuación de los políticos y sus nulos resultados en la toma de decisiones así como la falta de mecanismos de control, son la materia prima que abona al terreno, utilizando los términos de Laporta, del cansancio o hastío de la democracia representativa.³

La desestimación hacia la democracia y, específicamente, la representación política, provocan que las críticas y alternativas a este modelo recobren fuerza y solidez. Los argumentos que, a mi parecer, no deben soslayarse son aquellos que cuestionan los alcances del papel del representante. Lo anterior significa discutir qué es lo que debe y puede hacer la institución representativa y, consecuentemente, delimitar lo que no puede hacer.⁴ Esto nos exige indagar sobre la naturaleza de la representación, es decir, determinar el tipo de vínculo y sus características, además de conocer el contexto de su surgimiento para poder entender de mejor manera las razones a favor y en contra de ella.

El objetivo de este capítulo es averiguar si el concepto de representación política, heredero de una corriente de pensamiento que reacciona ante el modelo

³ El ensayo de Laporta parte de la aceptación de la atmósfera de descalificación hacia la democracia representativa; sin embargo, las críticas que hoy en día se dirigen al modelo representativo no son compartidas por él y, de esta forma, realiza una defensa de la representación política. Laporta, Francisco J. "El cansancio de la democracia" en Carbonell, Miguel (comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, TRIFE, 2005, p. 35.

⁴ *Ibidem*, p. 23.

de origen medieval, es funcional; en caso de responder afirmativamente habrá que señalar cuáles son sus puntos débiles. En caso contrario, si la respuesta es negativa, tendremos que aportar otros elementos que se enfilen hacia la creación de un nuevo modelo de representación política.

No quisiera adelantar conclusiones pero la inquietud que me lleva a investigar sobre la representación política, se debe a que los problemas derivados de ella, según mi hipótesis, son problemas inherentes a tal institución. Creo que este modelo, como toda construcción teórica que se lleva a la práctica, o viceversa, toda práctica que requiere de una justificación teórica, tiene deficiencias desde su edificación pero que obviamos porque representan problemas que difícilmente pueden solucionarse y, si se cuestionan, repercuten profundamente nuestras creencias.

El caso que nos ocupa brinda la oportunidad de ir lo bastante lejos para adentrarnos en terrenos filosóficos. No obstante, no hay que perder de vista el objetivo principal: analizar y estudiar para ofrecer alternativas de solución a los problemas democráticos que hoy en día aquejan a toda sociedad que se estime democrática. De nada serviría presentar toda una serie de conceptos y teorías si en última instancia no aportan elementos para solucionar problemas concretos.

Así, comenzaré por enunciar lo que, particularmente, considero son los problemas capitales de la representación política, y que pueden englobarse en dos grandes esferas. La primera de ellas se refiere a la naturaleza del vínculo entre representante y representado. La segunda, se enfoca a las funciones propias de la representación, es decir, lo que se representa y lo representado. Como se puede apreciar, dentro de estas dos esferas tienen cabida dificultades específicas como: representación delegativa, mandatos imperativos, revocación de mandato, reelección representativa, rendición de cuentas, bien común, agregación de intereses, voluntad general. Todos conceptos claves en la caracterización de la representación política, ya que la aceptación de unos u otros repercuten en su defensa o crítica.

Pero antes de comenzar propiamente el tema de la representación política, quisiera solamente dejar ciertas precisiones. Lo primero que viene a la mesa de discusión, entonces, son los límites del concepto de representación. Evidentemente, el concepto de representación es mucho más amplio que el sentido político propuesto en estas líneas. No resulta muy complicado observar a nuestro alrededor para descubrir que el término *representación* es utilizado en distintos y muy variados ámbitos: en el teatro, la pintura, la escultura, la psicología, la filosofía, el derecho y la política, por mencionar solo algunos. El concepto se vuelve, entonces, muy extenso y cada disciplina le adjudica ciertas características definitorias.

Por lo anterior, me parece que lo más adecuado para iniciar la investigación, sería revisar el concepto que cualquiera puede encontrar en un diccionario. De este modo, representación significa acción y efecto de representar o representarse, o bien, figura, imagen, o idea que sustituye a la realidad.⁵ El primer significado no nos ayuda mucho pero el segundo ya contiene una idea importante: la sustitución de la realidad. Si buscamos de nuevo pero ahora el verbo representar, de igual manera refiere a varios sentidos: a) hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene; b) sustituir a uno o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una empresa y c) ser imagen o símbolo de una cosa, o imitarla perfectamente.⁶

De todos los contenidos anteriores me gustaría retomar el que hace referencia a la idea de sustitución y el que señala la cualidad de ser imagen o símbolo de una cosa. En ambos casos, si nuestra curiosidad es lo bastante fuerte para profundizar en esto, llegaríamos al terreno filosófico. Vale decir que el problema de la representación en el ámbito de la filosofía no es menor, ya que ha ocupado las reflexiones de muchos filósofos a lo largo de la historia y hasta

⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, vigésima primera edición, Madrid, t. II, 1992, p. 1776.

⁶ *Idem.*

podríamos dividir el análisis en cuestiones de ontología y epistemología. Las preguntas correspondientes nos plantean si, en primer lugar, existe un rasgo definitorio de las cosas que son y, posteriormente, intentar saber si ese algo es susceptible de reproducción, imitación o sustitución; por otro lado también nos toparíamos con cuestiones sobre la capacidad de identificar los métodos que existen para determinar lo que es una reproducción, imitación o sustitución.

A todo esto conviene decir que, en el terreno filosófico, el tema de la representación no es una materia acabada y no pretendemos analizar, como es debido, esta cuestión; sobre todo porque implica un esfuerzo intelectual que sobrepasa las intenciones del presente trabajo. Pero no por ello dejaremos de lado las preguntas anteriores porque, dirigidas hacia el ámbito filosófico político, podríamos llegar a conclusiones interesantes.

Así pues, retomando el camino sobre el concepto de representación, podemos decir que el término es de origen latino. El vocablo *raepresentare* quiere decir “hacer presente, manifestar o presentar de nuevo”.⁷ Es importante señalar que en aquella época, este término estaba reservado para los objetos inanimados. Lo que nos interesa y lo que hoy conocemos como representación, es decir, el sentido del término representación que refiere a la relación entre personas, surgió en el Medioevo. Exactamente en qué momento comenzó a utilizarse aún no se sabe con certeza. Hay varios autores como Pitkin o Buchka que relacionan el concepto a un uso de carácter religioso. Pitkin siguiendo los trabajos de Lagarde señala que el término se propagó en la literatura cristiana;⁸ por su parte Buchka afirma que son las disposiciones de los Papas las que admiten la representación

⁷ Pitkin, Hanna F., *El concepto de representación*, trad. De Ricardo Montoro Romero, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 269.

⁸ *Idem*.

en los actos jurídicos, es decir, Buchka se vuelca al terreno del Derecho Canónico.⁹

No obstante lo anterior, si el sentido que nos interesa es el relacionado con el vínculo entre individuos, me parece obligado hacer referencia a la idea de representación en el derecho privado, lo que nos remontaría a la época romana. Es decir, propongo que en primer término se revise la idea de representación del ámbito jurídico y, posteriormente, con estas bases analizar la cuestión política. Los motivos son, sencillamente, que ambos conceptos, de representación política y representación jurídica, tienen características muy parecidas o muy cercanas, si se quiere decir así, en contraste con nociones del ámbito artístico o psicológico. Tales características se refieren a que el término representación se utiliza para identificar relaciones entre individuos.

2.1 Representación jurídica y representación política.

El presente apartado lo dividiré en cuatro partes principales, tres de ellas se enfocan a los subtemas que constituyen el concepto de representación jurídica, y en la última comenzaremos por delinear el contenido de la idea de representación política, cuyo tratamiento más exhaustivo se desarrollará en el siguiente apartado. De tal manera, encontraremos en primera instancia un estudio del concepto jurídico desde su aparición y contexto histórico así como su evolución; posteriormente, centraremos nuestras baterías en torno a la relación representativa; en tercer lugar, abordaremos la cuestión del poder de representación, y por último, como hemos dicho, se distinguirá la noción representativa jurídica de la política. Partamos entonces por estudiar la noción jurídica.

Es posible afirmar que el derecho romano no conoció la figura de la representación como hoy suele estudiarse. Me refiero a que existieron diversas

⁹ Buchka citado por Díez-Picazo, Luis, *La representación en el derecho privado*, España, Editorial Civitas, 1992, p. 29.

figuras que materialmente se ocuparon de los problemas prácticos que resuelve la representación, pero que no se formalizaron propiamente como la figura jurídica de la representación. Díez-Picazo plantea que el punto de partida de la teoría de la representación es un problema de naturaleza práctica: hacer posible una cooperación o una colaboración entre los miembros de una misma comunidad jurídica impulsada por razones de necesidad o conveniencia.¹⁰ Por consecuencia, el problema práctico específico es la tutela y gestión de los bienes e intereses ajenos, que en el derecho romano se resolvía a través de múltiples formas. No hay que olvidar una cuestión muy importante, esto es, al hecho de que por regla general los efectos de un acto o negocio jurídico solamente se producían entre las personas que celebraban dicho negocio o acto. De tal manera, podemos distinguir en aquella época, dos tipos de representación, la primera llamada indirecta que se rige por la regla general y, por tanto, el acto jurídico realizado por el representante produce sus efectos primeramente en su propio patrimonio, pero que posteriormente deberán traspasarse al patrimonio del representado a través de un acto posterior; en el segundo tipo, denominado también representación directa y que es la excepción a la regla, el acto jurídico produce sus consecuencias en el patrimonio del representado.¹¹

La representación indirecta tiene sus antecedentes en el derecho romano desde la época preclásica. Así, cualquiera que actúa por otro (tutor, curador, síndico, procurador, gestor o mandatario), realiza un acto cuya eficacia jurídica tiene sus efectos en el patrimonio y la esfera jurídica de éste.¹² El dominus se convierte, de esta forma, en acreedor del gestor y debía dirigir alguna acción contra éste y no contra el tercero. Solamente a través del tiempo, surge la representación directa como excepción a la regla general. Las adquisiciones de

¹⁰ *Ibidem*, p. 24.

¹¹ Floris Margadant, Guillermo, *El derecho privado romano como introducción a la cultura jurídica contemporánea*, 26ª edición, México, Editorial Esfinge, 2001, p. 331.

¹² Díez- Picazo, Luis, *op. cit.* nota 9, p. 26.

los *servi* y de los *fili*, los supuestos de la *actio institoria* y *actio exercitoria*, y la representación en la adquisición de la posesión constituyen las figuras jurídicas de la representación directa.¹³

Por su parte, el contrato de mandato era la figura emblemática de la representación indirecta. El mandato se definía como un contrato a través del cual una persona da encargo a otra persona, que acepta, de realizar gratuitamente un acto determinado o un conjunto de operaciones.¹⁴ Quien otorgaba el mandato era el mandante y quien tenía que llevarlo a cabo era el mandatario. La obligación del mandatario es la ejecución misma del mandato siguiendo las instrucciones exactas recibidas por el mandante y, en un momento posterior, dar la cuenta al mandante de lo realizado. Por esta razón, los terceros que pudiesen intervenir en el mandato, contraían las obligaciones frente al mandatario y no al mandante. Lo que resultaba, era que los terceros contrataban con el mandatario como si éste actuara por cuenta propia. El mandato contenía obligaciones para ambas partes con sus respectivas sanciones. En el caso de que el mandatario excediera las instrucciones del mandante y provocara un daño, existía la *actio mandati indirecta*, de carácter infamante. Por su parte, si la ejecución del mandato causaba algún daño al mandatario, el mandante debía indemnizar con intereses los gastos, daños y perjuicios, resultado de la realización del mandato.¹⁵

Es fácil observar que este modelo de representación indirecta con el paso del tiempo tropezó con ciertas dificultades. En primer lugar, es evidente el surgimiento de las complejidades prácticas una vez que las comunidades se extienden y desarrollan. También, el hecho de que no existieran acciones del

¹³ *Ibidem*, p. 27.

¹⁴ Petit, Eugène, *Tratado elemental de derecho romano*, 18ª edición, trad. De José Fernández González, México, Porrúa, 2002, p. 412.

¹⁵ Floris Margadant, Guillermo, *op. cit.* nota 11, p. 421.

mandante en contra de terceros, ni éstos en contra de aquél, a final de cuentas colocaban tanto el mandante como al tercero bajo la solvencia del mandatario.¹⁶

Lo anterior es razón para que, posteriormente, en el derecho Justiniano se aceptara poco a poco la representación directa. Es entonces cuando surge la otra teoría respecto de la noción de representación que actualmente conocemos, fundamentada en el hecho de que las necesidades comerciales flexibilizaron la regla de la representación indirecta dando pie a la aparición de las estipulaciones en favor de tercero, cuyos efectos prácticos se asemejan a la representación directa.

No obstante, la formulación de las características de la idea de representación que predominó durante mucho tiempo y que es considerada como la doctrina clásica de la representación, fue elaborada hasta el siglo XIX por juristas alemanes. Entre ellos podemos destacar los trabajos de Savigny, Buchka, Ihering y Windscheid. Los rasgos esenciales de dicha doctrina se pueden resumir en cuatro puntos:¹⁷ a) se concibe a la representación como la conclusión de un negocio jurídico,¹⁸ es decir, la representación tiene cabida en la teoría general del negocio jurídico; b) la actuación en nombre ajeno como elemento del fenómeno representativo; c) el dogma de la irrelevancia, a efectos representativos, del interés gestionado por el representante; y d) la distinción entre mandato y poder, y el dogma de la abstracción del poder.

Cada punto de la doctrina clásica ha sido criticado ampliamente por diversos autores y que, naturalmente, se basan en afirmar lo opuesto de cada punto. Por ahora nos limitaremos a puntualizar que la doctrina crítica, en primer lugar, no acepta al fenómeno representativo como un apéndice de la teoría

¹⁶ Petit, Eugène, *op. cit.* nota 14, p. 415.

¹⁷ Díez- Picazo, Luis, *op. cit.* nota 9, p. 32.

¹⁸ La representación como la conclusión de un negocio jurídico por medio de otra persona que actúa en nombre del representado y de tal manera que los efectos del negocio se producen de manera directa en la esfera jurídica del representado y nunca en la del representante.

general del negocio jurídico porque la representación trasciende el ámbito del derecho privado, ya que puede existir en todas las ramas del Derecho, llámese administrativo, internacional, procesal y muchas otras, por lo que puede concebirse como un concepto que forma parte de la teoría general del Derecho.

Por otro lado, el rasgo de la actuación en nombre de otro presenta también dificultades. Principalmente, los problemas tienen que ver con la diferenciación de los actos del representante en nombre propio y en nombre ajeno. El actuar en nombre ajeno, desde la doctrina usual, implica en primer lugar que se dé a conocer al tercero con quien se contrata, el carácter representativo del acto que se realiza. Consecuentemente, el segundo paso es dar a conocer la identidad de la persona a quien se representa.¹⁹

A juicio de Díez- Picazo, lo anterior aún resulta insuficiente para caracterizar la actuación en nombre ajeno, porque se puede dar el caso en que el representante exteriorice su calidad representativa, señale la identidad del representado y los efectos jurídicos no se resientan en la esfera jurídica del representado. Como respuesta a lo anterior, se ha señalado, entonces, que la clave de la actuación en nombre ajeno se encuentra en que el representante señale que los efectos jurídicos del acto que realiza se han de destinar a la persona que representa.²⁰ A pesar de esto, Díez- Picazo critica detenidamente la cuestión y señala que no es suficiente que una de las partes, en este caso el representante, señale que los efectos jurídicos se destinen hacia el representado, sino es menester un acuerdo entre la voluntad del representante y del tercero, además de que es necesario que los efectos se produzcan de manera inmediata en la esfera jurídica del representado y no solamente “se destinen los efectos”.

Con base en lo anterior, la idea del actuar en nombre ajeno se caracteriza por la concorde voluntad de los autores del negocio acerca de la inmediata

¹⁹ Díez- Picazo, Luis, *op. cit.* nota 9, p. 39.

²⁰ *Ibidem*, p. 40.

heteroeficacia del acto que realizan. Sin embargo, si se acepta tal cuestión, la esencia de la representación no se encuentra en la forma de actuar de las partes sino en la forma de producción del efecto jurídico.²¹

Ahora bien, dejando a un lado las críticas hacia la doctrina clásica de la representación, me interesa dejar anotado otros temas. A pesar de que refiero estas cuestiones de manera muy concisa y no exhaustiva, considero que son elementos vitales para entender a la representación jurídica y quizás, por qué no, también a la representación política. Me refiero al objeto de la relación representativa, y al poder de representación. En párrafos anteriores, habíamos expresado siguiendo a Díez-Picazo, que detrás de la relación representativa existe un problema práctico que consiste en hacer posible la cooperación entre individuos. Si partimos de esta idea, la relación representativa tiene por objeto un servicio que consiste, generalmente, en una prestación de hacer.

Pero si somos más analíticos, el objeto de tal vínculo representativo se reduce a un bien jurídico tutelado del representado o, al menos, un interés de éste que resulta tutelado, defendido o gestionado.²² Así, el interés del representado es una pieza fundamental de la relación representativa. Tan significativo es este elemento que, precisamente, dentro del esquema de deberes y obligaciones del representante hacia el representado, el más importante, es el de llevar a cabo la gestión encomendada de acuerdo con las directrices que el representado le proporcione. Hay que subrayar, además, que dicho deber es de tipo activo, lo que significa que se trata de una obligación de hacer y no necesariamente una obligación respecto de los resultados;²³ esto en función de que el acto jurídico que se encomienda no solamente depende de la voluntad del representante, sino también interviene la voluntad del tercero con quien se realiza el acto. En este

²¹ *Idem.*

²² *Ibidem*, p. 81.

²³ *Ibidem*, p. 101.

sentido, el incumplimiento del deber se traduce en una omisión, una inactividad del representante en sus obligaciones encomendadas.

De tal suerte, en la representación jurídica las instrucciones que el representado confiere son de una trascendencia de primer orden, pero sería equivocado pensar que tales instrucciones son una serie de criterios rígidos que no admiten flexibilidad alguna y, por lo tanto, cualquier efecto no deseado por el representado necesariamente implica una falta a la obligación a la que está sujeta el representante; pongo el caso de un sujeto A que le encomienda al sujeto B, le represente en el negocio de la venta de ciertos materiales porque A debe viajar para conseguir insumos para su negocio. El sujeto B acepta representar a A en lo que concierne a la administración del negocio de A y, en su caso, celebrar contratos de compra venta como así lo ha pedido A. Pero resulta que en el tiempo en que A salió de viaje, el negocio no tuvo venta alguna, a pesar de que B realizó puntualmente las instrucciones de A. Lo anterior refleja, lo que líneas atrás explicamos: la realización del acto jurídico encomendado no solo depende de la voluntad del representante. De esta forma, no se podría pensar en una sanción a B por no cumplir exactamente las instrucciones de A cuando buena parte de las tareas instruidas no dependían solamente de B.

Llegados a este punto, se puede observar un nuevo elemento traído al análisis, esto es, el de la existencia de la voluntad. Este tema es recurrente en los trabajos sobre la representación y ha dado pie a la formulación de tres teorías principalmente. El meollo del asunto consiste en determinar la relación entre las voluntades del representado y representante en el acto jurídico. En otras palabras, saber qué papel juega la voluntad de cada sujeto en un negocio jurídico. Quizás pueda parecer ocioso revisar este punto pero si nos detenemos a mirar con cuidado, la distinción que se pueda hacer ayuda a resolver problemas de carácter práctico como lo son la determinación de los vicios de la voluntad (error, dolo, mala fe).

Entonces, tres son las teorías que tratan de responder a este problema:²⁴ a) la teoría de la ficción, b) la teoría de la representación y c) la teoría de la cooperación. En la primera nos encontramos con el supuesto de que el representante no es más que un órgano o instrumento del verdadero dominus. El representante es visto así como un simple mensajero de la voluntad del representado. La segunda teoría sostiene que la voluntad del representante es la que constituye el acto jurídico. Por último, la tercera teoría se sustenta en que el acto jurídico es resultado de las dos voluntades, cada una actuando en la medida que le corresponde.

Para concluir nuestro estudio de las bases de la representación jurídica, llegamos a la cuestión del poder de representación. Para ello haremos la distinción entre apoderamiento y poder de representación. El apoderamiento es el acto de concesión de un poder de representación y, eventualmente, el documento a través del cual se hace constar.²⁵ En contraste, el significado de poder de representación alude a la situación jurídica en virtud de la cual el representante influye con sus actos en la esfera jurídica del representado.²⁶

El análisis que realizamos del poder se enfoca a determinar su naturaleza jurídica, es decir, establecer si se trata de una capacidad o de una potestad. Si consideramos al poder como capacidad se alude a que existe una identificación entre el poder de representación y la capacidad de obrar en cuanto que esta última dota al individuo de la posibilidad de conducir su propia esfera jurídica y tutelar sus intereses; de tal forma, el poder dota al individuo de configurar y afectar la esfera jurídica ajena. Por otro lado, si aceptamos que el poder es una potestad estamos asumiendo que se trata de una cuestión funcional, es decir, como un mecanismo instrumental que atiende al servicio de los fines e intereses de otra persona. En este sentido, el poder como potestad es un conjunto de facultades

²⁴ *Ibidem*, p. 252.

²⁵ *Ibidem*, p. 125.

²⁶ *Idem*.

que se fundamentan en un mecanismo de cooperación social en el cual el representante actúa por cuenta y en interés del representado.²⁷

Finalmente existen dos corrientes que no hablan propiamente de un poder de representación. La primera sostiene que el representante no es titular de ningún poder, sino únicamente la posibilidad de vincular a otro mediante su propia actividad, es decir, se trata del ejercicio de un derecho ajeno. Por ello, la representación atribuye solamente una forma específica de legitimación.²⁸ La otra corriente en un sentido similar, identifica al poder con el concepto de autorización. Por autorización se entiende aquella situación, producto de una declaración de voluntad unilateral de una persona que confiere a otra la facultad de obrar en la esfera jurídica de otra y en interés del titular de dicha esfera.²⁹

Una vez que los elementos de la representación jurídica han sido traídos a nuestra investigación, me propongo a comenzar con el análisis y la diferenciación de la representación política. Como hemos podido observar, los fundamentos de las relaciones representativas jurídicas no son homogéneos. Es preciso señalar que existen diversas teorías que intentan explicar el fenómeno representativo y que aún no se ha dicho la última palabra. Esto mismo sucede con la representación política. Diversos autores han utilizado el concepto de representación política y la conciben de diferente forma. Algunas nociones tienen más seguidores que otras pero, a fin de cuentas, se trata de un tema no acabado.

Así, podemos partir de una idea primigenia ampliamente compartida que diferencia la noción jurídica de la política. En una primerísima definición de representación política, podemos señalar que se trata de un fenómeno en el cual

²⁷ *Ibidem*, p. 128.

²⁸ Legitimación entendida como idoneidad de la persona que actúa para que su acto produzca efectos jurídicos, dada la relación de la persona con los intereses afectados por el negocio jurídico. *Ibidem*, p.129.

²⁹ En esencia, la autorización sería una figura que abarca a la representación dado que toda representación es una clase de autorización pero no toda autorización es representativa. *Idem*.

un sujeto, al que suele conocerse como representante, es elegido por un sector de la comunidad para que participe de las decisiones vinculantes para todos los individuos que pertenecen a la asociación política. Si partimos de la anterior postura y que, dicho sea de paso, predomina sobre la naturaleza de la representación política, comúnmente se asocian dos cuestiones fundamentales: la primera de ellas refiere a que la relación representativa entre el representante y quienes lo eligen, es una relación de muchos con uno; en segundo lugar, en la relación representativa desaparecen los elementos que se encuentran en la representación jurídica, es decir, la revocabilidad y las instrucciones vinculantes.³⁰

A partir de esta idea nace nuestra inquietud acerca del concepto de representación política, quizás impulsada por el descontento hacia los mecanismos de la representación política pero que, en todo caso, nos impulsan a revisar el concepto bajo la guía del análisis crítico. Como resultado de lo anterior, trataré de presentar un panorama sobre las teorías que explican y justifican el fenómeno representativo con el fin de seguir aportando elementos al debate en este terreno.

Pero antes de entrar al tema de las teorías de la representación, consideré adecuado ofrecer un breve recorrido histórico de la institución representativa política. Lo anterior con el fin de proporcionar más elementos que nos ayuden a comprender las raíces de la representación política.

2.2 Breve historia de la representación política.

Como lo mencioné párrafos arriba, me parece oportuno, antes de abordar propiamente el tema de las teorías de la representación política, hacer una visita a la historia de la representación política. Afirmo que no se puede comprender de forma cabal a la representación política si no regresamos a comprender las circunstancias que le dieron origen. Me refiero a que la idea representativa es

³⁰ Sartori, Giovanni, "En defensa de la representación política", en Carbonell, Miguel, (Comp.), *op. cit.* nota 3, p. 24.

producto de un contexto histórico determinado, que emerge como consecuencia de las necesidades políticas de aquel momento y las diversas justificaciones teóricas que se hacen de ella surgen en un momento posterior. Inclusive, hoy en día se siguen elaborando construcciones teóricas que intentan su justificación. Pero no nos adelantemos, empecemos, pues, con el contexto histórico que he mencionado.

En el transcurso de la historia, el origen de la representación política puede rastrearse hasta la época del gobierno feudal. La institución de la representación nace bajo las concepciones feudales de la sociedad y de la economía. En este sentido, la idea representativa deriva del concepto feudal del vasallaje.³¹ En la sociedad feudal existían diversas clases sociales que se entrelazaban de una forma muy peculiar. Se trataba de una organización vertical que comenzaba la mayoría de las veces, en el punto más alto, con la figura de un monarca y se ramificaba hacia abajo de forma escalonada hasta el punto más bajo identificado por el campesinado.

Entre el punto más alto y el punto más bajo existían diversos niveles compuesto por diversas clases, entre ellos se encontraban los señores feudales, los barones, los condes, príncipes y caballeros. Como consecuencia de ello, el poder político nunca se asentaba en un solo centro y se fragmentaba en cada uno de los niveles que componían a la sociedad.³² Las características del modo de producción feudal eran: a) lazos de dependencia entre hombres, b) fragmentación del derecho de propiedad, c) fragmentación del poder público.³³ También es importante mencionar que la tierra era uno de los fundamentos de la organización social y económica. Los campesinos o siervos que la trabajaban estaban

³¹ Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, 2ª edición, trad. De José León Depetre, México, FCE, 1998, p. 942.

³² Anderson, Perry, *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*, 26ª edición, trad. De Santos Julia, México, Siglo XXI editores, 2007, p. 148.

³³ Ganshof, F. L., *El feudalismo*, trad. De Félix Formosa, España, Editorial Ariel, 1985, pp. 15 y 16.

vinculados con los propietarios del terreno agrícola a través de una relación de sumisión.

Marc Bloch anotaba sobre este punto que *ser hombre de otro hombre: no hay en todo el vocabulario feudal alianza de palabras más extendida que ésta, ni de un sentido más pleno.*³⁴ El vínculo que sujetaba a un hombre con otro es conocido como vasallaje; éste se aplicaba a toda relación de dependencia personal sin distinción de clase.³⁵ Así, el vasallaje puede concebirse como aquella institución creadora de relaciones de subordinación y de servicio de una persona respecto de otra.³⁶

Los orígenes de las relaciones vasalláticas se localizan en la época de la monarquía franca durante los siglos VI y VII. En aquel tiempo, la situación del Estado franco era inestable y anárquica, que se explica bajo la costumbre de repartición del territorio del rey entre los hijos, lo que suscitaba una guerra de herederos, una lucha entre las aristocracias regionales.³⁷ Así, dentro de este clima de luchas salvajes se empezaron a formar grupos armados clientelares y la seguridad de los habitantes de los territorios disputados no podía ser garantizada en plenitud. En este contexto, muchas personas acudían con otra persona más poderosa en busca de protección. A cambio de esta, regularmente se realizaban cualquier tipo de servicios.

La trascendencia de la situación anterior radica en que numerosos hombres libres se pusieron bajo la protección y al servicio de otros hombres libres conservando su estatuto de libertad. Se trata, de hombres libres en estado de

³⁴ Bloch, Marc, *La sociedad feudal*, trad. De Eduardo Ripoll Perelló, España, Editorial Akal Universitaria, 1986, p. 161.

³⁵ Así el conde era hombre del rey como el siervo era de su señor rural. *Idem*.

³⁶ Ganshof, F. L., *op. cit.* nota 33, p. 37.

³⁷ *Ibidem*, p. 25.

dependencia.³⁸ A través del acto jurídico de la recomendación o *commendatio*, un hombre libre se situaba dentro del *patrocinium* de otro, cuyos efectos se traducen en obligaciones para ambas partes.³⁹ El recomendado deberá servir y respetar a aquel que llama *dominus* siempre y cuando este servicio sea compatible con la conservación de su cualidad de hombre libre y, además, cuestión importantísima, le promete fidelidad bajo juramento. Por su parte, el señor o *dominus* deberá ayudar y sostener al recomendado en lo que respecta a su manutención y vestido.⁴⁰

Los diversos servicios que el vasallo realizaba eran de naturaleza variada y se especializaron progresivamente. En un principio, los servicios más comunes fueron los relativos a las armas. Con el paso del tiempo, se ampliaron hacia misiones políticas, judiciales y de alta administración.⁴¹ En especial, quisiera mencionar un servicio que está íntimamente ligado con la representación, se trata del *consilium*.⁴² Esta prestación se refiere a la obligación del vasallo de asistir a su señor con sus consejos e implicaba que el primero se presentara ante el segundo cuando éste le llamara. En virtud de lo anterior, el vasallo se reunía en la corte de su señor junto a éste y sus convasallos, en su *curtis* o curia y se formaba una asamblea que deliberaba sobre cualquier problema en que el señor deseaba conocer la opinión de sus vasallos.

Cabe mencionar que, por ejemplo, en los estados hispano cristianos de la edad media, el príncipe (fuese rey o conde) era el tutor y gobernador del reino o condado; no obstante, las funciones de gobierno y administrativas no las ejercía por sí solo, sino que era auxiliado por asambleas políticas llamadas curias o

³⁸ *Ibidem*, p. 26.

³⁹ *Ibidem*, p. 28.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 31.

⁴¹ *Ibidem*, p. 57.

⁴² *Ibidem*, p. 123.

cortes, que inicialmente se integraban por la nobleza y el clero pero que, posteriormente, se integró el grupo de ciudadanos burgueses y de las villas al constituirse el estado estamental.⁴³

La función de las asambleas políticas, además de ser una vía de deliberación de los problemas particulares del territorio, servían como instrumento fiscal a través del cual se establecían los impuestos. Esta función fiscal derivó de la necesidad de contar con una fuente de recaudación distinta de las propias tierras del señor feudal, ya que las rentas derivadas de la tierra resultaron, con el paso del tiempo, insuficientes. Bajo este contexto y con el objeto de recaudar impuestos, se convocaban a las asambleas para determinar si un impuesto era aprobado o rechazado. De manera progresiva, la convocatoria a las asambleas incluyó también a grupos de burgueses.

El carácter estamental de la sociedad derivó de la exención de ciertos sectores o grupos de personas de la influencia inmediata del poder público del gobernante.⁴⁴ La rivalidad y competencia de los diversos territorios condujo a intensificar las pretensiones políticas, causando que los ámbitos financiero y militar requirieran más apoyo, el cual, fue encontrado precisamente en estos sectores sociales exentos. Así, mientras los grupos accedían a proporcionar las prestaciones necesitadas, el gobernante les concedía un status de privilegios. A estos grupos privilegiados se les conoce como “estamentos”. Tradicionalmente los estamentos que componían a la sociedad eran tres: el clero, la nobleza y los burgueses urbanos.⁴⁵

⁴³ Valdeavellano Luis G. de, *Curso de historia de las instituciones españolas. De los orígenes al final de la edad media*, España, Alianza editorial, 1982, p. 450.

⁴⁴ Hintze, Otto, *Historia de las formas políticas*, trad. De José Díaz García, España, Major, 1968, p. 109.

⁴⁵ Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, trad. De Santos Juliá, México, Siglo XXI editores, 2009, p. 41.

De forma posterior a la convocatoria de asambleas y cortes, bajo el contexto estamental de la sociedad, surge la convocatoria a los Estados generales. Así, en virtud de las prerrogativas concedidas, el rey convoca a sus vasallos y al clero, titulares de un beneficio o de un juramento de fidelidad que los constreñía a su deber de ayuda y consejo. Asimismo, se convoca a las “ciudades buenas”, es decir, privilegiadas y que son consideradas como vasallos colectivos.⁴⁶ Es de suma importancia señalar que la asistencia a los Estados Generales, era considerada una obligación más que un derecho, y la ausencia era sancionada severamente.⁴⁷

La influencia del derecho romano en el siglo XII, sirve como fundamento a la idea de la representación. Los estamentos como corporaciones que debían asistir a los Estados Generales, lo hacían a través de sus representantes. De esta manera, la actuación del representante no es a título individual sino en nombre de una corporación, sea el clero, la nobleza o la burguesía. Se trata de una representación corporativa porque el representante se sujetaba a las instrucciones específicas del grupo representado.

La representación feudal bajo el influjo del mandato del derecho romano, se desarrollaba a través de instrucciones específicas por parte del grupo representado. Comúnmente, el conjunto de instrucciones y demandas específicas se contenían en un *cahier de doléances*.⁴⁸ Con base en ello, podemos afirmar que el vínculo existente entre representante y representados, era el del mandato imperativo. Así, el representante acudía a las asambleas portando las instrucciones de sus representados y era responsable ante ellos de su actuación;

⁴⁶ Sutto, Claude, “À l’origine des États Généraux”, *Revue d’histoire de l’Amérique française*, vol. 21, No. 2, septembre 1992, p. 192, disponible en línea en: <http://id.erudit.org/iderudit/302667ar>

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 193.

tenía, además, la obligación de rendir cuentas y, por su parte, los representados podían desaprobado su actuación e incluso revocarlo.⁴⁹

Con motivo de la revolución francesa de 1789, el modelo representativo adquiere una configuración distinta. Ya en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, se contienen las directrices de la nueva idea de la representación política. La convocatoria a los Estados Generales de 1789 por parte de Luis XVI se realiza bajo el carácter estamental tradicional; sin embargo, una vez reunidos los estamentos se transforman en Asamblea Nacional.⁵⁰

Lo anterior muestra que el nuevo paradigma de la representación, se constituye bajo la idea de la soberanía nacional. El elemento clave para la caracterización de la representación es, entonces, el concepto “nación”. El significado de “nación” se entiende de mejor forma si recordamos que el régimen anterior se caracterizaba por una potestad que solamente detentaba el monarca, y por la existencia de grupos privilegiados, es decir, los estamentos. La nación es, pues, un concepto que surge para borrar la existencia del orden social anterior y conformar una unidad política en la que resida toda potestad.

La nación es una idea que designa una totalidad homogénea y completa, entendida como la antítesis perfecta de la sociedad de cuerpos.⁵¹ En este contexto, todos los hombres son considerados iguales y ninguna persona o grupo de personas puede detentar el poder soberano; de esta forma, todos tienen el

⁴⁹ Carré de Malberg, R., *op. cit.* nota 31, p. 946.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 948.

⁵¹ Rosanvallon, Pierre, *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*, trad. De Ana García Bergua, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2004, p. 31.

derecho de participar en la creación de la voluntad general, sea por sí mismos o a través de sus representantes.⁵²

Así, la representación deja su carácter corporativo y de representación de intereses particulares para convertirse en una representación de la nación, es decir, representantes de todo el cuerpo político. Como consecuencia de esto, la relación entre representante y representado también se concibe de modo distinto; el vínculo que existía del mandato imperativo ya no tiene sentido. Si el representante representa a la nación, su actuación no puede sujetarse a las demandas de algunos grupos o sectores. El representante alcanza la independencia frente a sus representados.

Hasta aquí hemos realizado, a grandes rasgos, un recorrido histórico que tiene por objeto subrayar el carácter político y social de la representación independientemente de las explicaciones y justificaciones teóricas. Una vez que hemos reparado en ello, resulta pertinente abordar el tema a partir de una perspectiva distinta, es decir, la teoría.

2.3 Teorías de la representación política.

A pesar de que se pueden localizar diversos esquemas que explican y desarrollan las teorías de la representación, me parece acertado seguir el trabajo de Pitkin⁵³ ya que el desarrollo que propone comprende de manera bastante amplia las diversas posturas en torno al concepto de *marras*. En su obra, Pitkin realiza un exhaustivo estudio sobre el concepto de representación, por lo que sus reflexiones no solo se circunscriben a la representación política. Hay que aclarar que, la obra de Pitkin, no es un estudio histórico del concepto, se trata más bien de un análisis conceptual.

⁵² Artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789.

⁵³ Pitkin, Hanna Fenichel, *op. cit.* nota 7, pp. 41-156.

Considero que el análisis teórico del concepto debe dividirse en dos grandes secciones: la primera se centraría en la delimitación del concepto y sus implicaciones, y la segunda se abocaría al estudio de las justificaciones de la representación política. Así, en primer término tomaré las cuatro perspectivas a partir de las cuales se discute el concepto de representación, y en un momento posterior abordaré las justificaciones del concepto.

Las cuatro perspectivas a que me refiero son: a) formalistas, b) descriptiva, c) simbólica y d) sustantiva. Cada una por sí misma no alcanza a caracterizar plenamente al concepto; se trata de visiones que analizan parcialmente al fenómeno complejo representativo. Comencemos por las primeras, las perspectivas formalistas.

El adjetivo “formalista” se utiliza porque el fundamento de las reflexiones se encuentra en los procedimientos que establecen el vínculo representativo; para estas corrientes de pensamiento, la esencia del concepto de representación no tiene que ver con un sentido sustancial, con la actividad de representar, sino con los procedimientos existentes para establecer la relación entre representante y representado. Así, dentro de la categoría “formalistas” podemos encontrar dos posiciones bien diferenciadas que se contraponen. La primera de ellas se puede caracterizar como “perspectiva de la autorización”.

Los teóricos de la autorización sostienen que un representante es alguien que ha sido autorizado para actuar.⁵⁴ Lo anterior significa que a un sujeto, el representante, se le ha otorgado un derecho de actuar y, por su parte, el representado se hace responsable de la actuación del primero como si él mismo lo hubiese realizado. La representación es, entonces, un fenómeno a través del cual se concede autoridad a una persona para actuar en lugar de otras; actuación que vincula a las personas por las cuales se está actuando.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 41.

Al interior de esta perspectiva se pueden encontrar tres versiones de ella: 1) del *Organschaft*, 2) gobierno democrático representativo y 3) de Eric Voegelin. Los teóricos alemanes del *Organschaft* sustentan sus análisis en la idea orgánica de la sociedad, de esta forma, el representante se convierte en un órgano especializado de un grupo. En este sentido, el conjunto de representantes se convierte en un conjunto cuyas acciones son imputadas al resto del grupo. Conforme a esto, todos los funcionarios del gobierno, todos los órganos del Estado, son representantes, y la representación es necesaria en toda sociedad compleja.⁵⁵

La versión del gobierno representativo funda el procedimiento de autorización a través de las elecciones. Éstas son vistas como una concesión de autoridad que los votantes hacen sobre los agentes elegidos.⁵⁶ Cada periodo de elecciones se convierte en el procedimiento que otorga la capacidad de vincular, a través de la actuación de los representantes, al conjunto de representados que lo eligieron. Finalmente, la tercera versión de Eric Voegelin considera que un representante es aquel cuyos actos no se imputan a sus propias personas, sino a la sociedad como un todo. Tal imputación sólo será efectiva si aquél que actúa lo hace con apego a la directriz básica del grupo.⁵⁷

La contrapartida de la corriente de la autorización es denominada “perspectiva de la responsabilidad” porque, precisamente, entiende al concepto de representación no en términos de autorización sino de responsabilidad. El sentido de responsabilidad se refiere a la obligación de una rendición de cuentas de la actuación del representante ante sus representados. Un representante es alguien que habrá de responder a otro de lo que haga o deje de hacer.⁵⁸

⁵⁵ *Ibidem*, p. 44.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 47.

⁵⁷ La idea de la directriz básica del grupo orilla a Voegelin a crear un sentido trascendental de la representación, que se basa en una realidad trascendental, una “verdad trascendental” o un orden adecuado para la sociedad. *Ibidem*, p. 50.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 60.

El hecho de que el representante esté obligado a rendir cuentas a los representados implica un comportamiento totalmente opuesto al propuesto por la corriente de la autorización. Los teóricos de la autorización conceden un margen amplio en la actuación del representante. En cambio, la perspectiva de la responsabilidad restringe la actuación del representante al obligarlo a rendir cuentas y, por ende, constreñirlo a realizar cierto comportamiento. Bajo el esquema de la autorización, el representante adquiere un derecho y una libertad de actuación; por el contrario, bajo la visión de la responsabilidad, el representante se sujeta a nuevas obligaciones y a una actuación acotada.

Conforme a lo anterior, la genuina representación existe allí donde existe un control y una rendición de cuentas del representante ante sus representados. Pitkin opina que el interés real de los teóricos de la representación no está en la exigencia de los controles sino en una determinada actuación por parte del representante que sea sensible ante las necesidades y demandas de sus representados.⁵⁹ Lo anterior nos recuerda al último tema del capítulo anterior, referido a la calidad de la democracia y, más específicamente, a los elementos de la rendición de cuentas y de la reciprocidad o *responsiveness*, ya que ésta última se concibe como aquella relación existente entre la toma de decisiones y lo que los representados desean. La reciprocidad hace hincapié en que las demandas de los ciudadanos deben ser de alguna forma “escuchadas” y en la medida que ello suceda, se tendrá un grado alto de democraticidad, ya que lo que brinda la reciprocidad es, a final de cuentas, la estabilidad y continuidad del régimen democrático.

Pasemos ahora a las otras visiones de la representación, para lo cual, nos detendremos en la perspectiva descriptiva. La visión descriptiva de la representación atiende más bien a la composición de la asamblea. Se interesa porque la representación sea un mecanismo a través de la cual la asamblea se constituya de forma precisa y semejante a aquello que representa, mediante un

⁵⁹ *Ibidem*, p. 62.

reflejo no distorsionado.⁶⁰ A esta concepción de la representación se refieren Sartori y Laporta calificándola como “representatividad” y “representación reflejo” respectivamente.⁶¹

La representación descriptiva trata de reproducir fielmente la realidad social en la asamblea, de ahí el término “representación reflejo”. Así, la representación depende de la correspondencia de las características del representante con los representados, por lo que habrá mejor representación en tanto todos los sectores que integran la comunidad estén representados. La esencia de la representación descriptiva se encuentra en la capacidad de suplencia de personas que comparten las mismas características. El modelo deja a un lado el asunto de la actuación del representante, sea derivada de una concesión de autoridad o enmarcada por los límites de una rendición de cuentas.

Por otra parte, la perspectiva simbólica de la representación se apoya en un sentido más estricto del vocablo *repraesentare* que significa hacer presente algo que no está presente. El fundamento de la perspectiva es la noción de símbolo que también es utilizada para suplir algo. El término símbolo deriva del griego *symbolon*, y es un signo mediante el cual uno conoce o infiere una cosa.⁶² Si bien los conceptos de símbolo y representación son diferentes⁶³, este último es equiparado con aquel porque a través del símbolo se sugiere o alude a algo que está ausente.

Si el símbolo es un signo del cual se infiere una cosa, el símbolo no aporta información sobre la cosa que está simbolizando, el símbolo refiere la cosa que

⁶⁰ *Ibidem*, p. 65.

⁶¹ Sartori, Giovanni, “En defensa de la representación política”, en Carbonell, Miguel (comp.), *op. cit.* nota 3, p. 41.

⁶² Pitkin, Hanna Fenichel, *op. cit.* nota 7 p. 104.

⁶³ A diferencia de las representaciones, los símbolos no guardan semejanza con sus referentes y no se les parecen, no hacen aseveraciones acerca de lo que simbolizan, sino que más bien lo sugieren o lo expresan. *Ibidem*, p. 103.

simboliza. Parece ser que el símbolo se convierte en una especie de objeto que adquiere su significación en virtud de los rasgos que se asocian con lo simbolizado a través de una convención socialmente aceptada. En este contexto, se concibe al representante como la figura que evoca una cierta idea y que es ampliamente compartida. En otras palabras, el representante alude a otros conceptos como nación, pueblo, liderazgo. El representante, como símbolo, necesita de una aceptación compartida de lo que sugiere: la nación, el pueblo, la patria, democracia, entre otros conceptos.

De esta forma, la noción de representación existe en la medida en que se crea o acepta lo que representa. Nuevamente, la representación no es una actividad, sino un estado de cosas, no es un actuar por otros sino un suplir algo, por lo que puede decirse, por ejemplo, que el líder político representa al pueblo en tanto el pueblo acepte o crea en él.⁶⁴

Finalmente, llegamos a la perspectiva sustantiva que se centra en la actividad de representar, es decir, en un “actuar por”. Todas las anteriores no hacían referencia al tipo de actividad que el representante debe desempeñar para definir a la representación. En cambio, la visión sustantiva se pregunta si existe un comportamiento determinado o una conducta característica de la representación. El problema radica en la especificación del vínculo entre representante y representado. El sentido de “actuar por otros” tiene diversas connotaciones, se ha dicho que las acciones y opiniones del representante deben corresponder o estar de acuerdo con los deseos, necesidades o intereses de aquellos por quienes actúa, que debe tomar partido, ponerse en su lugar o actuar como ellos lo harían.⁶⁵ En síntesis, existe la representación en el caso de que la acción del representante sea guiada por un conjunto de directrices que el representado reconoce como suyas.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 111.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 125.

Sin embargo, bajo la noción sustantiva caben numerosos términos y analogías que hacen difícil llegar a una definición uniforme. Por ello, habrá que retomar los cinco grupos de significado que propone Pitkin, de los cuales solamente tres adquieren mayor relevancia.⁶⁶ El primero de los grupos enfatiza el elemento de la acción, por lo que suele identificarse con conceptos como actor, factor o agente y una expresión de “actuar por”. El segundo grupo se constituye bajo la idea de una “ocupación por otro” o “actuación en su interés” y que se apoya de las analogías de fideicomisario, tutor o procurador. En el tercer conjunto se retoma la noción de sustitución y de “actuar en vez de” o “actuar en lugar de otro” bajo los conceptos de comisionado, abogado, lugarteniente o vicario. En cuarto lugar encontramos la concepción de “ser enviado”, por lo que los términos de embajador, delegado y comisario caracterizan esta posición. Por último, el concepto de representación tiene su significado en cuanto se refiere a un especialista como representante.

De todas las expresiones y términos anteriores, los tres conjuntos principales son: a) la idea de sustitución, b) la idea de actuar en interés de otro, y c) la idea de actuar bajo ciertas instrucciones. El primer grupo define al representante como aquel que actúa en lugar de quien representa; se trata de una especie de reemplazo. El problema de esta concepción es que se regresa a una perspectiva formalista porque, en todo caso, se trata de una atribución de acciones. Si no se hiciera esta atribución de acciones el representante queda equiparado al mero sustituto; la diferencia entre uno y otro estriba en que el representante muchas veces sustituye a quienes representa pero un sustituto no representa a quienes reemplaza. El sustituto toma el lugar de otro y el reemplazado no es responsable de la actuación del sustituto.

Por otra parte, el segundo conjunto se sustenta en la idea de una actuación en interés de otro y cuidar de otro. El representante es visto como un fideicomisario, un guardián o protector. El punto débil de esta postura radica en

⁶⁶ *Ibidem*, p. 132.

que no toda acción en beneficio o en interés de otro es representación. El lazo entre la acción guiada por el interés del otro, a juicio de Pitkin, es muy débil como para que se le considere, por ese hecho, representación.⁶⁷ Existe este tipo de actuación en interés de otro sin que por esa razón se considere a alguien representante. A guisa de ejemplo, el profesor o el médico que guían su conducta hacia el alumno o paciente respectivamente no suelen ser considerados como representantes a pesar de que sus acciones tienden, claramente, al interés de ellos.

En el tercer grupo se concentra la visión de una representación cuyo elemento esencial es el otorgamiento de instrucciones. El representante se configura como aquel que es enviado de un lugar a otro cumpliendo las demandas de aquellos por quienes actúa. Los términos relacionados con esta idea son las de delegado, embajador, comisario o enviado. Es la noción que desde el punto de vista histórico político encontramos.

Si recordamos la época en la que los representantes actuaban bajo las instrucciones contenidas en los *cahiers de doléances*, éstos acudían a las cortes y estados generales como embajadores, como comisarios. Se puede argüir que el representante es visto como un subordinado porque solo actúa en la medida en que las instrucciones se lo permiten y, por tanto, esta representación resulta inadecuada para explicar el fenómeno representativo. Una subordinación total y una independencia inexistente iguala al representante, según Pitkin, al empleado subordinado de una sociedad mercantil.⁶⁸ Por esta razón, considera que esta perspectiva tampoco nos da una definición sustantiva de la representación.

Hasta aquí hemos trazado los argumentos que ofrecen elementos para una definición de representación pero sin un resultado óptimo. Cada posición aborda una cara distinta del fenómeno representativo sin lograr abarcarlo en su totalidad.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 153.

⁶⁸ *Idem*.

Por nuestra parte solo nos queda afirmar que el debate sigue abierto y que cada visión nos ayuda a comprender de mejor forma los problemas derivados de las relaciones representativas. Por ahora, los conceptos que acabamos de abordar nos auxiliarán a entender la otra parte de este apartado referido a las justificaciones de la representación política.

Me refiero a la justificación de la representación política como el conjunto de razones que fundamentan su existencia. Lo anterior no significa que regresemos a una fundamentación histórica puesto que ya revisamos ese aspecto. Lo que pretendo es presentar las reflexiones desde la filosofía política para explicar el establecimiento de un gobierno representativo. Para ello, es necesario recordar que la representación política como forma de gobierno se presenta como una alternativa al gobierno democrático directo.

Desde el punto de vista teórico, las razones que impulsan la idea de un gobierno representativo se fundamentan en distintos argumentos. Tomaré el riesgo de tratar de afirmar que estos tienen una base común y es lo que denominaremos como “Cláusula de imposibilidad”. Lo que se sostiene a través de la cláusula es la imposibilidad material de participación de todos en la elaboración de las normas generales debido al tamaño físico de la colectividad.⁶⁹

La consecuencia inmediata de lo anterior es que la justificación del gobierno representativo se deriva de la justificación de la democracia directa. Es decir, en un modelo ideal de la democracia directa el valor sustantivo radica en que todos pueden participar de las decisiones que sujetan a todos. Sin embargo, hacia tal esquema ideal sólo pueden acercarse las comunidades pequeñas, por lo que, tratándose de comunidades grandes no queda otro remedio que la representación política.

⁶⁹ Laporta, Francisco J., “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate”, *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, España, No. 6, 1989, p. 122, disponible en línea en : http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361620813462839088024/cuaderno6/Doxa6_06.pdf

Laporta afirma que el punto de partida de la cláusula de imposibilidad es la concepción individualista de la comunidad. Por tal motivo, considera que para encontrar una justificación que no derive de la democracia directa el punto de partida debe invertirse y pensar a la comunidad como un modelo cuyos componentes individuales están ligados por directrices que se manifiestan en esquemas de interacción.⁷⁰ En otras palabras, la intención de Laporta es concebir a la comunidad como la agregación de entidades individuales que están ligadas entre sí, por lo que la comunidad adquiere una significación propia y no simplemente se trata de un agregado de individuos.

Además de lo anterior, Laporta agrega otro elemento como lo es la “necesidad de actuar” del grupo. Así, en el momento que surge esta necesidad de actuar, el grupo crea un mecanismo interno de división del trabajo a través del cual se eligen a algunos de los miembros “destacados” del grupo para hacer frente a dicha necesidad.⁷¹ La actuación de estos miembros destacados se considera como el actuar del conjunto y no de sus individualidades, lo que orilla a Laporta a afirmar que el subconjunto de los “destacados” sustituye, reemplaza al conjunto original.⁷² En este sentido, para que la justificación de la democracia representativa no dependa de la justificación de la democracia directa debe pensarse a la comunidad política en estos términos.

La representación, desde este ángulo, es un mecanismo que opera dentro de un grupo social que constituye un subconjunto del grupo principal con el fin de hacer frente a la necesidad de creación de reglas que orienten la interacción del grupo. Su justificación aparece como una función del grupo ante el surgimiento de necesidades y no en la cláusula de imposibilidad. Si bien Laporta adscribe los

⁷⁰ *Ibidem*, p. 123.

⁷¹ *Ibidem*, p. 126.

⁷² Laporta reconoce que la adscripción de los roles para actuar como “miembro destacado”, en lo que a los objetivos políticos concierne, históricamente ha sido diverso: pertenencia a una familia, posesión de riqueza, posesión de habilidades técnicas, condición religiosa, conquista y elecciones. *Ibidem*, p. 129.

roles del subconjunto a través de las elecciones, no llega a explicar porqué debe ser así y, además, considera que bajo el procedimiento de las elecciones se dan distintas posibilidades por lo que el establecimiento de un procedimiento razonable lo deja en manos de la teoría de la representación.⁷³

Por esta razón, me siento impulsado a aceptar la justificación de la democracia representativa desde el punto de vista individualista. Es decir, me adhiero a los argumentos que derivan de la cláusula de imposibilidad pero en la versión de Hans Kelsen. Retomo el pensamiento de Kelsen por dos motivos, el primero es que la argumentación y reflexión sobre la democracia parten de un elemento fundamental y con el cual coincido plenamente: la libertad; en segundo lugar, porque su argumentación me ayudará a desarrollar el siguiente apartado dedicado al mandato imperativo.

En el capítulo anterior habíamos adelantado algunas ideas de Kelsen sobre la democracia; queda entonces retomar algunos de esos elementos y circunscribirlos a la idea de la representación. Con relación a esta última, Kelsen afirma de manera provocadora lo siguiente: la idea de representación es una ficción. Como ficción, su objetivo es dar la impresión de que solamente a través del parlamento se alcanza una expresión íntegra de la idea de libertad democrática.⁷⁴

La clave para entender y comprender las ideas de Kelsen sobre la democracia se encuentra en el tema de la libertad política. Sus argumentaciones comienzan y se orientan a través de este concepto. Así, el tema de la representación política como base del parlamentarismo, tiene a su vez su fundamento en la esencia de la democracia. Para Kelsen la única forma en que la idea de democracia puede realizarse es a través del parlamentarismo.⁷⁵ En este

⁷³ *Ibidem*, p. 130.

⁷⁴ Kelsen Hans, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Editorial Debate, 1988, p. 88.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 86.

contexto, Kelsen considera que la esencia de la democracia es la participación en el gobierno, es decir, en la creación y en la aplicación de las normas generales e individuales del ordenamiento social que constituyen la comunidad.⁷⁶

El hecho de que los sujetos participen en la creación del ordenamiento jurídico constituye el mejor modo para asegurar la libertad política de los individuos. Esto se debe a que los sujetos están vinculados al orden social que ellos mismos han creado y existe así una identificación entre lo que los sujetos quieren hacer con lo que los sujetos deben hacer.⁷⁷ En términos sencillos, la democracia se presenta como el modelo que más asegura la libertad política de los individuos pertenecientes a una comunidad.

Sin embargo, la libertad política dentro de un orden social y aún en una democracia se desarrolla de forma atenuada. Lo anterior se vincula con el hecho de que existen diversos grados de realización de la democracia. Es decir, el grado más alto de realización del ideal democrático es el de la democracia directa porque las decisiones colectivas son tomadas por todos los sujetos que pertenecen a la comunidad. En otro nivel situado por debajo del anterior encontramos a las democracias representativas; es inferior porque las decisiones colectivas no son tomadas por todos los individuos de la comunidad sino solo por un grupo de ellos, previamente elegidos para tal función.

A juicio de Kelsen, tal función evidentemente implica un debilitamiento del principio de autodeterminación política⁷⁸, pero admite que en comunidades complejas es inevitable dicha diferenciación ya que la democracia directa sólo puede existir en comunidades pequeñas y en condiciones sociales sencillas.⁷⁹ Ello

⁷⁶ *Ibidem*, p. 210.

⁷⁷ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 3ª edición, trad. De Eduardo García Máynez, México, UNAM, 2008, p. 337.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 343.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 342.

da pie a que la representación se constituya por una cuestión de división del trabajo y no por otra cosa. Se contraponen así, por un lado, la exigencia democrática de libertad y, por otro, la ineludible necesidad de división del trabajo y considera que esto se resuelve a través del parlamentarismo.⁸⁰

Desde mi punto de vista, la justificación que realiza Kelsen de la representación es una justificación derivada que se fundamenta en la cláusula de imposibilidad. Es decir, dado que la creación de la voluntad política en una comunidad compleja no puede formarse de manera directa por todos los integrantes de la comunidad, es necesaria, pues, la división del trabajo y, por ende, la transferencia de la función creadora normativa a un órgano distinto de la totalidad de los individuos, lo que conduce necesariamente a una restricción de la libertad.⁸¹

De esta forma, la idea de la representación es una ficción que funciona para un propósito: presentar a la representación como método que legaliza la función parlamentaria bajo el aspecto de la soberanía del pueblo.⁸² Esto es, concebir al parlamento como única vía a través de la cual la voluntad política del pueblo puede expresarse. En este sentido, como habíamos apuntado anteriormente, la idea de la libertad democrática encontraría en el parlamentarismo su expresión íntegra. Sin embargo, como hemos podido observar, lo que oculta la ficción de la representación es precisamente el carácter limitativo de la libertad política a través del parlamentarismo.⁸³

⁸⁰ Kelsen, Hans, *op. cit.* nota 74, p. 87.

⁸¹ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. De Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, México, Ediciones Coyoacán, 2005, p. 53.

⁸² *Ibidem*, p. 54.

⁸³ *Idem*.

2.4 Mandato imperativo.

Para abordar el tema del mandato imperativo creo conveniente seguir la línea de Kelsen que dejamos anotada en el apartado anterior. Sobre todo porque Kelsen considera que el mandato imperativo tiene hasta cierto punto un rasgo democrático,⁸⁴ lo cual, para muchos, resulta una afirmación errónea y, por tanto, su concepto de representación poco acertado. Sin embargo, los argumentos de Kelsen no son del todo desdeñables para quien esto escribe e inclusive resultan atractivos para contribuir al debate en torno a los alcances de la representación política.

Partiremos entonces o, mejor dicho, seguiremos con una idea que resulta controversial: la idea de la representación como ficción. Es importante mencionar que la utilización de la palabra “ficción” en el pensamiento de Kelsen no es un fenómeno aislado o fortuito. Por el contrario, el uso que de ella realiza Kelsen es de una trascendencia no menor.⁸⁵ Kelsen se adhiere de manera general a lo que propone Vaihinger respecto de la naturaleza de las ficciones. De acuerdo con Vaihinger, las ficciones utilizan el principio de la filosofía del “como si” y se caracterizan tanto por su objetivo como por el medio a través del cual alcanza este objetivo; así, el objetivo es el conocimiento de la realidad y el medio una falsificación, una contradicción, un artificio.⁸⁶

A partir de lo anterior, Kelsen formula una serie de críticas hacia lo que Vaihinger considera ficciones jurídicas y señala que el concepto de ficción, ahora

⁸⁴ Para Kelsen tanto el mandato imperativo como la revocación de mandato son instituciones democráticas y caracterizan una verdadera relación entre representantes y representados. Kelsen, Hans, *op. cit.* nota 77, pp. 345 y 347.

⁸⁵ Kelsen admite que la ciencia jurídica opera con ficciones a partir de la modificación del concepto de ficción propuesto por Vaihinger. Kelsen, Hans, “Reflexiones en torno a la teoría de las ficciones jurídicas con especial énfasis en la filosofía del “como si” de Vaihinger”, trad. De Jean Hennequin, en Mendonça, Daniel y Schmill, Ulises, (comps.) *Ficciones jurídicas. Kelsen, Fuller, Ross*, México, Distribuciones Fontamara S.A., 2006, p. 26.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 25.

ampliado, se presenta cuando el conocimiento (incluido el jurídico) en su esfuerzo por aprehender su objeto hace un rodeo a través del cual entra conscientemente en contradicción con su objeto.⁸⁷ Por esta razón, a diferencia de Vaihinger, Kelsen no considera estrictamente ficciones jurídicas a las ficciones que realiza el legislador y tampoco aquellas derivadas de la aplicación del derecho, con lo cual, la ficción jurídica solamente se puede dar en la ciencia jurídica, en la teoría del derecho.⁸⁸

Ahora bien, cuando Kelsen afirma que la representación es una ficción, solamente está dando cuenta de un fenómeno de atribución imputativa, esto es, recurrir a la ficción implica atribuir la función desempeñada por determinado individuo a una persona jurídica, o a otro individuo.⁸⁹ En este sentido, toda representación jurídica o política es una ficción en tanto que se trata de una operación intelectual que permite atribuir los actos de una persona a otra.⁹⁰ Sin embargo, la cuestión radica, nos dice Kelsen, en determinar los criterios bajo los cuales es científicamente (desde una ciencia del derecho) legítimo recurrir a las ficciones. Encontramos, por esta razón, dos usos distintos de las ficciones, uno científico y otro acientífico.

Por lo que a la representación política se refiere, el uso científico de la ficción ocurre en el momento en que el individuo que ejerce la función se encuentra jurídicamente obligado o moralmente y políticamente obligado a ejercer

⁸⁷ *Ibidem*, p. 26 y 27.

⁸⁸ De esta forma, si la norma jurídica es el objeto de estudio de la ciencia jurídica, la ficción tiene como objetivo el conocimiento de la norma jurídica a través de una patente contradicción que solo puede presentarse frente al orden jurídico, frente al derecho como objeto; para dar un ejemplo de lo anterior, Kelsen se apoya del concepto de “sujeto de derecho”. *Ibidem*, p. 27 y 40.

⁸⁹ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 13ª edición, trad. De Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2003, p. 304.

⁹⁰ Por esta misma razón, Kelsen afirma que en el caso de que se considere al monarca absoluto o dictador como “verdadero” representante del pueblo, tal atribución no es más ni menos ficticia que la aceptada por quienes afirman que el parlamento popularmente electo representa al pueblo, puesto que en ambos casos se trata de un fenómeno de atribución. *Idem*.

la función en interés del individuo o individuos a los que se les atribuye, por eso mismo, la función.⁹¹ Lo que resulta relevante en Kelsen, es la equiparación entre la representación legal y la representación política que realiza, puesto que en la representación legal el representante se encuentra obligado actuar en interés del representado.⁹²

El uso acientífico de la ficción representativa se presenta cuando se pretende creer que en el representante efectivamente se verifica la voluntad del pueblo por haber sido elegido por el pueblo y, por tanto, el interés del pueblo tenga como única vía para su expresión la voluntad del representante. En otras palabras, el uso acientífico se encuentra ligado con la concepción de que los representantes se encuentran desvinculados de sus electores porque aquellos no representan a los electores sino a la unidad denominada pueblo. Este sentido de la representación, a juicio de Kelsen, es una ficción política que intenta ocultar la limitación del principio de libertad para sustituirlo por el principio de división del trabajo y, por consecuencia, ocultar que el cuerpo electoral se encuentra limitado a la creación del órgano legislativo.⁹³

He aquí a grandes rasgos los argumentos que impulsan Kelsen a considerar al mandato imperativo como un elemento coherente dentro de una teoría de la democracia. A pesar de que podemos encontrar algunos resquicios en las razones kelsenianas que no nos permiten aclarar cuestiones más específicas como ¿qué entiende Kelsen por interés? sus conclusiones nos brindan una primera toma de posición frente al inacabado debate entre mandato e independencia.

Así, llegamos a la controversia que aún, en la actualidad, persiste entre mandato e independencia y que se relaciona con lo que anteriormente anotamos

⁹¹ *Idem.*

⁹² *Ibidem*, p. 170.

⁹³ Kelsen, Hans, *op. cit.* nota 77, p. 346.

sobre los diversos sentidos de la representación. El debate puede seguirse claramente bajo estas dos concepciones distintas de la representación, opuestas entre sí, pero como en casi toda contraposición, existe entre estos dos polos una diversidad amplia de posturas en torno al conflicto. La clave de la discusión se encuentra en los alcances de la idea del “actuar por”.

La perspectiva sustantiva de la representación es la base para que unos y otros se inclinen a cualquiera de ambos lados. Tal inclinación depende del sentido sustantivo que se privilegie, pero de nueva cuenta, estamos ante un problema porque el sentido sustantivo no es unívoco ya que por lo menos se encuentran cinco sentidos diferentes del “actuar por”.⁹⁴ A pesar de ello, es posible reducir la controversia mandato independencia entre un sentido del “actuar por” como actuar de acuerdo con los deseos y “actuar por” como actuar con miras al bienestar en términos de interés.⁹⁵

Además de esto, creo que podemos agregar otro elemento que denomino carácter subjetivo, con el cual, me refiero a los sujetos que intervienen en esa actuación sustantiva. Si el debate se encuentra entre saber lo que un representante debería hacer respecto de sus representados, ya sea que siga sus instrucciones y, por tanto, actuar conforme a lo que “quieren” o sus “deseos”, o bien, actúe conforme a su propio juicio teniendo en mente el “bienestar” o su “interés”; la cuestión se complementa, desde mi punto de vista, al tratar de saber de quién o quiénes son los “deseos” o “intereses”.

Propongo entonces, revisar cuáles son los postulados de ambos bandos en torno al debate partiendo de una crítica a la crítica del mandato imperativo. La intención es destacar el hecho de que pocas veces revisamos cuestiones que ya

⁹⁴ En el apartado anterior tuvimos la oportunidad de desarrollar este problema y siguiendo a Pitkin nos quedamos con solamente tres de las cinco posibles connotaciones del “actuar por”: 1) la idea de sustitución, 2) la idea de actuar en interés de otro, y 3) la idea de actuar bajo ciertas instrucciones.

⁹⁵ Pitkin, Hanna Fenichel, *op. cit.* nota 7 p. 158.

se dan por saldadas y una de ellas es la prohibición del mandato imperativo. Por ende, en la actualidad son pocos quienes se atreven a poner en tela de juicio los fundamentos de tal prohibición y menos aún quienes se atreven a propugnar por el establecimiento del mandato imperativo como un instrumento que favorecería la democracia contemporánea. Así las cosas, por mi parte me dispongo a cuestionar la inviabilidad del mandato imperativo como instrumento democrático.

La pregunta antes formulada ¿de quién son los intereses o deseos que se supone son la base de la actuación del representante? Parece ociosa a primera vista pero, en lo personal, me resulta difícil de responder. Lo creo de este modo porque las posibles respuestas oscilan entre “pueblo”, “nación”, “electores”, “distrito electoral”, “partidos políticos”. Quizá resulte tan compleja de responder porque depende de la concepción de la comunidad política que cada quien asuma. Esto probablemente nos regrese, como en un principio había apuntado, a la disputa de fondo entre liberalismo y republicanismos que subyace en toda discusión política.

Lo anterior tiene relación con el mandato imperativo dado que las primeras críticas se desarrollan, desde el punto de vista histórico, a finales del siglo XVII. Como resultado de ello, encontramos precisamente a la representación política heredera de los postulados de la revolución francesa de 1789. En términos sencillos, este nuevo concepto de representación política desvincula a los representados y se convierte en una representación de toda la nación. De nuevo, es importante tener en cuenta que tal desvinculación se debe a que la representación política a partir de 1789 es una forma de romper con el régimen anterior, caracterizado por una sociedad estamental. El concepto de nación (junto con el sufragio universal) fue la llave que permitió el punto de igualdad de todos los individuos que componían la sociedad para la participación política en un constructo orgánico, en un todo.

La nación es unidad social, una totalidad homogénea que se contrapone directamente a la sociedad de cuerpos y que busca eliminar las distintas

categorías que existían en el régimen anterior.⁹⁶ En este contexto, los escritos de Sieyès resultan de gran trascendencia. En su texto *¿Qué es el Tercer Estado?* Sieyès configura un concepto de nación que emerge de la crítica a la sociedad estamental y que deriva de la idea del Tercer Estado, constituido por el conjunto de individuos que no gozan de privilegios, es decir, todos aquellos ciudadanos que pertenecen a la clase común.⁹⁷ La nación bajo el pensamiento de Sieyès es un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura.⁹⁸

Así, tanto la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 como la constitución francesa de 1791 expresan que la soberanía reside en la nación y que ningún órgano o individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella. Esto no es más que la ruptura final que traslada el poder político ejercido hasta entonces por el rey sustentado en el derecho divino, a los hombres constituidos en la nación. Por consecuencia el régimen representativo se sustenta en el principio de la soberanía de la Nación.⁹⁹

En el título III, capítulo I, sección 3, artículo 7 de la Constitución francesa de 1791 se establece, de manera congruente, que los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular sino de la Nación entera y no podrá ser dado ningún mandato. Es así como a través del concepto de nación se desvincula la relación representativa, antes caracterizada por el otorgamiento de instrucciones, para dar lugar a la existencia de un mandato libre que independiza al representante frente a sus electores.

⁹⁶ Rosanvallon, Pierre, *op. cit.* nota 51, p. 31.

⁹⁷ Sieyès, Emmanuel J., *¿Qué es el Tercer Estado?*, trad. De José Rico Godoy, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, p. 64.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 61.

⁹⁹ Carré de Malberg, R., *op. cit.* nota 31, p. 914.

De forma paralela al ejemplo francés, tanto en Inglaterra como en Estados Unidos el tema del mandato imperativo suscitó inconformidades por parte de políticos y teóricos de la política. La cuestión del cambio de paradigma del mandato imperativo a la independencia del representante no fue muy distinta en los países anglosajones que la sucedida entre los franceses. La diferencia descansa en la utilización de distintas ficciones para legitimar a la representación. Las dos ficciones utilizadas, entonces, son la nación y el pueblo.

Por lo que se refiere a Inglaterra y Estados Unidos, la representación política se caracterizaba, en un principio, por la existencia de instrucciones que los representados enviaban a su representante. No existía una referencia aún a la soberanía popular o algo parecido. De manera muy similar a Francia, en Inglaterra el rey convocaba a los representantes de los condados y municipios para que acudieran al parlamento en busca de la aceptación de ciertos impuestos y leyes. La relación que mediaba entre el representante y representado reposaba bajo la ficción del “como si” los representados asistieran al parlamento en persona.¹⁰⁰

El representante era visto como un súbdito, como un agente de los representados y solo de aquellos que le hubiesen conferido los poderes individualmente. Gradualmente se modificó esta condición de representar solo a quienes lo habían elegido conforme se definieron específicamente las comunidades y, así, dar lugar a una representación por condado o municipio en el caso de Inglaterra y de plantaciones, secciones de condados, condados, ciudades, pueblos y parroquias en Estados Unidos.¹⁰¹

Aunado a lo anterior, los representantes comenzaron a tener iniciativa propia y ya no solamente aceptaban o negaban lo que el rey ponía a discusión. Ahora ellos elaboraban normas y proyectos a favor de tal o cual impuesto así como la generación de leyes en diversos temas como esclavitud, herencia, cultivo

¹⁰⁰ Morgan S. Edmund, *La invención del pueblo: el surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, trad. De Julio Sierra, Argentina, Siglo XXI editores, 2006, p. 40.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 42.

de maíz, venta de licor entre otros asuntos.¹⁰² El resultado fue que los representantes comenzaron a tener una independencia muy particular porque aún se regían bajo las instrucciones de las comunidades donde habían sido elegidos. Esta independencia se vio reflejada en una forma de concebir la actividad representativa puesto que ahora no solamente se involucraban con las leyes que vinculaban a su comunidad, sino implicaba la generación de leyes que afectaban a diversas comunidades, por lo que el representante empezó a pensar de un modo más colectivo y ya no solamente local.¹⁰³

Esta nueva percepción colectiva comenzó a tomar fuerza y poco a poco el carácter de agente y súbdito se fue relegando hasta llegar a formularse el principio de que el representante a pesar de ser elegido en una comunidad, al momento de formar parte del parlamento representaba a la comunidad en su totalidad. Los primeros argumentos en este sentido quizás fueron expuestos por Sir Edward Coke afirmando que aunque uno sea elegido en un municipio en particular, cuando ocupa su lugar en el parlamento, se encuentra al servicio de todo el reino y, por tanto, su objetivo es general.¹⁰⁴

Posteriormente, Edmund Burke al ser electo uno de los representantes de la ciudad de Bristol el 3 de noviembre de 1774 declara, en su famoso *discurso a los electores de Bristol*, las razones que motivan su rechazo explícito al mandato imperativo. Razones que hoy en día son muy socorridas por aquellos que no aceptan traer de nueva cuenta aquel viejo debate por considerarlo un tópico ya superado. Pues bien, Burke expresa de forma muy sencilla que los representantes no pueden estar sujetos a instrucciones, a mandatos obligatorios porque considera que existe un interés superior, el de la nación.¹⁰⁵ Por este motivo, no concibe al

¹⁰² *Ibidem*, p. 48.

¹⁰³ *Idem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 50.

¹⁰⁵ Burke, Edmund, *Textos políticos*, trad. De Vicente Herrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 313.

representante como mero agente que defiende los intereses locales porque cree firmemente en la existencia de un bien general que resulta de un proceso deliberativo con base en el interés de la nación.

El efecto que ocasionó esta forma de concebir a la representación fue la desvinculación entre representante y representado, suprimiendo así la posibilidad del mandato imperativo por no permitir la constitución del interés general dado que aquel era el reflejo de una diversidad de intereses. El proceso de formación del interés general implica admitir que el representante tiene la capacidad de valorar y actuar de forma independiente de sus representados y ya no solamente de actuar conforme a las instrucciones dadas por los representados.

La prohibición del mandato imperativo surge, como hemos analizado, de la aceptación de la ficción de la nación o el pueblo, poseedor de un solo interés. La independencia del representante se nos muestra, entonces, como el resultado de una capacidad de juicio propia del representante que permite discernir de mejor forma el interés de la comunidad en su totalidad. Inclusive, la capacidad del representante ha sido vista como una capacidad que implica una superioridad intelectual o moral que los representados no gozan como lo ejemplifica el concepto de Burke.¹⁰⁶

Resumiendo, el rechazo al mandato imperativo se sostiene en las siguientes tres ideas: a) Significa el rompimiento y distanciamiento del antiguo régimen estamental caracterizado por privilegios; b) El mandato imperativo impide percibir el interés general a causa de las instrucciones obligatorias ya que con estas se promueven los intereses particulares; c) Las instrucciones obligatorias no posibilitan la formación de un procedimiento de deliberación ya que su carácter

¹⁰⁶ Para Burke el proceso de formación del interés general es una cuestión de juicio y de razón y no de voluntad, por lo que para él, un representante es un hombre que se caracteriza por su superioridad intelectual y moral. En este contexto, no tiene sentido consultar a los electores respecto de tal o cual decisión puesto que los representantes son superiores para realizar la actividad y son ellos quienes están presentes en las deliberaciones. Pitkin, Hanna Fenichel, *op. cit.* nota 7, p. 188.

obligatorio excluye toda posibilidad de discusión. En menor medida se apoya también en los argumentos que: 1) consideran la función representativa como una actividad que requiere cierto nivel de conocimiento, y 2) el representante es quien personalmente acude a las asambleas, propone y discute los asuntos.

Toca el turno entonces de cuestionar los argumentos para generar una serie de reflexiones críticas en torno al debate. Como primer punto, me parece claro que la prohibición del mandato imperativo es un producto de su época que, sin duda, reflejó claramente la inadmisibilidad de un régimen caracterizado por una sociedad jerarquizada y abiertamente desigual. Sin embargo, las otras proposiciones, a mi juicio, carecen de la solidez requerida para no aceptar al mandato imperativo en un régimen democrático. Mis razones son las siguientes.

Respecto de la imposibilidad de la formación del interés general por promover y defender los intereses locales, habrá que preguntarse si efectivamente existe solamente un único interés. Mi respuesta a esta interrogante tiende a negar esa posibilidad dado que parto de una concepción individualista de la comunidad política y no desde una concepción organicista. La comunidad en este sentido no es un conjunto homogéneo, no es un cuerpo indiferenciado con una identidad propia distinta a sus componentes. Se trata más bien, de un conjunto de individuos perfectamente diferenciados que forman un grupo, es un agregado de individuos con intereses distintos. Por esta razón, el concepto de nación y pueblo como conceptos totalizadores, es decir, que abarcan y funden en un solo conjunto a las partes que lo componen y a su vez tratan de conciliar la diversidad de intereses creando uno solo de naturaleza superior, me resultan ideas que no permiten un análisis más acabado del problema representativo, tanto en la teoría como en la realidad verificable empíricamente.

Por este motivo, encuentro que solo existe una diversidad de intereses que muy probablemente tienden a contraponerse. La ventaja del mandato imperativo es, efectivamente, revelar la existencia de distintos intereses que cada uno, por sí mismo, merece ser atendido y discutido. Quizá por esto tienen razón quienes

afirman que a través del mandato imperativo se promueven los intereses particulares. Cuestión distinta es si lo anterior elimina la posibilidad de lograr un consenso en la toma de decisiones.

Llegamos así al tercer punto referido a la dificultad de lograr una decisión a través de un procedimiento deliberativo. Si en el mandato imperativo se quiere ver la imposibilidad de lograr un acuerdo por la existencia de instrucciones obligatorias, esto aún es cuestionable. Hasta en la representación legal, el mandato no es un asunto insuperable puesto que se puede aceptar cierta flexibilidad y, en todo caso, se puede cambiar el mandato. Lo mismo aplica en el campo político, en cuyo ámbito, determinadas instrucciones por la misma naturaleza de los asuntos no pueden ser tan rígidas que no acepten algún punto de flexión.

Al respecto, la noción de compromiso de Kelsen se presentaría como una solución frente a este conflicto de intereses. Además, se olvida o se desconoce que el procedimiento deliberativo no solamente ocurre entre representantes.¹⁰⁷ Es necesario reconocer y promover la existencia de dichas deliberaciones y discusiones en los tres ámbitos personales del régimen representativo. Es decir, debatir y discutir entre: a) representantes, b) representados y representantes y, c) representados. Sólo admitiendo la posibilidad de un verdadero procedimiento deliberativo entre estos tres ámbitos, se reconocerá que las instrucciones obligatorias no impiden la celebración de acuerdos y consensos.

Los últimos dos argumentos en contra del mandato imperativo tienen cierto halo de elitismo político, entendido como la justificación de la existencia de un grupo de individuos con semejanzas comunes entre sí y diferenciados claramente del resto de la comunidad. El primero de ellos aduce que los representantes políticos desarrollan una actividad que demanda una serie de capacidades que no todos los sujetos de la comunidad poseen. De aquí que resulte fuera de lugar

¹⁰⁷ Gargarella, Roberto y Ovejero, Félix, "Democracia representativa y virtud cívica", en Carbonell, Miguel (comp.) *op. cit.* nota 3, p. 70.

consultar y obedecer a quienes no presenten este tipo de capacidades. El representante es visto como una especie de guía, de maestro o incluso como padre, en quienes dejamos algunas de nuestras decisiones por considerar que tienen algún tipo de ventaja respecto de alguna cuestión.

El problema de esta visión es considerar que la toma de decisiones es una cuestión de conocimientos, sean éstos de naturaleza técnica, profesional o empíricos. Lo anterior no resulta del todo erróneo puesto que no toda decisión es una decisión democrática. Sin embargo, las decisiones propias de un sistema democrático no pueden sustentarse en ello. La característica esencial de la toma de decisiones democráticas consiste en la igual consideración de las opiniones de todos los involucrados y destinatarios de esas decisiones. Esta es la razón principal del porqué no puede considerarse la ventaja intelectual o “superioridad moral” como base de las decisiones democráticas. Si aceptamos esa visión, necesariamente estaremos frente a una comunidad regida por cierta aristocracia, intelectual en el mejor de los casos, y no ya ante una democracia.

El último argumento se fundamenta en que los representantes son quienes están presentes en la asamblea, analizan las distintas posturas que surgen en los debates y quienes finalmente toman las decisiones. La defensa clásica de esta concepción se remonta, de nuevo, al discurso a los electores de Bristol de Burke, quien cuestiona incisivamente la naturaleza de la decisión en la que la determinación precede a la discusión, en la que un grupo de hombres delibera y otro decide y en la que quienes adoptan las conclusiones están acaso a trescientas millas de quienes oyen los argumentos.¹⁰⁸ Para realizar la réplica, me parece interesante reiterar el carácter amplio de la deliberación política. No podemos limitar este proceso deliberativo al terreno solamente de los representantes, a la asamblea, porque resultaría incompleto como veremos a continuación.

¹⁰⁸ Burke, Edmund, *op. cit.* nota 105, p. 312.

El mecanismo que conduce a la deliberación, en primer lugar, se desarrolla a través de todo el sistema social, entendido este como el conjunto de instituciones políticas, jurídicas y sociales, en el que intervienen actores de muy distinta naturaleza. En este punto es aconsejable guiarse por la línea de Habermas estudiada en el capítulo precedente. La importancia que reviste la formación de la opinión y la voluntad política, son el eje articulador de la deliberación. A su vez, para que se construya la opinión y la voluntad política es esencial la existencia de un espacio público cuyos límites no se circunscriben a la asamblea representativa. La expansión de los límites debe ser de tal grado que involucre a los representados, representantes e inclusive a sectores de la comunidad que desempeñan un papel fundamental como lo son los medios de comunicación.

Además de las circunstancias anteriores, el proceso deliberativo se comprende como un flujo de información a través del espacio público. Se trata de un proceso dinámico en el que se intercambia información, analizan y sopesan las distintas posturas y existe un fenómeno de retroalimentación. Por eso es importante concebir la discusión en los tres ámbitos personales del sistema representativo y no caer en un modelo cerrado únicamente al ámbito de los representantes.

Desde este punto de vista y con las consideraciones que se han vertido a través de estas líneas, es posible proponer al mandato imperativo como una posible herramienta al interior de los regímenes representativos contemporáneos o, al menos, mirarlo desde una perspectiva distinta y robustecer el debate respecto de su naturaleza democrática o antidemocrática.

2.5 Crisis de la representación política.

Desde los orígenes del sistema representativo a nuestra época actual han transcurrido aproximadamente poco más dos siglos. A lo largo de este periodo de tiempo, el sistema representativo ha sido trastocado por diversos fenómenos que en buena medida han sumado elementos que le han dado un rostro muy diferente a la democracia representativa surgida a finales del siglo XVIII. Uno de los primeros fenómenos que acompaña el nacimiento de la representación política y que sin duda marca el inicio de una nueva etapa, es el sufragio universal. Sucesivamente, la aparición y proliferación de los partidos políticos, el florecimiento y apogeo de un modelo económico distinto al feudal como lo es el capitalismo, el acaecimiento de dos guerras mundiales, la aparición y posterior derrumbe de regímenes totalitarios, la globalización y muchos otros factores de distinta índole, han modificado nuestras formas de concepción de lo político en general.

Si bien es cierto que hoy en día son pocos los que dudan de la viabilidad de los regímenes democráticos como forma de gobierno, paradójicamente la aceptación y credibilidad de los sistemas democráticos disminuyen a pasos agigantados. Esta falta de confianza e inclusive fastidio de la democracia en general y de la democracia representativa en particular puede ser comprendido en lo que se ha denominado crisis de la representación política. Evidentemente uno de los factores que más ha abonado al malestar, a la desconfianza y aversión del sistema representativo es la actuación de los representantes. Sus acciones y omisiones en el desempeño de su función en no pocas ocasiones dejan mucho que desear. El impacto generado en la percepción de los representados de la actuación de los representantes, genera una serie de críticas desde diversos frentes. Se afirma entonces que la causa del pobre desempeño y ausencia de resultados en la gestión del representante, se deben a cuestiones de tipo económico, cultural o social, por lo que las referencias al sistema económico, a la ignorancia, la corrupción, el egoísmo son los principales motivos de explicación del “desastre político”.

A pesar de ello y de que efectivamente las causas anteriores bien pueden explicar el fenómeno así llamado “crisis de la representación política”, ha faltado el análisis que es posible realizar desde una perspectiva interna. Dicho de otro modo, existe otra vía que nos ayuda a entender el problema de la representación política y que tiene que ver con la forma en que esta institución fue diseñada e incorporada en los distintos regímenes. Al respecto, Gargarella sostiene que la crisis del sistema representativo se debe, en mucho, a que las instituciones representativas fueron diseñadas conforme a presupuestos elitistas que tendieron a eliminar la participación de las mayorías en la política.¹⁰⁹ Para su trabajo, Gargarella enfoca toda su atención en analizar las discusiones constitucionales que tuvieron lugar en Estados Unidos en el siglo XVIII, para extraer los principios sobre los cuales se edificaron las instituciones representativas que existen hoy en día.

Uno de los puntos que llaman mi atención es el que tiene que ver con la visión anti mayoría que surge de la necesidad de controlar y limitar a las facciones cuyo espíritu sectario impide discernir mejor el verdadero interés del país.¹¹⁰ La preocupación residía en la existencia de un grupo de ciudadanos cuyos intereses particulares estuvieran en oposición al interés de la comunidad considerada en conjunto. De esta forma, el sistema representativo impediría la formación de facciones que controlasen la vida política de la nación.¹¹¹

El argumento anterior sirve de base también, como vimos, para suprimir al mandato imperativo y otorgarle al representante un margen de actuación amplio e independiente del representado. A final de cuentas, detrás de este ejemplo y también del ejercicio totalizador de la comunidad, aparece la ficción en la que sólo

¹⁰⁹ Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Distribuciones Fontamara, 1997, pp. 9 y 10.

¹¹⁰ Madison, James, “El Federalista X”, en Madison, James, et al. *El Federalista*, trad. De Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 39.

¹¹¹ Gargarella, Roberto, *op. cit.* nota 109, p. 26.

unos pocos asumen a través del sufragio la representación ideal de la Nación. Este es el problema fundamental que encierra dentro de sí la representación política, y que se ha revelado en la época contemporánea.

En síntesis, los problemas que ahora se presentan derivados de la representación política son causados, entre otros factores, por la naturaleza artificial de la institución. La crisis de la representación política no es más que el resultado del choque entre una realidad y un modelo construido bajo presupuestos que no corresponden a las exigencias y demandas sociales. En este sentido, las crisis deben entenderse como un proceso de readaptación histórica de los modelos institucionales vigentes ante las nuevas exigencias deducidas del proceso social y político.¹¹²

El conjunto de demandas y exigencias puede ser reagrupado en dos esferas claramente diferenciadas: a) demandas bajo la noción *accountability* y b) exigencias bajo la noción de *responsiveness*. Desde mi perspectiva, ambos tipos tienen como origen la desvinculación existente entre representante y representado. El problema no es menor, la desvinculación inevitablemente genera cierta distancia entre representante y representado. Este hecho ha sido el foco de debate y críticas hacia el modelo representativo y se trata, a mi juicio, de la fuente de los problemas que acarrea la democracia representativa.

El mandato libre o representativo que separa la actuación del representante de los representados, impone necesariamente un distanciamiento quedando así marginados prácticamente la totalidad de los ciudadanos.¹¹³ La marginación existente en un sistema representativo se presenta en dos ámbitos, el primero evidentemente es la participación directa de los ciudadanos en las decisiones

¹¹² Porras Nadales, Antonio J., y Vega García, Pedro de, "Introducción", en Porras Nadales, Antonio J., (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 15.

¹¹³ Vega García, Pedro de, "En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual", Puerto Rico, *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, vol. XXXIII, Número 3, Mayo-Agosto 1999, p. 446.

colectivas; el segundo, como consecuencia de la independencia del representante, es la falta de control sobre la actuación del representante.

Precisamente estas dos esferas, que son producto de la desvinculación representativa, son las que actualmente se presentan como los dos grandes conjuntos de demandas y exigencias a las que hemos hecho referencia. Así, la falta de un control sobre los representantes se convierte en la exigencia de una rendición de cuentas o *accountability*, y la limitación a la participación en las decisiones colectivas se refleja en la noción de una capacidad de respuesta de las demandas sociales o *responsiveness*.

La identificación entre las esferas de marginación y los dos conjuntos de demandas, me parece que es el resultado del desarrollo del modelo representativo. Me refiero a que en el funcionamiento “natural” del modelo representativo se hizo evidente el distanciamiento y en muchos casos un total alejamiento entre representantes y representados. A estas alturas, es altamente notorio que los representantes gozan de un campo bastante amplio de independencia que se ha traducido muchas veces en un estatus privilegiado. En este sentido, a los representantes no se les puede obligar a nada, no existen mecanismos efectivos para controlar su actuación y la responsabilidad política es laxa e intermitente.

La prohibición del mandato imperativo o de cualquier instrucción dada por parte de los representantes que tenga carácter obligatorio demuestra que los representados no ejercen alguna influencia decisiva durante el ejercicio de la función del representante. Asimismo, los mecanismos que pudiesen controlar de alguna manera la actuación del representante, necesariamente deben salvar en primera instancia el llamado fuero legislativo para, posteriormente, iniciar un proceso judicial que controle y, en su caso, sancione la conducta del representante. Respecto de la responsabilidad política, no encuentro la forma en que esta resulte un medio efectivo que dirija la conducta del representante; además, el problema de la responsabilidad política sólo puede traducirse en el

momento de la votación a través de los votos de castigo. Es decir, la función de un representante sólo podrá derivar en responsabilidad política hasta el término de su gestión y no así en toda la duración del encargo.

El modelo representativo por sí mismo no promueve una mayor participación política por parte de los representados. El sistema representativo se creó bajo presupuestos que eliminan la intervención directa de los ciudadanos. Aunado a lo anterior, la conducta abusiva, egoísta y cínica de los representantes, generan una antipatía e incredulidad hacia el modelo representativo porque no existen mecanismos que limiten los abusos de los representantes. Lamentablemente, el propio diseño institucional ha fomentado que el ejercicio de la función representativa se distorsione y todo lo relacionado con la política degeneren en corrupción e impunidad.

La manera en que se ha promovido esta perversión de la función representativa deriva de la esfera política del representante que se desvincula en un momento posterior a la votación. Una vez que el representante resulta elegido, su actuación de ninguna manera puede ser controlada por los representados, no hay una rendición de cuentas vertical. Si acaso existe algún tipo de control, este se presenta en un plano horizontal. Durante el desarrollo de la función del representante, el representado juega un papel pasivo puesto que se limita a percibir y evaluar de manera interna la actuación de aquel y sólo podrá calificar su desempeño hasta el próximo periodo electoral.

La función de los representados, en una democracia representativa tal y como fue pensada, se limita al procedimiento de elección. Sin embargo, con la progresiva ampliación de los derechos fundamentales que promueven una participación política como el derecho a la información, derecho de petición, libertad de expresión, entre otros, produce un choque de enormes dimensiones entre un modelo representativo que no permite la participación política directa y la posibilidad real de participar activamente a través del ejercicio de estos derechos.

La crisis de la representación política se presenta, pues, a partir de que el modelo representativo no puede dar cauce a una mayor participación política inminente. La constante tensión entre la exigencia de un mayor control sobre los representantes y la inexistencia de instrumentos o mecanismos que lo posibiliten, genera un ambiente de insatisfacción que aumenta de forma alarmante. Algunas señales que nos indican el estado de insatisfacción, se presentan de diversas formas; el número creciente de marchas, los llamados a la anulación del voto, los bajos niveles de participación en las jornadas electorales, son algunos ejemplos del efecto de la crisis de la representación política.

Además de este pequeño diagnóstico, no hay que olvidar el papel que juegan los partidos políticos. Buena parte de las quejas y de la insatisfacción, o peor aún, lo más probable es que el descrédito generalizado hacia la política se origine en la animadversión a los partidos políticos. A reserva de analizar detenidamente el tema de los partidos políticos en el capítulo siguiente, puesto que se trata de un factor que, debido a su importancia, merece un tratamiento aparte, es necesario dejar anotada la trascendencia de los partidos políticos en un sistema representativo.

Sin profundizar en la naturaleza de los partidos políticos y su función en un régimen democrático, lo que me interesa subrayar respecto de la representación política es el hecho de que todo representante pertenece a un partido político. En este sentido, los partidos políticos determinan quiénes son postulados para ser representantes a través de los distintos procedimientos de elección de candidatos. De aquí que el representante se perciba, en alguna medida, ligado al aparato partidista al que pertenece.

La vinculación entre representante y partido es mucho más estrecha que la que media entre representante y representado porque en este último caso, el representante solo depende del representado en el momento de la votación. En cambio, la relación representante-partido se liga desde el momento en que el representante es militante de un partido y debe recorrer el procedimiento de

selección de candidatos para poder aspirar a ser elegido. Una vez electo, la relación representante-partido no termina ahí, ahora el representante como miembro del órgano parlamentario se encuentra sujeto a los grupos parlamentarios al interior del órgano, por lo que la relación con el partido sigue efectiva. Pero el asunto no acaba aquí, una vez que el representante ha cumplido con su función durante el periodo de tiempo del cargo, el representante, muchas veces, regresa a la estructura partidista para poder buscar de nueva cuenta algún otro cargo al que pueda ser postulado.

Curiosamente, tanto las instrucciones o mandatos imperativos así como el control de los representantes no existe por parte de los representados, pero sí los hay respecto de los partidos políticos. Los votos por bancadas y las sanciones internas de los partidos a sus militantes son mecanismos ejemplares de lo anterior. La incredulidad de los representados hacia los representantes se alimenta de estos hechos, por lo que no es gratuita la percepción de que los representantes y, en general, la clase política se muestran incapaces de representar la voluntad popular, de realizar el interés de sus votantes, de aprovecharse de estos para acceder a lugares de poder desde donde satisfacer sus propios intereses.¹¹⁴

El problema de la representación política, bajo las reflexiones anteriores, se vincula en gran medida al problema de los partidos políticos. En este sentido, podríamos coincidir con Touraine en que la crisis de la representación política es una crisis a nivel de partido, en cuyo núcleo se presenta la existencia de dudas cada vez más fuertes y numerosas que cuestionan la capacidad de los partidos de definir lo que representan.¹¹⁵ A pesar de esta afirmación, me parece que la crisis representativa se presenta en dos niveles, el primero, efectivamente es a nivel

¹¹⁴ Franzé, Javier, "El discurso del malestar civil: la crisis de la política como crisis de lo político", en Porras Nadales, Antonio J., *op. cit.* nota 112, p. 120.

¹¹⁵ Touraine, Alain, "La crise de la représentation politique", *Revue Sociologie et sociétés*, volumen 15, número 1, abril 1983, p. 134, disponible en línea en: <http://id.erudit.org/iderudit/001801ar>

partidista porque a final de cuentas, son los partidos políticos quienes postulan los candidatos a ocupar los cargos de elección popular bajo sus procedimientos internos y logran tener un vínculo muy estrecho para con el representante. El segundo nivel, es el que hemos ido caracterizando como la falta de vinculación del representante con sus representados, por lo que no se genera ni un control o rendición de cuentas vertical, ni existen mecanismos que generen una comunicación para atender las demandas de los representados.

Finalmente, es oportuno resaltar el carácter transitorio de la crisis de la representación política puesto que toda crisis, concebida como un proceso, no es perenne. Sin embargo, desde mi perspectiva, hay dos caminos que disiparán la problemática. En el primero se configurará y articulará un modelo de representación política que responda a los desafíos de la era contemporánea, que se separe del modelo anquilosado heredero de la tradición de finales del siglo XVIII. El otro camino, debido a la tensión generada en este esquema clásico liberal, resultará en la descomposición del modelo representativo dando lugar a opciones de corte autoritario, puesto que las piezas principales de la democracia representativa, es decir, los partidos políticos, los representantes políticos y la ciudadanía participativa, se mostraron ineficaces para lograr un equilibrio y resolver los problemas de la comunidad política. De nosotros depende escoger entre configurar un nuevo modelo de representación política o mantener el que hemos heredado desde hace casi dos siglos.

2.6 Revocación de mandato y reelección de representantes.

La crisis de la representación política que presenciamos actualmente ha brindado la oportunidad de formular distintas vías de solución desde diversos bandos. En principio podemos distinguir dos posturas que son incompatibles entre sí. Por una parte encontramos a quienes defienden y sugieren un mayor fortalecimiento del sistema representativo; por otra, identificamos a quienes critican el modelo representativo y propugnan por una mayor participación política de los electores. Los primeros podríamos ubicarlos bajo el nombre de

“representacionistas” y los segundos como “participacionistas”. No está de más insistir que, frente a dos posturas antagónicas, muchas veces, si no es que todas, existen entre ellas diferentes perspectivas que tienden en mayor o menor grado hacia alguno de los dos polos.

Por esta razón, ya no serían solamente dos opciones las que ofrecen alternativas a la problemática de la representación política. El debate se desplegaría, por ejemplo, en cuatro alternativas o modelos como lo sugiere Ovejero: a) representativo/deliberativo, b) representativo/negociador, c) participativo/deliberativo y d) participativo negociador.¹¹⁶ En este sentido, el factor que diferencia las posturas representativas de las participativas depende del acento que se marque en el control de los ciudadanos sobre sus representantes.¹¹⁷

Así las cosas, en los siguientes párrafos propongo una línea de debate que recoge tanto un aspecto participacionista como representativista. Por lo que se refiere al primero, me interesa el tema de la revocación de mandato y, desde el segundo modelo, me referiré a la reelección de representantes.

La revocación de mandato hoy en día es, quizás, la propuesta emblemática de las posturas que abogan por una mayor intervención de los electores en una democracia. A su lado, también podemos localizar al mandato imperativo aunque con menos popularidad y apoyo.¹¹⁸ No obstante, uno y otro se encuentran muy vinculados. Es conveniente recordar que ambas ideas, antes de pertenecer al ámbito político, son conceptos cuyos orígenes se hallan en el derecho privado.

¹¹⁶ Ovejero Lucas, Félix, “Democracia liberal y democracias republicanas. Para una crítica del elitismo democrático”, en Carbonell, Miguel, *op. cit.* nota 3, p. 119.

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ Además de estas dos, se consideran también al plebiscito, referéndum e iniciativa popular, los mecanismos que tienden a lo que se ha denominado directismo político.

Desde el punto de vista jurídico, la revocación de mandato es una forma de extinción de la relación representativa. Se trata entonces de un acto jurídico de declaración de voluntad del representado o dominus.¹¹⁹ Generalmente, el fundamento de la revocabilidad del mandato se encuentra en la pérdida de confianza del dominus hacia el representante.¹²⁰ Si bien la revocabilidad del mandato es la regla general, existe lo que se ha denominado como irrevocabilidad del mandato. Es preciso subrayar que se trata de un supuesto excepcional que es admisible para ciertos casos. La revocabilidad del mandato me parece que se traduce en un control por parte del dominus de la actuación del representante.

Ya en el terreno político, la revocación de mandato se refiere al procedimiento a través del cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido.¹²¹ Desde el punto de vista de Kelsen y, en congruencia con su concepto de representación política, la revocación de mandato es la herramienta que garantiza que la voluntad del representante ha de ser ejecutada.¹²² Se trata de un instrumento que orilla al representante a actuar de cierta forma. Esta actuación, pues, teóricamente está delimitada en el mandato imperativo. De esta forma, mandato imperativo y revocación de mandato son herramientas complementarias de control de la actuación del representante.

Las objeciones hacia la revocación de mandato son similares a las del mandato imperativo dado que implican la negación de la independencia del representante frente a sus representados. De aquí que los representativistas se

¹¹⁹ Díez- Picazo, Luis, *op. cit.* nota 9, p. 298.

¹²⁰ Díez- Picazo afirma que el fundamento básico no se encuentra en la pérdida de la confianza sino en la autonomía privada del dominus; la libertad personal y su arbitrio supremo sobre sus intereses constituyen el fundamento de la revocabilidad. *Idem.*

¹²¹ García Campos, Alán, "La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico", *Quid Juris*, Publicación del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, México, año 1, volumen 1, 2005, p. 28.

¹²² Kelsen, Hans, *op. cit.* nota 77, p. 344.

nieguen a aceptar alguno de los dos mecanismos. Por otra parte, los participacionistas creen que el establecimiento de alguno o de ambos instrumentos permitirían acortar la distancia y el alejamiento entre representantes y representados al tener un control sobre aquellos.

En este punto, bien vale la pena admitir que, desde ambas posturas, existen argumentos a favor y en contra de estos mecanismos. A pesar de que los argumentos en contra son los que prevalecen en los debates académicos, no encuentro razón alguna para menospreciar las razones a favor de alguna de las dos herramientas. Al contrario, las razones a favor ofrecen alternativas de solución al problema de crisis representativa antes estudiado. Analicemos entonces la revocación de mandato.

La revocación de mandato significa la destitución del funcionario público electo a través de un sistema de votación en el que participan los electores que, en principio, habían votado por el funcionario. Los elementos fundamentales son la participación del cuerpo electoral y su capacidad de producir el efecto jurídico de la separación del cargo. Si hablamos de un control que se ejerce hacia los representantes, a diferencia de los controles de naturaleza horizontal que se ejercen por sujetos que se encuentran en la misma esfera como puede ser el juicio político, el control de la revocación de mandato es un control vertical. Esto quiere decir, recordando lo apuntado en el capítulo primero de la investigación, que son los ciudadanos como electores los que tienen la facultad de exigir información sobre la actuación de los funcionarios públicos y también son capaces de imponer algún tipo de sanción. La revocación de mandato, en estos términos, se presentaría como un tipo de rendición de cuentas o accountability vertical.

Es importante resaltar que, la revocación de mandato como instrumento que posibilita la separación del cargo del funcionario público, adquiere especial importancia porque se trata de un control que se ejerce antes de que termine el periodo para el cual fue elegido. A partir de ello, resulta fundamental precisar dos cuestiones. En primer término, establecer los destinatarios de la revocación; en

segundo lugar, precisar las restricciones que se necesitan para iniciar el procedimiento.

De manera general, los destinatarios del procedimiento pueden ser todos aquellos funcionarios públicos que son electos a través del mecanismo del voto. En este sentido, se contemplan a los integrantes del poder legislativo como a los del poder ejecutivo; inclusive, pero de manera excepcional encontramos también a los integrantes del poder judicial. No obstante, es posible que algunos funcionarios públicos que no fueron electos a través del voto puedan ser sujetos de este control.¹²³

Por lo que toca a las restricciones, tampoco existe uniformidad en cuanto a su extensión y número. En la mayoría de los casos suelen presentarse restricciones en cuanto al momento de su iniciación. Si bien el procedimiento funciona una vez electo el funcionario y hasta antes de la conclusión de su encargo, la limitación consiste en no poder iniciar el mecanismo en dos momentos, esto es, al inicio del cargo y al final de este. No es necesario abundar sobre las razones de dicha limitación puesto que claramente se trata de una limitación de carácter práctica al permitir un periodo razonable de valoración del desempeño. Además de esta limitación temporal, puede darse el caso de una limitación de número al especificarse que solamente podrá iniciarse el procedimiento una sola ocasión durante el encargo del funcionario.

Otra restricción tiene que ver con la delimitación de los sujetos que pueden iniciar el mecanismo, esto es, delimitar quién o quiénes pueden pedir que se inicie el procedimiento. En este sentido, pueden establecerse porcentajes del padrón electoral o del número de sufragantes de la elección anterior para que notifiquen al funcionario la intención de sujetarlo a la revocatoria.¹²⁴ Además de las dos restricciones anteriores, debido a la gravedad del efecto jurídico, esto es, la

¹²³ García Campos, Alán, *op. cit.* nota 121, p. 30.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 31.

separación del cargo, puede existir una limitación en la votación que revoca al funcionario; es decir, se establecen requisitos como mayorías calificadas o votaciones condicionadas. Estas últimas refieren a que la revocatoria surtirá efectos siempre y cuando el número de votantes a favor de la revocación resulte igual o mayor al número de votantes que lo eligió.¹²⁵

Como podemos advertir, el establecimiento de unos u otros requisitos para que se configure el procedimiento no es uniforme. Quizá lo primordial, antes de incorporar la figura a algún orden jurídico, sea sopesar la viabilidad del mecanismo y las razones a favor o en contra de dicho instrumento. Por tal motivo, las razones en pro y contra de la revocatoria de mandato son las siguientes.

Las razones a favor de la revocación se enfocan a resaltar la participación de los electores de una forma mucho más amplia comparada con aquella en la que solamente se limita a las elecciones. Dicha amplitud se entiende en términos positivos y en varios sentidos. El primero de ellos refiere a una mayor cercanía entre representante y representado en función de que el mecanismo promueve una mayor comunicación entre estos. Esta mayor comunicación se refiere a una rendición de cuentas en la que los representantes se encuentran obligados a proporcionar información respecto de su gestión en el cargo y, por parte de los representados, el derecho de exigir y pedir información sobre los resultados y el desempeño del representante.

Por otra parte, la posibilidad de exigir y recibir información sobre la gestión del representante también promueve que los electores estén atentos, vigilen y monitoreen la actuación de aquel. Se incentiva la actuación responsable tanto de los electores como de los elegidos en tanto que los primeros, a partir de una valoración de las funciones del representante, realizan un examen crítico que puede resultar en la destitución de este. Por su parte, la actuación de los representantes queda sujeta de cierta forma que no permite el abuso o la

¹²⁵ *Idem.*

ineptitud so pena de que, efectivamente, sea revocado de su cargo. Además, la ventaja del control vertical reside en que resulta un control más efectivo puesto que, al no ser un control por parte de sujetos que se encuentren en la misma esfera o ámbito, dificultaría la existencia de arreglos que terminen en favores que protejan o encubran el mal desempeño o abuso por parte de un representante.

En contrapartida, los argumentos en contra se apoyan en distintas observaciones. Se considera que existen métodos diferentes y mejores para evaluar el desempeño y castigar, en su caso, el abuso del ejercicio, dado que dependen de responsabilidades reales derivadas de procedimientos que otorgan garantías del debido proceso y son realizadas por profesionales, sean de la política o del derecho.¹²⁶ Los procesos de revocación son altamente disruptivos, polarizados y susceptibles de confusión, manipulación y emotividad que provocan una división artificial de la sociedad que promueve el surgimiento de posiciones intransigentes.¹²⁷

Además, el mecanismo resulta ineficaz porque puede darse el caso de que exista un error en el destinatario. Se piensa también que el instrumento es una afrenta expresa hacia el modelo representativo y se menoscaba la independencia del representante. Otro argumento en contra resalta lo peligroso que puede convertirse el mecanismo, esta idea se sustenta en que el instrumento puede ser utilizado para fines indeseables como el acoso y el chantaje por parte de grupos minoritarios.¹²⁸ Finalmente, hay argumentos que apelan al elevado costo que resultaría del establecimiento de tal procedimiento.

Hasta aquí las reflexiones a favor y en contra de la revocación de mandato. El debate entre participacionistas y representativistas sigue abierto. Conforme a las reflexiones que quedaron anotadas en el apartado anterior, es probable que la

¹²⁶ *Ibidem*, p. 36.

¹²⁷ *Idem*.

¹²⁸ *Idem*.

revocación de mandato sea una posible alternativa en la nueva configuración de la representación política. No espero que sea la solución a todos los problemas que derivan de la representación ni tampoco ignoro los problemas que traería consigo su establecimiento. Ante todo, cabe aclarar que los mecanismos e instrumentos por los que abogan los participacionistas son complementarios y nunca sustitutivos de las instituciones de la democracia representativa. A final de cuentas, no podemos eludir la realidad de la imposibilidad de la democracia directa. Por esta razón, incluyo otra propuesta que, a diferencia de la anterior, parte desde una perspectiva representativista y, por lo tanto, se presenta como una vía para afirmar y proporcionar mayor solidez a la representación política. Me refiero a la reelección legislativa o parlamentaria.

En un sentido amplio, la reelección se refiere al mecanismo que hace posible que un funcionario público electo, una vez terminado el periodo para el cual fue elegido, pueda volver a ejercer el mismo cargo durante un periodo igual al anterior. La extensión del presupuesto anterior permite que todos los cargos de elección popular sean susceptibles de la reelección. Por tal motivo es pertinente aclarar que en las líneas siguientes me referiré de manera exclusiva a la reelección de los miembros del poder legislativo, es decir, de los representantes políticos en estricto sentido. Dejo de lado, así, las reflexiones en torno a la reelección de los titulares del poder ejecutivo puesto que es una cuestión que debe diferenciarse de la reelección legislativa y, por tanto, su estudio merece un análisis por separado dado que implica circunstancias y argumentos de distinta naturaleza.

Una vez hecha la precisión correspondiente, fijemos nuestra atención en la reelección parlamentaria o legislativa. Lo que me interesa destacar en este texto son los fundamentos o justificaciones de la propuesta. El análisis permitirá visualizar de mejor forma los alcances de su establecimiento en un régimen determinado y ofrecerá otro espacio para el debate.

La mayoría de los argumentos que sostienen la idea de la reelección legislativa coinciden, básicamente, en dos grandes proposiciones. La primera, con una gran difusión y aceptación sustenta que la reelección permite que los legisladores se profesionalicen y especialicen en sus tareas.¹²⁹ En segundo término se señala que, a través de ella, es posible establecer un mecanismo de rendición de cuentas.¹³⁰

Las ventajas atribuidas al par de premisas anteriores son diversas. Se menciona que la profesionalización sería algo benéfico porque legisladores profesionalizados y especializados mejorarían las leyes, se entrenarían en el arte de la negociación, de la cooperación, y de la búsqueda de acuerdos. En suma, los beneficios se presentan en cuatro sentidos: para el electorado, para los partidos, para el poder legislativo y hasta para la presidencia.¹³¹

La profesionalización y especialización son consideradas como un maximizador de acuerdos porque suponen un cúmulo de experiencia. Así, un representante que permanezca en el cargo durante un tiempo considerable, adquirirá las herramientas necesarias para realizar un trabajo de mejor calidad, sus habilidades de comunicación y de consenso se perfeccionarán, la especialización en el trabajo legislativo permitirá que las propuestas sean adecuadas y congruentes. Todo esto se traduciría en una mejora del trabajo legislativo y un fortalecimiento del poder legislativo.

Por su parte, la rendición de cuentas implicaría un acortamiento de la distancia entre representante y representado; se estrecharían los vínculos entre

¹²⁹ Dworak, Fernando F., *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 232.

¹³⁰ López Rubí Calderón, José Ramón, "Reforma y consolidación democrática. La reelección legislativa inmediata", *Revista Este País. Tendencias y opiniones*, México, Número 167, Febrero de 2005, p. 29.

¹³¹ Lujambio, Alonso, "Reelección legislativa y estabilidad democrática", *Revista Estudios. Filosofía, Historia, Letras*, ITAM, México, número 32, primavera 1993, p. 55.

ellos a la vez que se desligarían los vínculos entre los representantes y los partidos políticos. El lado positivo de la separación entre partido político y representante radica en que se evita el sometimiento de este a las decisiones de la dirigencia partidista. La sumisión se presenta en razón de que los partidos políticos deciden quiénes serán los candidatos para ocupar el cargo público. De esta forma si el representante decide, una vez que ha terminado su encargo, volver a participar en la selección para ser candidato para otro cargo público, la única probabilidad para lograrlo es que su actuación se caracterice por una obediencia hacia su partido.

La reelección implica, entonces, que la obediencia partidista disminuya dado que los representantes que aspiran de nueva cuenta a ocupar un cargo de elección popular, lo pueden hacer en tanto que su posibilidad depende de la evaluación de los electores y no ya de la evaluación del partido

Considero que a final de cuentas, con la reelección legislativa se intenta dar solución a dos problemas mayores. Primeramente ofrecer una alternativa para mejorar el pobre desempeño de los legisladores; en segundo lugar, evitar que la mala actuación del representante, provocada o no por los partidos políticos, sea sometida a revisión, a la observación y escrutinio de los electores otorgando la posibilidad de evaluarlos y, en su caso, castigar o recompensar una mala o buena actuación. Y quizás un tercer argumento a favor que señala la existencia de una mejor gobernabilidad por la permanencia potencialmente mayor de interlocutores que establecen canales de comunicación y entendimiento más duraderos y no que éstos se reconstruyan cada legislatura.

Por lo que se refiere a los argumentos en contra de la reelección legislativa, encontramos dos posiciones diferentes que se enderezan precisamente frente a las dos proposiciones a favor. Conforme a la primera proposición, se aduce que la profesionalización y especialización provocaría la exclusión de nuevos

legisladores y se fomentaría un contexto de cacicazgo caracterizado por la defensa de intereses locales o sectoriales.¹³²

De acuerdo con la segunda, la rendición de cuentas se encamina a tener un control del representante por parte de sus electores. Ello implica un desplazamiento de la función de control que ejercen los partidos políticos sobre los representantes, lo que causa un debilitamiento de la disciplina partidista.¹³³ Por consecuencia el partido político resentiría una merma en su organización.

Los dos argumentos en contra tienen razón hasta cierto punto, efectivamente se corre el riesgo de excluir nuevas opciones políticas si no se limita el número de reelecciones. Por otro lado, veo difícil la posibilidad de una relajación de la disciplina partidista por parte del representante a grado tal de depender totalmente del electorado. El representante como miembro de un partido político asume ciertos principios comunes que lo identifican como miembro del partido. Dicha identificación suele presentarse en la manera de abordar, discutir y votar alguna propuesta o problemática. No olvidemos que los partidos políticos no solamente tienen un ámbito de acción restringido al exterior de las asambleas o congresos, sino por el contrario, se amplía al interior de las asambleas para constituir los grupos parlamentarios. Por este motivo me resulta difícil concebir a representantes que, guiados por la evaluación de sus electores, permanezcan aislados de la dinámica parlamentaria.

A partir de las consideraciones anteriores, propongo someter a discusión las siguientes ideas que, a mi juicio, no podemos soslayar respecto de la reelección legislativa. Como primer punto, por lo que se refiere a la rendición de cuentas, me gustaría resaltar el hecho de que se considera al ejercicio de la votación como el medio idóneo para ejecutar una posible sanción por una deficiente actuación del representante. Es decir, los que apoyan a la reelección

¹³² Dworak, Fernando F., *op. cit.* nota 129, p. 250.

¹³³ López Rubí Calderón, José Ramón, *op. cit.* nota 130, p. 31.

sostienen que a través de ella es posible una rendición de cuentas y, en consecuencia, sancionar al representante no reeligiéndolo.

No estoy del todo de acuerdo con tal aseveración por una cuestión de grado. Me refiero a que sí es posible considerarla como un medio de rendición de cuentas pero habrá que recordar que la rendición de cuentas comprende dos cuestiones distintas. La primera tiene que ver con el hecho de proporcionar y exigir información, esto es, answerability. El otro componente se refiere a la posibilidad de establecer una sanción con base en la información proporcionada, es decir, hablamos del enforcement. En este sentido, a través de la reelección legislativa la answerability tiene un buen camino para su realización. No obstante el enforcement, desde mi punto de vista, es muy débil.

Me parece que la efectividad de la no reelección como sanción es de baja intensidad. La no elección evita que un mal representante vuelva a tener acceso a un cargo, lo cual, no necesariamente significa una sanción que castigue un abuso de poder o una violación de los deberes públicos. Es probable que la cuestión sea un problema de grado de sanciones, pero a pesar del carácter débil sancionatorio de la no elección, lo importante del asunto es que se establece un control vertical, lo cual me parece un gran avance.

El otro punto a debatir se relaciona con la idea de que la reelección legislativa tiene como ventaja la profesionalización y especialización de los representantes. Considero que para abordar el tema resulta necesario distinguir las ventajas prácticas, que suponen la profesionalización y la especialización, de las implicaciones teóricas que conlleva esta propuesta. Estoy de acuerdo en que las ventajas reflejarían una mayor calidad del trabajo legislativo y ayudaría a la construcción de acuerdos con una enorme facilidad. Sin embargo, habrá que ser muy cautelosos con los fundamentos teóricos de la propuesta porque podrían arrastrarnos a justificaciones que se alejan de los principios democráticos.

Habrá entonces que delimitar el sentido de profesionalización y especialización de los representantes. Si hablamos de profesionalización, no estoy

muy seguro a qué se refieren los que traen a colación este término. Podemos referirnos a profesionalización en dos sentidos distintos: a) como la adquisición de aptitudes o habilidades a través del tiempo que permitan un desempeño óptimo, o bien, b) como la participación de individuos que previamente poseen ciertas aptitudes o habilidades entre las cuales figuran la especialización. En este contexto, la especialización se refiere a la atribución de ser experto en alguna cuestión.

Lo anterior nos lleva a distinguir entre representantes que se profesionalizan y especializan en ciertos temas o asuntos y, por otra parte, representantes que previamente son profesionales y expertos en diversas áreas que accederían a las asambleas. Ambas opciones nos conducen al tema de la profesionalización de la política, tema que por sí solo necesitaría de un trabajo de investigación aparte. Por lo tanto, me contentaré con dejar apuntadas las inquietudes que derivan de este problema.

Si retomamos el sentido de profesionalización como aquella posibilidad del representante de dedicarse exclusivamente al trabajo representativo adquiriendo un conjunto de habilidades, el inconveniente sería una incompatibilidad con el principio democrático de brindar el acceso a la toma de decisiones públicas a todos. Se crearía un grupo de representantes profesionales dedicados a la toma de decisiones públicas y se relegaría todavía más el papel de los electores al ejercicio de la votación.

Si adoptamos el sentido de la profesionalización como la participación más extendida de miembros que son expertos en diversas áreas debido a su preparación intelectual y su formación profesional anterior a la ocupación del cargo, nos topáramos con la existencia de una élite distinguida por sus capacidades y, de nueva cuenta, la participación de todos en la toma de decisiones públicas como principio democrático resulta incompatible con esta postura. La balanza se inclinaría hacia una división del trabajo y no a la participación política.

Como podemos advertir, las dificultades con que tropieza la profesionalización de la política en el plano teórico no son menores. No obstante vale la pena valorar en su justa dimensión las ventajas prácticas que supondría tal profesionalización, y vaya que resultarían oportunas si evaluamos el desempeño actual de los representantes; máxime si el sentido de la profesionalización se refiere a las estructuras legislativas, es decir, al personal de apoyo de los representantes. La reelección legislativa se presenta así como un derrotero viable para evolucionar hacia la configuración de un nuevo modelo de representación política.

CAPÍTULO TERCERO

PARTIDOS POLÍTICOS

El análisis de la democracia representativa conduce inexorablemente a explorar uno de los factores primordiales que hacen posible su desarrollo como forma de gobierno. Me refiero a los partidos políticos. Si bien nunca han gozado de gran simpatía desde su aparición, hoy en día las críticas hacia estas organizaciones provienen de diferentes flancos y parecen ser mucho más enérgicas. Los embates dirigidos a los partidos políticos han dado como resultado la falta absoluta de confianza en ellos. Lo anterior contribuye, cada vez más, a su repulsión y aversión como instrumentos esenciales en una democracia representativa.

Es innegable que la actuación y desempeño de los partidos políticos ha sido decepcionante y muchas veces indignante. Con justa razón las críticas hacia estos modelos organizativos han subido de tono. Sin embargo, no comparto la idea de aquellos que radicalmente promueven la eliminación y debilitamiento de los partidos políticos en un régimen democrático. Soy crítico de los partidos políticos pero no puedo eludir la necesidad de éstos en una democracia representativa. En términos lógicos, los partidos políticos son una condición necesaria para el desarrollo de una democracia representativa pero no suficiente.

La base del desarrollo del presente trabajo, entonces, es la afirmación de los partidos políticos como factores fundamentales en la configuración de la democracia representativa. A partir de esta premisa intentaré delinear un marco crítico centrado en la naturaleza elitista de dichas organizaciones cuyo objetivo será mostrar los puntos problemáticos que, a mi juicio, afectan el desarrollo de una democracia.

De esta manera, quisiera comenzar por aclarar y profundizar la cuestión de la necesidad de los partidos políticos en un régimen democrático, puesto que es la base del presente texto y creo también, el foco de distintas críticas por lo que considero que es un buen punto de partida para el debate y la discusión. Desde mi punto de vista, los partidos políticos son imprescindibles dada la función que desempeñan y no por otra cosa. En este punto, las reflexiones de Kelsen nos pueden orientar en ese sentido.

El análisis de Kelsen sobre los partidos políticos deriva del razonamiento acerca de la formación de la voluntad estatal. Kelsen admite que la única democracia posible es la democracia representativa dado que la democracia directa no puede llevarse a cabo dentro de comunidades complejas; así, la representación política como sistema de división del trabajo, limitante de la libertad dicho sea de paso, es la fórmula que permite la formación de la voluntad estatal; o dicho de otro modo, es a través de la representación política y del parlamentarismo dentro de las sociedades complejas que puede formarse la voluntad estatal, esto es, la creación del orden estatal.

De este modo, en la democracia representativa solamente un sector de los sujetos vinculados a las decisiones colectivas forma parte de la toma de decisiones. Además, es importante mencionar que el modelo democrático de Kelsen se desarrolla a partir de la aceptación de un relativismo ético, lo que significa que existe una pluralidad de intereses dentro de una comunidad. En este orden de ideas, los partidos políticos son los instrumentos que reúnen a los afines en ideas con objeto de garantizarles una influencia eficaz en la marcha de la vida pública.¹

Kelsen reconoce que el individuo aislado no ejerce influencia efectiva en la formación de la voluntad estatal y que la única forma posible para que se logre una actuación sobre la voluntad colectiva es la reunión de individuos en

¹ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. De Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, México, Ediciones Coyoacán, 2005, p. 35.

organizaciones definidas por diversos fines políticos.² En este tenor, los partidos políticos son herramientas que permiten que un conjunto de individuos que comparten intereses, ideas o deseos respecto de las decisiones políticas, cobren mayor fuerza y puedan lograr alguna influencia efectiva en la toma de decisiones. De aquí la idea que quisiera dejar anotada con ahínco: los partidos políticos son instrumentos, herramientas que tienen como función la agregación de intereses comunes para poder incidir de manera efectiva en la toma de decisiones colectivas.

A partir de esta base funcional podemos buscar los elementos restantes para la configuración de un concepto de partido político. Lo anterior no significa ofrecer una teoría de los partidos políticos o cosa parecida dado que el esfuerzo sería por demás vano y pretencioso. A través de las múltiples obras que se han escrito sobre los partidos políticos en el transcurso de poco más de un siglo, no se ha podido erigir una teoría que comprenda cabalmente el fenómeno del partido político. Sin embargo, existen diversos textos que nos ayudan a entender las distintas perspectivas, elementos y facetas de los partidos políticos.

Aquí nos limitaremos a enunciar algunas reflexiones de distintos autores para ofrecer un panorama sobre el tema en cuestión. Dado que el tema es sumamente extenso es seguro que muchos puntos queden sin abordar o que la perspectiva aquí presentada sea insuficiente. No obstante, la intención es abrir la puerta al debate o, mejor dicho, dejarla abierta porque el debate existe desde hace tiempo.

En este sentido, en primera instancia sería oportuno aclarar la concepción del partido político como un instrumento. Quizá resulta limitado caracterizar al partido político como un instrumento o herramienta porque no aporta información sobre la naturaleza del fenómeno. Considero que un buen punto de partida es considerar al partido político como una forma de organización entre sujetos. Es

² *Ibidem*, p. 37.

decir, la organización se considera como el único medio para llevar adelante una voluntad colectiva.³ Con base en ello, el partido político como organización se fundamenta en un conjunto de individuos que se relacionan entre sí por la convergencia de intereses. El elemento que diferencia al partido político de otras organizaciones es el objetivo que persigue. En este caso, el objetivo del partido político se encamina a la conquista o influencia de la dirección de una asociación.⁴

Los factores que destacan de lo anteriormente anotado son: a) existencia de un grupo de individuos relacionados entre sí por una identificación de intereses, b) El grupo se caracteriza por su composición organizada, c) la existencia de estos grupos en el seno de una asociación mayor, y d) el objetivo de influir en la dirección de dicha asociación. Es probable que estos factores constituyan los elementos mínimos de cualquier definición de partido político a pesar de la discrepancia conceptual que pudiese existir entre diversos autores.

Con estos elementos primarios comenzaré el desarrollo de la investigación, por lo que el análisis del origen de los partidos políticos nos ayudará a comprender de mejor forma la naturaleza de estas organizaciones.

3.1 Origen

Resulta bastante práctico para una exposición de los orígenes de los partidos políticos, diferenciar dos planos que se encuentran enormemente vinculados. Me refiero a que el origen de estas organizaciones puede encontrarse tanto en el ámbito teórico como en la esfera práctica. Desde la perspectiva teórica, el origen se enfoca a señalar el uso del concepto *partido* como una idea política. Por esta razón, la aparición del término en los textos políticos nos orienta para descubrir el sentido que se le adjudicaba para designar al fenómeno político. Por

³ Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. De Enrique Molina de Vedia, Argentina, Amorrortu Editores, 1991, tomo I, p. 67.

⁴ Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. De José Medina Echavarría et al., México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 229.

otra parte, el plano fáctico nos ayuda a comprender las circunstancias sociales y políticas que dieron base a la constitución de dichas organizaciones.

Esta diferenciación de planos, cabe aclarar, se realiza como un ejercicio académico de análisis que facilita la comprensión del fenómeno y no como una distinción clara ya constituida; al contrario, la aparición del fenómeno en uno u otro plano y, en consecuencia, su influencia recíproca no es tan sencilla de determinar.

Así las cosas, desde el plano teórico, la aparición del término *partido* surge en medio de una ambigüedad de significado. Las causas de la indeterminación es el uso indistinto que se realizaba en los textos políticos entre los términos *partido* y *facción* a pesar de que éste último gozaba de cierta antigüedad frente a aquél.⁵ No obstante, ambos términos derivan del latín y contienen un significado diferente que gradualmente se fue aceptando. Facción procede del verbo latino *facere* (hacer, actuar) y la palabra *factio* comienza a significar entre los autores, un grupo político dedicado a un *facere* perturbador y nocivo.⁶

Por su parte, la palabra *partido* deriva del verbo latino *partire* cuyo significado es dividir. Sin embargo, encontramos también de forma paralela el término *secta* del latín *secure* que significa separar, cortar y, por tanto, dividir.⁷ De tal suerte que, por la coexistencia de ambos conceptos aquél comenzó a adquirir cierta flexibilización en su significado, orillándolo a asociarlo con la idea de parte; además, el término partido empezó a ser utilizado bajo las nociones de compartir procedente del francés *partager*, y del inglés *partaking* o *partnership* y *participation*.⁸

⁵ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, trad. De Fernando Santos Fontela, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 28.

⁶ *Idem*.

⁷ *Ibidem*, p. 29.

⁸ *Idem*.

Así, al convertirse la palabra “parte” en “partido”, dada la significación que acarrea la idea de parte, al referirnos al partido podemos adjudicarle dos sentidos: el derivado del latín *partire*, esto es, dividir, o bien el asociado a la noción de parte y atribuirle el sentido de compartir o de participación. A juicio de Sartori, este fenómeno ayuda a explicar por qué el término partido tuvo una connotación menos negativa que la de facción y, al mismo tiempo, el uso entre estos dos términos fuera intercambiable en el siglo XVIII.⁹

Respecto del plano fáctico, el origen de los partidos políticos se encuentra sujeto a diversas teorías. La razón fundamental de esto, radica en que para poder determinar un origen fáctico del fenómeno, muchas veces se parte desde distintos elementos teóricos para considerar a un partido como tal. De esta manera, mientras algunos autores consideran a ciertas organizaciones como el origen de los partidos políticos, otros rechazan tales afirmaciones considerándolos como meros antecedentes de los partidos.

Aclarado lo anterior, la propuesta de Lapalombara y Weiner en clasificar a las distintas teorías me parece una guía excepcional. Como punto de inicio, se concibe al partido como aquella organización de la que se espera la organización de la opinión pública y la comunicación de las demandas hacia el centro del poder gubernamental y de decisión.¹⁰ Esta función organizativa y comunicativa, siguiendo a los autores, sugiere que los partidos políticos surgen cuando las actividades de un sistema político alcanzan cierto grado de complejidad, o cuando la noción de poder político llega a incluir la idea de que la multitud debe participar o ser controlada.¹¹ Este aspecto coincide con lo que Weber apuntaba sobre la

⁹ *Idem.*

¹⁰ Lapalombara, Joseph y Weiner, Myron, “The origin and development of political parties”, en Lapalombara, Joseph y Weiner, Myron (eds.), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 3.

¹¹ *Idem.*

existencia de cierto grado de desarrollo en las comunidades para el florecimiento de los partidos políticos.¹²

A partir de lo anterior, la definición de partido político comprende cuatro características: a) continuidad en la organización, b) organización permanente a nivel local caracterizada por la constante comunicación y demás relaciones entre las unidades locales y nacionales, c) determinación consciente de los líderes en ambos niveles, local y nacional, de tomar y mantener el poder decisorio solos o bien en coaliciones con otros, y no simplemente tener influencia en el ejercicio del poder, d) interés por parte de la organización en la búsqueda de seguidores en las votaciones o de alguna manera esforzarse por el respaldo popular.¹³

Con estos elementos definitorios, solamente es posible considerar a los partidos políticos a partir del inicio del siglo XIX. Lapalombara y Weiner señalan la existencia de tres distintas teorías que dan respuesta al origen de los partidos: a) teoría institucional, b) teoría histórica y c) teoría del desarrollo.¹⁴

La primera de ellas se centra en la relación entre los primeros parlamentos y la aparición de los partidos. La teoría histórica se enfoca en las crisis históricas en las que se han encontrado los sistemas políticos en el momento del desarrollo de los partidos. Finalmente, la teoría desarrollista relaciona a los partidos con el amplio proceso de modernización.

La teoría institucional que asocia el origen del partido al desarrollo de los parlamentos es representada por Moisei Ostrogorski y, posteriormente, Maurice Duverger en la década de los años 50 del siglo pasado. Para Duverger, el desarrollo de los partidos políticos se encuentra ligado al fenómeno de la democracia representativa. La extensión del sufragio popular y de las

¹² La existencia del partido político solo puede darse en el seno de las comunidades que están, de algún modo, socializadas. Weber, Max, *op. cit.*, nota 4, p. 693.

¹³ Lapalombara, Joseph y Weiner, Myron, *op. cit.*, nota 10, p. 6.

¹⁴ *Ibidem*, p. 7.

prerrogativas parlamentarias son la base de la configuración de los partidos políticos.¹⁵

Por esta razón, los grupos parlamentarios y los comités electorales son, generalmente, el origen de los partidos políticos. No obstante, Duverger admite que existen casos que no siguen este esquema y que la génesis se localiza al exterior de las asambleas parlamentarias.¹⁶ En síntesis, el origen de los partidos políticos comprende dos vías: 1) al interior del parlamento y 2) al exterior de las asambleas parlamentarias.

El proceso de formación de los partidos políticos a través de la primera vía, sigue una ruta bien definida. En primera instancia, se crean los grupos parlamentarios. Posteriormente, aparecen los comités electorales y, finalmente, se crea una relación permanente entre estos dos elementos.¹⁷ Respecto de la génesis al exterior de las asambleas parlamentarias, el proceso se caracteriza por la intervención de grupos ajenos al marco parlamentario:¹⁸ sociedades de pensamiento, clubes populares, periódicos, sindicatos, iglesias, sociedades secretas, agrupaciones clandestinas, grupos industriales y comerciales, y cualquier otra organización política que pretenda influir en la dinámica política. La clave de estas organizaciones se encuentra en el hecho de que son conjuntos de individuos que previamente ya tienen cierta organización, es decir, ya son grupos constituidos que aprovechan esa cohesión para formar un partido.

A final de cuentas, la distinción que propone Duverger es aproximativa como bien lo advierte él mismo. Ello en razón de la similitud entre el proceso formativo del comité electoral y la génesis exterior de los partidos dado que en

¹⁵ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. De Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 15.

¹⁶ *Ibidem*, p. 16.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Idem*.

ambos casos se presenta la injerencia de grupos previamente compuestos. La presencia de uno u otro derrotero para la creación de los partidos políticos en un sistema político, desde su perspectiva, corresponde a la existencia de un sistema de partidos organizados; así, la creación de partidos al interior de la asamblea parlamentaria es propia de un sistema poco desarrollado o inexistente. Por consecuencia, el segundo modelo corresponde a los sistemas que ya cuentan con un esquema organizado de partidos.¹⁹

Por lo que se refiere a la teoría histórica, el énfasis de la perspectiva se dirige hacia las etapas de crisis. Es decir, se parte de un concepto de crisis que la define como el desarrollo histórico que los sistemas políticos suelen experimentar a medida que avanzan desde las formas más tradicionales hasta las más desarrolladas.²⁰ A través del concepto de crisis, la teoría histórica afirma que éstas no solamente proveen el contexto de surgimiento de los partidos sino también juegan un papel importante para determinar el patrón de evolución que los partidos tomarán posteriormente.²¹

A pesar de las distintas crisis históricas que han sucedido en los sistemas políticos como son las guerras, la inflación, las depresiones económicas, los movimientos migratorios masivos, explosiones demográficas, cambios del sistema educativo, patrones ocupacionales, desarrollo agrícola e industrial y el desarrollo de los medios de comunicación, específicamente tres son las que adquieren especial relevancia dado que se presentaron durante la aparición de los partidos políticos: legitimidad, integración y participación.²²

¹⁹ *Ibidem*, p. 29.

²⁰ Lapalombara, Joseph y Weiner, Myron, *op. cit.*, nota 10, p. 14.

²¹ *Idem*.

²² *Idem*.

Finalmente, la teoría del desarrollo sugiere que el origen de los partidos políticos está íntimamente vinculado con el proceso de modernización.²³ En otras palabras, el proceso de formación de los partidos políticos puede darse debido a la presencia y desarrollo de diversos elementos que en su conjunto puede llamarse modernización. Dentro de estos factores encontramos el progreso en materia industrial, en las comunicaciones, en el transporte, en el sistema educativo, en la tecnología y demás elementos que estimulen y permitan la participación política y la organización social.

Una vez delineadas a grandes rasgos las distintas posturas frente al proceso que da origen a los partidos políticos, es momento de examinar una parte esencial de los partidos políticos puesto que, como hemos apuntado, se tratan de organizaciones de individuos. Por tal motivo, es necesario el estudio de la disposición de las distintas partes que forman al partido político, es decir, su estructura. De esta forma, las relaciones que existen entre estos elementos sentarán las bases para el estudio en un momento posterior,²⁴ de diversos procedimientos que tienen que ver con la democracia interna de los partidos políticos.

3.2 Estructura

Antes de comenzar con la exposición del tema, es conveniente aclarar que el análisis de los partidos políticos tiene distintos puertos. Dependiendo de lo que se quiera investigar y las herramientas que se utilicen, uno podrá embarcarse en el análisis desde alguno de estos enfoques. A reserva de omitir alguna postura, me parece que la propuesta de Malamud que articula una tipología triple sobre las posiciones académicas al respecto es bastante útil. De este modo se construye el

²³ *Ibidem*, p. 21.

²⁴ En el siguiente capítulo se abordarán las cuestiones relacionadas con los procedimientos de elección de dirigentes y de candidatos al interior de los partidos políticos en el sistema político mexicano.

modelo en función de tres ejes: 1) base social, 2) orientación ideológica, y 3) estructura organizativa.²⁵

Conforme a la base social, la distinción divide a los partidos en obreros y burgueses. Este enfoque se realiza principalmente desde los estudios sociológicos o de versiones del materialismo histórico aunque pueden encontrarse análisis no marxistas.²⁶ Desde la perspectiva ideológica, el factor distintivo son los objetivos de la organización, y no su composición social, los que determinan la actuación partidista. De esta forma, la diferenciación generalizada entre partidos de izquierda y de derecha es la tipología más común.²⁷ Por lo que corresponde al eje de la estructura organizativa, los trabajos se dirigen hacia la diferenciación de los partidos políticos de las demás organizaciones con base en la composición y el tipo de relaciones al interior de la organización. Los estudios pioneros en este sentido fueron cimentados por los trabajos de Ostrogorski, Michels y Weber. Bajo esta visión, los partidos políticos se suponen movidos por fines propios que trascienden los objetivos que les dieron origen, a la par de una transformación de los intereses de sus integrantes.²⁸

En este texto se privilegiará este último enfoque, el organizativo. La razón principal reside en la consideración de que los problemas actuales de los partidos políticos tienen, en gran medida, su razón de ser en las relaciones internas así como su configuración. De tal forma, la estructura del partido se refiere a tipos sociológicos que se diferencian por sus elementos de base, su armazón general, lazos de dependencia y por las instituciones dirigentes.²⁹

²⁵ Malamud, Andrés, "Partidos políticos", en Pinto, Julio, (comp.), *Introducción a la ciencia política*, Buenos Aires, Eudeba, 2003, p. 324.

²⁶ *Idem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 325.

²⁸ *Ibidem*, p. 326.

²⁹ Duverger realiza una división entre estructuras directas e indirectas; en el primer tipo, los miembros forman en sí a la comunidad del partido. En el segundo caso, se refiere a la constitución

3.2.1 Elementos de base

Los elementos de base son todas aquellas partes que componen al partido. Estas partes son, a su vez, grupos de individuos organizados y que en conjunto le dan forma. Es decir, son divisiones que existen y funcionan como la plataforma de la organización partidaria. A través de la constitución de los diferentes partidos en diversos países y en épocas distintas, éstos se han formado utilizando distintas formas de organización de base. Fundamentalmente encontramos cuatro maneras distintas de organización: el comité, la sección, la célula y la milicia.

Si bien estos cuatro modelos fueron analizados por Duverger hace poco más de cincuenta años, creo que la clasificación es vigente. Anoto lo anterior puesto que es probable que existan nuevas formas de organización ignoradas por quien esto escribe, además de que es importante señalar la flexibilidad de la clasificación dado que nunca, algún partido, se ha sostenido en la forma pura de cualquiera de estos modelos.

El comité es un pequeño grupo que se caracteriza por su naturaleza cerrada. Se puede decir que es un grupo de individuos que se distinguen por sus cualidades. Es una agrupación que descansa en la calidad de sus miembros y no en la cantidad de ellos, ya que son un grupo de notables.³⁰ Esta forma de organización podría calificarse de arcaica en razón de que apareció en sistemas aún de sufragio censatario o universal en sus inicios. Los individuos que componen el comité son escogidos, es decir, no basta con que cualquier sujeto tenga la voluntad de formar parte del grupo.

En contrapartida, la sección es una forma de organización menos descentralizada que el comité. A diferencia del comité, la sección se caracteriza

de un partido por medio de la unión de grupos sociales de base, sean profesionales o de otra clase. Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 15, p. 31.

³⁰ *Ibidem*, p. 48.

por su tendencia a buscar miembros y multiplicar su número.³¹ La utilización de la sección como sistema de organización se originó en partidos de corte socialista. Estos trataban de organizar a las masas además de darles una educación política. Los partidos constituidos por secciones eran más organizados al interior que uno basado en el comité. Si un individuo quería formar parte de la sección, bastaba con que externara su voluntad de integración, no había selección, cooptación, como en el comité.

Además de estos dos tipos de bases, encontramos a la célula cuyo rasgo esencial permite distinguirla de la sección: descansa sobre una base profesional.³² Esto quiere decir que los miembros de la célula se reúnen en función del lugar de trabajo; en otras palabras, los sujetos que laboran en un mismo lugar, por la identificación de circunstancias, son organizados en sus lugares de trabajo.

Los grupos de células son más pequeños que las secciones, lo que se traduce en un mayor poder sobre sus miembros además de una mayor solidaridad hacia el partido. Encontramos así células de distintas clases: de fábrica, de taller, de tienda, de oficina.³³ Esta modalidad de organización fue incentivada por los partidos de naturaleza comunista y tiende más a la acción dentro de una empresa que en el campo electoral.

Por último, la milicia como base se destaca por su organización al estilo militar. En ella los individuos se someten a una disciplina férrea que caracteriza a los militares, salvo que los miembros siguen siendo civiles.³⁴ La disposición en todo momento y la estructura piramidal de la milicia, hacen de esta organización un modelo bastante eficaz. Su composición es muy pequeña en la parte más baja de la organización, por ejemplo, de cuatro a doce hombres y su progresiva

³¹ *Ibidem*, p. 53.

³² *Ibidem*, p. 57.

³³ *Idem*.

³⁴ *Ibidem*, p. 66.

ampliación en cada nivel hasta el punto más alto, llega incluso hasta miles de hombres. La utilización de la estructura de la milicia fue creación de los sistemas fascistas.³⁵

Una vez esbozado lo que se denominan elementos de base como primer factor de la estructura partidista, pasemos al estudio de los miembros que componen al partido político. Es importante mencionar que la calidad de miembro depende de cada organización, puesto que las funciones y los requisitos son distintos en cada partido político, como veremos a continuación.

3.2.2 Miembros

Como hemos adelantado, cada partido designa como miembro a un individuo dependiendo de las funciones que realizan y los requisitos. No obstante, la noción de miembro coincide con la de adherente, diferenciándose del simpatizante.³⁶ Así, el miembro puede ser definido como aquel sujeto que se declara favorable a las doctrinas del partido y que aporta su apoyo de manera constante, que ingresa y permanece dentro de la organización a través de algún procedimiento de vinculación.

Para Duverger, la noción de miembro es el resultado de la evolución que se ha presentado de los partidos de cuadros a los partidos de masas. La diferencia que existe entre uno y otro no descansa, como pudiera parecer, en la dimensión de la organización sino en el tipo de estructura.³⁷

³⁵ *Ibidem*, p. 68.

³⁶ El simpatizante se declara de igual forma a favor de las doctrinas partidistas, reitera su apoyo algunas veces pero se mantiene fuera de la organización partidista. *Ibidem*, p. 92.

³⁷ *Ibidem*, p. 93.

3.2.2.1 Partidos de cuadros, de masas, *catch-all* y partido cartel.

El partido de cuadros tiene varios rasgos característicos que lo definen como tal. En primer término, si nos enfocamos en la estructura financiera del partido, observaremos que su sistema está dirigido en un sentido capitalista. Es decir, se encuentra encaminado a los grandes donadores privados, industriales, banqueros o grandes comerciantes.³⁸

Además del aspecto financiero, el partido de cuadros reúne a individuos que se distinguen por tener ciertas cualidades: 1) prestigio a través del cual se cosechan los votos y, 2) habilidad técnica para lograr, de la mejor forma posible, una organización de las elecciones y una conducción de los electores.³⁹

El partido de cuadros, como un conjunto pequeño de individuos notables, aparece en los sistemas políticos caracterizados por un sistema de sufragio censitario o limitado. Respecto de los elementos de base del partido de cuadros, corresponde una estructura basada en los comités, además de ser descentralizados y con una articulación endeble. En un partido de cuadros, por ser notables, los miembros son elegidos y no forman parte del partido por una cuestión de voluntad.

De manera opuesta, el partido de masas como producto de la universalización del sufragio, se constituye como una organización mucho más grande, con objetivos diferentes y por consecuencia, con una estructura distinta de los partidos de cuadros. Tomemos como punto de partida el elemento financiero. En el partido de masas los recursos para sus actividades se obtienen de una forma más “democrática” comparada con la de los partidos de cuadros. Esto es,

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Ibidem*, p. 94.

en lugar de obtener los fondos de algunos individuos con gran poder financiero, se utiliza un sistema de repartición de cuotas entre todos los miembros del partido.⁴⁰

Además, en los partidos de masas, la participación de todos los miembros resulta fundamental puesto que, de entre ellos, saldrán aquellos que ocuparán los cargos públicos. Esta peculiaridad, explica el hecho de que se contemple dentro de las actividades de los partidos de masas una educación política.

Por lo que se refiere a los elementos de base del partido de masas, éste se organiza a través de secciones, son más centralizados y con una fuerte articulación.⁴¹ El procedimiento para ser miembro dentro de un partido de masas, contrasta considerablemente con el de los partidos de cuadros; dada la participación masiva de individuos una vez que el sufragio fue ampliándose cada vez más hasta llegar a ser universal, esta condición requirió que la organización fuera mucho más compleja y el procedimiento de adhesión al partido dejara de descansar en una selección, en un proceso cerrado, para sustituirlo por una adhesión voluntaria, puesto que la fuerza del partido recae en cada uno de sus miembros y no ya en un círculo cerrado de notables.

La distinción entre partidos de cuadros y de masas para un análisis contemporáneo de los partidos resulta insuficiente. La evolución de estas organizaciones a través del tiempo y la diversidad encontrada no solamente en Europa, dieron paso a la elaboración de nuevas clasificaciones de los partidos políticos. Estos nuevos modelos, parten de la distinción clásica entre partidos de cuadros y de masas para ampliar la tipología, dando como resultado cuando menos dos tipos más: el partido *catch-all* y el partido cartel.

La definición de partido *catch-all* fue utilizada por primera vez por Kirchheimer en los años sesenta. Con este modelo, Kirchheimer trató de explicar los cambios que comenzaron a suscitarse dentro de los partidos de masas y su

⁴⁰ *Ibidem*, p. 93.

⁴¹ *Ibidem*, p. 97.

evolución en Europa occidental. Al respecto, señala que las circunstancias del mercado electoral empujan a los partidos de masas a abandonar sus objetivos por encuadrar moral e intelectualmente a las masas, dejando a un lado su ideología para buscar el patrocinio de los grupos de interés y el apoyo en donde pudiera encontrarse.⁴²

De esta forma, el partido *catch-all* se caracteriza por ser un buscador de votos, un partido centrado en el liderazgo y unido a grupos de interés. Esto quiere decir que el partido *catch-all* confiere una absoluta primacía a los factores de estrategia electoral de corto plazo, fortalece el papel de los dirigentes, también la atención será desviada desde el papel de los militantes hacia los posibles votantes; el objetivo de conseguir apoyo del sector más amplio de la sociedad orilla a estos partidos a la negativa de tener una clase de clientela o de un tipo ideológico o social determinado y se esforzarán por asegurar lazos entre los más variados grupos de interés que eventualmente aseguren el apoyo electoral.⁴³

Una reformulación más acabada de este tipo de partidos es la que nos ofrece Panebianco cuando se refiere al partido electoral profesional. Además de las características antes enunciadas, Panebianco refiere que no se ha marcado con especial atención un elemento que, desde su punto de vista, resulta esencial para el análisis del partido *catch-all*: el factor de la progresiva profesionalización de las organizaciones.⁴⁴

El papel que juegan los técnicos, los expertos, los profesionales trae como consecuencia una serie de cambios en el sistema de organización del partido. Si

⁴² Wolinetz, Steven B., "Más allá del partido *catch-all*: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas", en Montero, José Ramón et al (eds.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, trad. De Esther Monterroso Casado, Madrid, Trotta, 2007, p. 138.

⁴³ Oñate, Pablo, "Los partidos políticos", en Águila, Rafael del (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 2003, p. 257.

⁴⁴ Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, trad. De Mario Trinidad, Madrid, Alianza Editorial, 2009, p. 491.

el partido de masas o el partido burocrático de masas (según la clasificación de Panebianco) se caracteriza por el papel central de la burocracia, el partido profesional electoral se diferencia por su acento en el papel de los profesionales (competencias especializadas); asimismo, el partido profesional electoral se convierte en un partido electoralista con débiles lazos organizativos y que se dirige ante todo al electorado de opinión; existe también una dirección personificada y la financiación se logra a través de los distintos grupos de interés y por medios de fondos públicos; por último, se acentúa la existencia de problemas concretos y de liderazgo, y el papel central del partido es desempeñado por arribistas y representantes de los grupos de interés al interior de la organización.⁴⁵

Finalmente, Katz y Mair nos proponen otro tipo de partido que se define por su relación con el Estado: el partido cartel. Estos partidos, apelan a un electorado más amplio y difuso que el del partido catch-all, se involucran en campañas costosas, sus lazos organizativos son débiles y se alejan de los afiliados. Ante todo, los partidos cartel más que competir para ganar o conseguir apoyo a toda costa, se conforman con garantizarse el acceso al Estado compartiendo el poder con otros partidos.⁴⁶

La relación que se establece entre el partido cartel y el Estado, deriva principalmente de la intervención estatal hacia el partido. Desde el financiamiento público proveniente de las arcas del Estado, hasta la ocupación de cargos públicos por parte del personal del partido.⁴⁷ En síntesis, el partido cartel contempla a los partidos como agentes de la esfera estatal que actúan desde

⁴⁵ *Ibidem*, p. 492.

⁴⁶ Wolinetz, Steven B., *op. cit.*, nota 42, p. 141.

⁴⁷ Katz, Richard S. y Mair, Peter, "La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas", en Montero, José Ramón et al. (eds.), *op. cit.*, nota 42, p. 112.

arriba para ofrecer mecanismos y canales de participación a los ciudadanos y grupos de la sociedad civil.⁴⁸

3.2.3 Dirigentes.

El último punto a tratar concerniente a la estructura del partido será la que analice el tema de los dirigentes del partido. Este tópico se encuentra muy vinculado a otro tema que será estudiado posteriormente: las élites del partido. Por lo pronto, concebiremos a los dirigentes como aquel grupo de individuos dentro de un partido que realiza la función esencial de orientar la acción del partido hacia la consecución de fines y objetivos.

La existencia de dirigentes en el seno de un partido político es resultado del proceso de organización que divide un conjunto de tareas y de obligaciones para un funcionamiento óptimo del grupo. La dirección, en términos sencillos se refiere al grupo de personas que tiene en sus manos la dirección activa de la organización. El núcleo de individuos que conforman la dirección del partido es el que se interesa por la existencia de éste; se reúnen bajo un jefe o un grupo de prominentes de articulación firme y diversa que cuidan el financiamiento de la organización. Dicho núcleo, entre otras funciones, elabora el programa del partido y elige la forma del procedimiento y designación de los candidatos.⁴⁹

La importancia que reviste la constitución del grupo dirigente no es menor. Sobre todo porque hay que recordar que los partidos, como organización de individuos, han ido creciendo conforme a las distintas funciones, de gran trascendencia, que vienen desempeñando dentro de un sistema político. De esta

⁴⁸ Puhle, Hans-Jürgen, "Crisis y cambios de los partidos catch-all", *ibidem*, p. 94.

⁴⁹ Weber, Max, *op. cit.*, nota 4, p. 1076.

manera, con el crecimiento de la organización, crecen también las tareas de administración así como también se amplía y ramifica el círculo de obligaciones.⁵⁰

Dentro de este marco de ampliación de labores al interior del partido, la organización tiende a configurarse de cierto modo que no todos los individuos que conforman el partido atiendan cada uno de los asuntos que surjan con motivo de la gestión partidista. Me refiero a la aparición del fenómeno de la burocracia, que de igual forma se da en otro tipo de organizaciones.

La característica de una burocracia descansa en la existencia de una división de trabajo suficientemente clara, con competencias definidas y unas jerarquías reconocibles.⁵¹ A pesar de que el término burocracia encierra distintas ideas, adoptaré aquella que refiere al mantenimiento de la organización a través de un conjunto de individuos que de manera permanente realizan determinadas tareas al interior de una organización.⁵²

La burocracia implica toma de decisiones, que atañen al funcionamiento del partido, que excluyen a la mayoría integrante de la organización por cuestiones de imposibilidad material. Bajo este esquema burocrático, podemos encontrar dos tipos distintos de burocracias: ejecutivas y representativas.⁵³ Dentro de las primeras, sus integrantes se distinguen porque responden a un criterio de funcionalidad, es decir, de capacidad para hacer frente a las tareas que les son encomendadas, y también porque el sistema de control se realiza de forma jerárquica. Las segundas, también se caracterizan por el criterio de funcionalidad

⁵⁰ Michels, Robert, "Democracia formal y realidad oligárquica", en Lenk, Kurt, y Neumann, Franz (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, trad. De Ignacio de Otto, España, Editorial Anagrama, 1980, p. 244.

⁵¹ Panebianco, Angelo, *op. cit.*, nota 44, p. 417.

⁵² *Ibidem*, p. 421.

⁵³ *Ibidem*, p. 424.

pero además conllevan un requisito de legitimación dado que su control es jerárquico y electoral.⁵⁴

Como se puede advertir, la forma de control de la burocracia en ambos tipos presupone una diferenciación jerárquica. En este sentido, los dirigentes partidistas son la fuente última de control burocrático por lo que el funcionamiento de la organización depende muchas veces de la toma de decisiones que se realiza desde este cuerpo directivo.

En este tenor, la selección de dirigentes reviste una especial importancia para el partido porque en ello se juega el futuro de la organización. De manera general, los partidos políticos adoptan, aunque sea formalmente, procedimientos de elección de dirigentes con base en principios democráticos los cuales exigen que la elección de dirigentes se realice en todos los niveles, se trate de una renovación periódica y sea de carácter colectivo.⁵⁵ Sólo los partidos de corte fascista adoptan de manera abierta, procedimientos de naturaleza autocrática basadas en la cooptación, designación o presentación. Sin embargo, la tendencia autocrática, a juicio de Duverger, no solo se presenta en los partidos fascistas sino también en los que formalmente son considerados democráticos, pero de manera camuflada.⁵⁶ Estos procedimientos disfrazados van desde las manipulaciones electorales hasta la distinción entre dirigentes reales y dirigentes aparentes.⁵⁷

Hasta este punto dejo lo concerniente a los dirigentes, en razón de que volveremos a visitar el tema en el apartado posterior dedicado a las élites políticas, destacando el elemento oligárquico de los grupos dirigentes. Por tal motivo, la cuestión de la estructura del partido llega hasta aquí para dar paso a su estudio

⁵⁴ *Ibidem*, p. 425.

⁵⁵ Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 15, p. 164.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 168.

⁵⁷ Se trata de escrutinios dirigidos, presiones administrativas, empleo del sufragio indirecto, presentación de candidatos o dirigentes, convocatorias imprevistas, y manipulaciones psicológicas de los votantes. *Ibidem*, pp. 168-175.

desde la perspectiva exterior, es decir, junto a la actividad de otros partidos en un mismo sistema político.

3.3 Sistemas de partidos

La actuación de un partido político dentro de un sistema político democrático difícilmente puede darse en una suerte de aislamiento. Las condiciones de pluralidad política que caracterizan a estos sistemas dan como resultado la existencia de distintos partidos al interior de ellos. Ya hemos visto al partido político desde una perspectiva interna, es decir, individualmente considerado; sin embargo, el estudio de los partidos políticos debido a las circunstancias que ahora menciono, no puede prescindir de un estudio al exterior de la organización partidista. Resulta ineludible, pues, su análisis con base en las relaciones que se establezcan entre ellos.

Conforme a lo anterior, podemos anotar que la actuación del partido está sujeta a dos variables distintas, una interna y otra externa. La primera se refiere al tipo de configuración de la organización, es decir, las formas de estructuración. De forma paralela, el factor externo que rige la actuación se compone, a su vez, por distintos elementos como lo son las restricciones jurídicas dentro del sistema político, el ordenamiento social y las pautas culturales, así como también la presencia, fortaleza y estrategias de los demás partidos políticos.⁵⁸

El sistema de partidos se presenta, entonces, como el resultado de las interacciones que se registran en la competición político electoral entre los partidos políticos existentes.⁵⁹ Es importante no olvidar que el sistema de partidos mantiene una estrecha relación con otros sistemas o, mejor dicho, subsistemas que en conjunto conforman al sistema político. En este sentido, las relaciones que existen entre los subsistemas de partidos y electoral determinan en gran medida la génesis y el desarrollo de un partido político.

⁵⁸ Malamud, Andrés, *op. cit.*, nota 25, p. 334.

⁵⁹ Oñate, Pablo, *op. cit.*, nota 43, p. 265.

Ahora bien, por lo que toca al sistema de partidos, su estudio no resulta algo sencillo; sobre todo porque la mayoría de las investigaciones al respecto sostienen sus propias clasificaciones por lo que no existe aún un cuerpo homogéneo de análisis al respecto. A pesar de ello, se han realizado grandes esfuerzos desde hace tiempo para tratar de construir algún modelo que explique óptimamente a dicho sistema.

El resultado de esos esfuerzos se concreta en que la teoría de los sistemas de partido ha estado dominada, a juicio de Bartolini, por tres grandes enfoques: a) genético, b) de competencia estatal, y c) morfológico.⁶⁰ El primero de ellos, desarrollado a partir de la obra de Rokkan da lugar a la interpretación de los partidos como producto de las divisiones sociales y los conflictos de ellas derivados.⁶¹ Se trata de un análisis que parte de los procesos de creación de los partidos políticos y su consecuente desarrollo y consolidación desde mediados del siglo XIX hasta la primera guerra mundial, que coincide con la formación de los Estados nacionales cuyo proceso da lugar a la formación de líneas de división social o *cleavages* que constituyen la base de los partidos políticos.⁶²

El segundo enfoque aborda la interacción competitiva entre partidos a nivel de electores respecto de las posiciones ideológicas. En este tipo, se considera al elector como un selector racional que decide y se presenta en dentro de una posición relevante para el sistema de partidos.⁶³ En tercer lugar, encontramos al enfoque que más ha sido utilizado y que tiene una gran aceptación: el morfológico.

El tipo morfológico pone en relieve el criterio numérico y la forma de los partidos. En una primera versión, la clasificación de Duverger apunta la diferencia

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Malamud, Andrés, *op. cit.*, nota 45, p. 335.

⁶² A partir de este tipo, se distinguen sistemas unidimensionales en torno a una sola línea de división y multidimensionales, en los que existen diversas fracturas sociales relevantes. Oñate, Pablo, *op. cit.*, nota 43 p. 265.

⁶³ Estas posiciones suelen ser la ideológica izquierda-derecha. *Idem.*

entre sistemas monopartidistas, sistemas bipartidistas y sistemas multipartidistas. Los sistemas monopartidistas o de partido único son la adaptación a la dictadura de una técnica general, nacida en un marco democrático.⁶⁴ La característica general de este sistema reside en que permite la existencia de una clase privilegiada que gobierna.

En los sistemas bipartidistas se refleja un dualismo de opciones políticas y se ejemplifica con los casos inglés y estadounidense. Finalmente, el multipartidismo hace referencia a la existencia de 3 o más partidos, lo cual resulta bastante ambiguo a pesar de que dentro del multipartidismo encontramos al tripartidismo, al cuatripartidismo y al polipartidismo.⁶⁵ Es evidente que la clasificación de Duverger resultó insuficiente con el tiempo porque el criterio numérico, por ejemplo, en el caso del multipartidismo no distinguía entre el tipo de relaciones que se daban en regímenes cuyo número de partidos era de cinco o más de diez. Por ello, posteriormente Sartori amplía este primer modelo y agrega un elemento central a la hora de construir tipologías, esto es, el criterio para contabilizar a los partidos.

Una de las afirmaciones de Sartori es que el criterio numérico sí importa, ya que es la primera variable con la que se cuenta al estudiar al sistema de partidos. Además, la información que inmediatamente arroja el número de partidos es un indicador de la medida en que el poder político se encuentra fragmentado, disperso o concentrado.⁶⁶

La clave para utilizar los criterios numéricos al momento de analizar los sistemas de partido es saber bajo qué criterios se contabilizan a los partidos políticos para determinar cuándo existe unipartidismo, bipartidismo o

⁶⁴ Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 15, p. 282.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 262.

⁶⁶ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, Nota 5, p. 159.

pluripartidismo. Por esta razón, Sartori fija dos reglas que precisan cómo se debe contar a los partidos y, posteriormente, realiza su clasificación.

El primer paso para contabilizar es determinar en qué momento un partido es importante. Para esto, generalmente se ha recurrido a la fuerza electoral del partido y, específicamente, la fuerza electoral que se traduce en el número de escaños en el parlamento o asamblea. A pesar de ello, Sartori cree que para determinar la importancia no solo debemos fijar nuestra atención en la fuerza electoral, sino también atender la posición que ocupa un partido en una dimensión ideológica (izquierda-derecha) porque esta situación se puede convertir en un factor que incline la balanza hacia uno u otro lado en las mayorías gubernamentales.⁶⁷

Con estas bases, la primera norma que propone Sartori para contabilizar a un partido (dentro de un sistema multipartidista) es no tener en cuenta a los partidos pequeños siempre que a lo largo de cierto tiempo no sea necesario ni se utilice para ninguna coalición viable; por el contrario, deberá contarse como partido, por pequeño que sea, si se encuentra a lo largo del tiempo en una posición para determinar una de las posibles mayorías gubernamentales.⁶⁸

Pero si solamente nos orientamos con esta norma, en no pocas ocasiones estaríamos dejando de lado a varios partidos que, si bien no tienen una posibilidad real de coalición, sí tienen una presencia dentro del sistema. En razón de esta circunstancia, Sartori agrega otra regla para auxiliar a la anterior. Los términos de la norma se dirigen a contabilizar como importante a un partido siempre que su existencia, o su aparición, afecta a la táctica de la competencia entre partidos y en especial cuando altera la dirección de la competencia de los partidos orientados hacia el gobierno.⁶⁹

⁶⁷ *Ibidem*, p. 161.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 162.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 163.

En síntesis, las dos normas para contar a un partido como importante dentro de un sistema multipartidista refieren a: 1) posibilidades de coalición y 2) posibilidades de chantaje. Con base en estas reglas, la clasificación tradicional (unipartidismo, bipartidismo y multipartidismo) se desdobra tanto en el nivel unipartidista como en el multipartidista para dar lugar a una clasificación de siete posibilidades.

El resultado es la aparición de sistemas: 1) de partido único, 2) de partido hegemónico, 3) de partido predominante, 4) bipartidista, 5) de pluralismo limitado, 6) de pluralismo extremo, y 7) de atomización.⁷⁰ Las limitaciones de esta nueva clasificación no son ignoradas por Sartori quien acepta que sigue existiendo ambigüedad tanto en el caso de la regla para diferenciar un sistema de pluralismo limitado del extremo. Por esta razón, el profesor florentino se adelanta para señalar que hay veces que no se pueden ordenar estas pautas (refiriéndose a los sistemas de pluralismo limitado y extremo) a pesar de que se tienen normas para contar porque existe un fenómeno que se escapa al método contabilizador: la fragmentación.

La fragmentación como aquel sistema de partidos en el que existen muchos partidos, ninguno de los cuales se acerca a la obtención de una mayoría absoluta, es resultado de múltiples factores y lo que refleja es una situación de segmentación o de polarización. Es decir, una división que se traduce en una distancia ideológica.⁷¹ Con ello, Sartori se ve obligado a introducir el criterio de la ideología para modificar su clasificación. La tipología que obtiene a partir de esto, cambia las clases de pluralismo limitado y extremo a: 1) pluralismo moderado en el caso que exista fragmentación pero no polarización, y 2) pluralismo polarizado en el caso de sistemas fragmentados polarizados.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 166.

⁷¹ *Ibidem*, p. 167.

Así, la clasificación se refiere a: I) de partido único en el que el poder político lo monopoliza un solo partido, no dando lugar a la existencia de otros partidos, II) de partido hegemónico en el que existe un partido predominante pero permite la existencia de otros partidos como satélites o, en todo caso, como subordinados, lo que no permite un desafío a la hegemonía del partido en el poder, III) de partido predominante en el que un partido gobierna solo siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta, IV) bipartidistas en cuyo seno cualquiera de los dos partidos existentes puede alcanzar una mayoría absoluta.⁷²

Por lo que corresponde a las tres clases faltantes, en el pluralismo moderado (V) son de tres a cinco los partidos importantes y ninguno puede obtener la mayoría absoluta, pero que la distancia ideológica entre ellos es relativamente pequeña y que además están orientados hacia el gobierno lo que significa una disponibilidad para coaliciones gubernamentales, VI) dentro del pluralismo polarizado observamos la existencia de cinco o seis partidos importantes que se distinguen por ser partidos anti sistema, es decir, que cuestionan la legitimidad del régimen. También encontramos la existencia de oposiciones bilaterales, esto es, una oposición compuesta por una contraposición incompatible de dos fuerzas que nos dibujan una estructura triangular en la que existe una posición central que se enfrenta a dos potencias antagónicas, además de que estas oposiciones pueden ser irresponsables y, en general, estamos en presencia de una distancia ideológica profunda, y finalmente el sistema de atomización (VII) considerada como una categoría residual en el que ya no importa el número de partidos ya que ninguno de ellos tiene un efecto apreciable.⁷³

Por lo que corresponde al estudio de los sistemas de partidos, considero que la cuestión puede quedar en este punto ya que hemos visto los rasgos

⁷² *Ibidem*, p. 168.

⁷³ *Ibidem*, pp. 166, 174, 175, 224, 229 y 231.

esenciales para el estudio de este tema e incluso se han traído las clasificaciones que han servido de base (Duverger) o son vigentes por su gran aceptación y utilidad (Sartori). Antes de continuar con el orden de la investigación sólo quisiera hacer una pequeña reflexión en torno a la relación que existe entre los sistemas de partidos y los sistemas electorales.

Duverger fue el primero en atender la interrogante sobre la influencia del sistema electoral en el sistema de partidos. Para él la formación de un sistema de partidos tiene diversas causas, sin embargo, entre los factores generales presta gran importancia al régimen electoral. Afirma además que el propio sistema de partidos desempeña un papel preponderante en la configuración del sistema electoral. En suma, se advierte una vinculación indisoluble entre ambas realidades cuya influencia recíproca es posible esquematizarla en tres modelos: a) la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiple, b) el escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, dependientes y relativamente estables, y c) el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende a un sistema dualista o bipartidista.⁷⁴

A pesar de las críticas que han recibido los modelos de Duverger, se ha buscado determinar, nuevamente, las relaciones entre ambos sistemas. Una propuesta es ofrecida por Sartori quien señala que los sistemas electorales tienen dos efectos: uno sobre el votante y otro sobre el número de partidos.⁷⁵ Sobre el segundo manifiesta que los sistemas electorales presentan un efecto reductor que disminuye el número de partidos;⁷⁶ para Sartori no hay posibilidad de que el sistema electoral tenga un efecto multiplicador como así lo proponía en un principio Duverger. El efecto reductor propuesto por el autor italiano varía de fuerte a débil y advierte que no es posible evaluar correctamente los efectos de los

⁷⁴ Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 15, p. 232.

⁷⁵ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, trad. De Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 46.

⁷⁶ *Idem.*

sistemas electorales sin evaluar las características del propio sistema de partidos. Sartori obtiene, así, cuatro combinaciones posibles las cuales ninguna de ellas produce un efecto multiplicador de partidos.⁷⁷

Hasta aquí dejo el punto de la influencia recíproca entre sistemas electorales y sistemas de partidos, para dar paso a uno de los temas más polémicos en términos teóricos y prácticos, me refiero a las élites en los partidos políticos.

3.4 *Élites en los partidos políticos*

De forma previa hemos delineado las bases para el análisis de este tema al abordar la estructura del partido, en especial, lo referente a los dirigentes de la organización. Cabe recordar que el partido, como una organización de individuos, sufre una transformación de carácter funcional. La toma de decisiones que guían la actuación del partido se realiza desde la óptica de la división del trabajo. La causa de esta transformación reside en el crecimiento del número de individuos que componen la organización y la ampliación de las funciones de los partidos políticos con su consecuente extensión de responsabilidades.

La división de trabajo trae consigo una serie de cambios a nivel estructural en la organización partidista. Se realiza una serie de distribución de competencias y se asignan distintos roles para la toma de decisiones. La coordinación de las funciones del partido es caracterizada por la existencia de relaciones jerárquicamente ordenadas. Gracias a esto, el partido político se convierte en una gran maquinaria que funciona eficazmente.

Desde el exterior, un partido político es percibido como una organización, una unidad que en términos generales es capaz de llevar a cabo objetivos

⁷⁷ Las cuatro combinaciones serían: a) sistemas electorales y sistemas de partido fuertes (efectos reductores), b) sistemas electorales débiles y sistemas de partido fuertes (efecto contrarrestante), c) sistemas electorales fuertes y sistemas de partido débiles (efecto limitante reductor), y d) sistemas electorales débiles y sistemas de partido débiles (sin influencia). *Ibidem*, p. 59.

definidos. Del otro lado, al interior del partido, podemos observar que esta distribución de competencias da lugar al fenómeno de la burocratización. La visión unitaria del conjunto sólo es posible apreciarla externamente, desde adentro, la unidad no es más que la articulación de una división de competencias bien definidas jerárquicamente.

Resulta sencillo advertir que la jerarquía da pie a la existencia de relaciones de subordinación. Si bien, las diversas funciones están claramente determinadas, la jerarquización es el elemento que proporciona una eficacia; sea porque se trate de una función de supervisión o de control. Si observamos el fenómeno jerárquico desde una perspectiva vertical, nos daremos cuenta de que está compuesto por una serie de escalones o de grados que van desde lo más abajo y que representa una mayoría, hasta lo más alto o vértice conformado por una minoría.

Este esquema piramidal, nos ayuda bastante para percatarnos de la influencia que ejerce cada peldaño desde arriba hasta la base. Si tratamos de adecuar el esquema a la organización del partido, los dirigentes estarían en la parte más alta y los miembros en la parte más baja. En medio de estos dos niveles, encontramos a todos aquellos que conforman la burocracia del partido.

Ahora bien, este modelo piramidal no sólo refleja la relación y distribución entre los dirigentes, la burocracia y los miembros del partido. Es también una muestra de la distinción de las funciones que se realizan. Es decir, desde lo alto de la estructura, la que corresponde a los dirigentes, las funciones son las que guían la actuación del partido. Sucesivamente, las funciones que tienen un nivel menor de determinación hacia la organización van hacia los niveles inferiores.

En este sentido, las funciones que están en lo alto del modelo son las que comprometen la función misma de la organización. Me refiero por ejemplo a la designación de los cuerpos directivos, la elección de los objetivos, la administración financiera y la elección de los candidatos. Todas estas funciones esenciales son llevadas a cabo precisamente por el grupo análogo en el modelo piramidal, es decir, los dirigentes. Hacia abajo, las demás funciones que

corresponden a la burocracia y a los miembros, son las que análogamente inciden menos en la vida del partido.

En este punto, es importante mencionar que la existencia de esta distinción entre mayor o menor incidencia o determinación en el partido, no quiere decir que la falta de las funciones que inciden menos no afecta al desarrollo del mismo, puesto que a final de cuentas, son funciones que son realizadas; al contrario, cualquier falla en las funciones, desde arriba hasta abajo tiene consecuencias para la actividad partidista. Lo que se quiere resaltar con esta distinción, es que la toma de decisiones respecto de las funciones básicas del partido, está fuera del alcance de la mayoría de sus miembros.

En términos sencillos, el fenómeno de división de trabajo y de jerarquización de un partido político da lugar a la formación de élites. El tema en cuestión no es nuevo, ha sido fuente de una gran cantidad de estudios y críticas, sobre todo en el ámbito sociológico. Antes de que se afirmara la existencia de élites en los partidos políticos, la cuestión era discutida en el ámbito de la sociedad en general. Los primeros estudios al respecto, fueron obra de Vilfredo Pareto y de Gaetano Mosca, quienes en distintos términos abrieron el camino hacia el estudio de este fenómeno.

En esta dirección, Mosca afirmaba la existencia de una división en todo organismo político que diferencia dos clases de personas: gobernantes y gobernados.⁷⁸ La primera clase constituida por un número poco elevado de miembros, monopoliza el poder y las funciones políticas, y es denominada clase dirigente o clase política. La otra, mucho más numerosa, es dirigida y regulada por la primera. Para Mosca, la pequeñez del grupo que dirige tiene ventaja sobre la mayoría porque representa una mayor facilidad para su organización a diferencia de la masa de los gobernados. Señala además que esta minoría se distingue de la

⁷⁸ Mosca, Gaetano, *La clase política*, trad. De Marcos Lara, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 106.

masa por tener ciertas cualidades que proporcionan cierta superioridad, ya sea material, intelectual o moral.⁷⁹

Posteriormente fue Robert Michels quien desarrolla en el plano partidista el tema iniciado por Pareto y Mosca en su obra “Los partidos políticos”. El punto de partida del análisis de Michels es la afirmación de que en todo partido político, no importando su carácter aristocrático o democrático, tiende hacia la oligarquía. De esta forma, para Michels el campo más útil para comprobar lo anterior, se encuentra en la organización interna de los partidos que se precian de ser democráticos y se centra, especialmente, en el estudio de los partidos obreros social revolucionarios.⁸⁰

A pesar de la amplia controversia que generó el trabajo de Michels y de las objeciones tanto a nivel teórico como práctico que sus críticos le formularon, me parece rescatable retomar el argumento del principal factor que empuja a los partidos políticos hacia la oligarquía. Dentro de este marco, solo anotaré que, según Michels, existen tres factores que abonan al terreno oligárquico: 1) causas técnicas y administrativas, 2) causas psicológicas y 3) factor intelectual.

De estos tres elementos, la causa principal de la oligarquía se encuentra en la necesidad técnica administrativa. Retomando lo dicho anteriormente, para que un grupo considerablemente grande de individuos tenga una actuación eficaz, es necesaria la organización. Así, un partido político cuyas dimensiones alcanzan varios miles de personas, forzosamente necesitará de la organización. Hemos insistido en que el aumento de las funciones del partido político, tiende a desarrollar el fenómeno de la burocratización.

⁷⁹ Mosca ejemplifica lo anterior citando ejemplos de comunidades en los que la clase política se diferenciaba de las masas por su valor distinto, fundado en diversos elementos como la milicia, la riqueza, la religiosidad y la herencia. *Ibidem*, pp. 110-130.

⁸⁰ Michels, Robert, *op. cit.*, nota 50, p. 242.

La burocratización se convierte en un instrumento necesario para toda organización de masas altamente desarrollada y eficaz que implica la ordenación estratificada y jerárquica de la autoridad, una especialización y fragmentación de las funciones y la centralización del gobierno.⁸¹ El partido político burocratizado se descompone en un sinfín de competencias que se entrelazan, en última instancia, por una autoridad común.

El partido político cuya organización se funda en la división de trabajo y la jerarquía, verá el nacimiento de diferencias entre los individuos que pertenecen a él. Se formará una oligarquía claramente diferenciada y con múltiples instancias.⁸² La oligarquía para Michels es el resultado de una necesidad técnica de organización, por lo que formula su conocida ley de hierro de la oligarquía: “la organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía”.⁸³

El papel de la élite dentro de un partido es dotar a la organización de un control sobre las decisiones. Si la toma de decisiones es realizada por un grupo pequeño, esto en términos prácticos otorga una eficacia en la actuación del partido. La competencia electoral a la que se encuentran sometidos los partidos políticos contribuye a la toma de decisiones de forma eficaz.⁸⁴

⁸¹ Neumann, Sigmund, “El liderazgo de la democracia”, en Kurt, Lenk y Neumann, Franz (eds.), *op. cit.*, nota 50, p. 288.

⁸² *Ibidem*, p. 244.

⁸³ Michels, Robert, *op. cit.*, nota 3, tomo II, p. 189.

⁸⁴ Este es otro problema presente en las reflexiones sobre la democracia y los partidos políticos al equiparar la arena político electoral con la arena de mercado como así lo muestra el modelo democrático pluralista elitista: reducir las relaciones entre partidos políticos, ciudadanos, instituciones y demás actores políticos a relaciones que se rigen por las reglas de competencia económica; así concebida la democracia, se presenta a los ciudadanos como consumidores políticos y a los partidos políticos como los proveedores de la mercancía política.

Por otra parte, la existencia de este grupo en el que recaen las decisiones más importantes para la vida del partido, refleja el carácter no democrático al interior de los partidos políticos. En este sentido, una agrupación es democrática en la medida en que convoca y capacita a sus miembros a participar en la formación de la voluntad de la organización, estimula el flujo de información y somete el mando al control de los miembros.⁸⁵

El hecho de que existan jerarquías en un partido político genera un espacio de opacidad y va contra los principios democráticos de rendición de cuentas. Es decir, si nos referimos al último escalón o peldaño del modelo piramidal constituido por los dirigentes, la cadena de supervisión y control no da para más; los dirigentes en cierto sentido no dan cuenta a nadie por la toma de decisiones en su círculo, quizás sí frente a sus miembros por los resultados y la actuación que impacta a la organización en su conjunto, pero no se traduce en algo significativo.

La situación adquiere especial relevancia porque esta esfera de opacidad y de ausencia de controles de rendición de cuentas en la élite del partido, afectan sensiblemente cuestiones de gran calado como son el aspecto financiero, los procesos de selección de candidatos y los procesos de selección de dirigentes.

Los problemas comienzan a surgir en función del papel de los partidos políticos. En una democracia, estos son considerados como piezas fundamentales para lograr acceder al ejercicio del poder público. En las democracias contemporáneas, la integración de las asambleas legislativas se lleva a cabo a través de un procedimiento de elección: los representantes son elegidos a través del ejercicio del voto en una dinámica de competencia electoral entre partidos, quienes tienen la función de postular a sus candidatos.

Al final del camino, los candidatos electos conforme al principio de mayoría son los que posteriormente ocuparán los cargos y tomarán las decisiones que

⁸⁵ Stammer, Otto, "La democratización de la organización", en Kurt, Lenk y Neumann, Franz, (eds.), *op. cit.*, nota 50, p. 282.

afectarán al conjunto de la sociedad. Lo delicado del asunto es la relación que media entre los recién electos y las élites del partido por el que fueron postulados. No hay que olvidar que los partidos políticos no solo tienen su campo de acción al exterior de las asambleas parlamentarias, sino es precisamente en el campo parlamentario donde se despliega la función del partido y se mide su fuerza.

Es preciso recordar que la función del partido es la de agregar intereses para ejercer una influencia en la toma de decisiones colectivas. Sin embargo, la existencia de las élites en el partido pone en tela de juicio esta función al evidenciar la persecución de los intereses de la minoría elitista excluyendo a la mayoría que lo conforma. La relación a la que hacía referencia entre los grupos de élite y los recién electos se manifiesta en la influencia que pueden ejercer aquellos grupos sobre la agenda de sus respectivos grupos parlamentarios.

Además de la selección de las cuestiones que van a someterse a discusión, es importante también la forma en que se toman las propias decisiones. No creo que a alguien le parezca ajeno el fenómeno de los votos por bancadas en torno a ciertas cuestiones, en el que se hace notoria la influencia de ciertos grupos del partido político hacia sus respectivos parlamentarios, lo que convierte a este peculiar sistema como un recurso cada vez más utilizado por los partidos políticos para frenar los intereses ajenos o impulsar los propios.

Con base en lo anterior, no podemos soslayar el papel que juegan los procedimientos internos para la designación de los candidatos para ocupar un cargo de elección popular. Si la elección interna de los candidatos se realiza en las élites del partido a través de procedimientos poco claros o excluyentes de la masa que compone a la organización, me resulta muy cuestionable el adjetivo democrático de un régimen político que lo permita. En el ámbito financiero del partido, no podemos olvidar que gran parte de los recursos que se asignan a los partidos políticos provienen de las arcas del Estado, por lo que la importancia de los esquemas de financiamiento y fiscalización es de primer orden.

Por lo que corresponde a los procedimientos de elección de dirigentes, cabe señalar que también el carácter democrático de un partido depende de la renovación periódica de sus cuerpos directivos. Se debe garantizar la transparencia de estos procesos y el acceso en condiciones equitativas para sus miembros. De esta forma se evita una formación y permanencia de solo un grupo al interior de los partidos. En este sentido, quizás no sea posible suprimir las tendencias oligárquicas que trae consigo la organización pero sí creo que pueden, en cierta medida, controlarse.

La respuesta a la pregunta que necesariamente viene a la mesa ¿es posible una democracia representativa con partidos no democráticos? Desde mi punto de vista es negativa. No podemos esperar que una democracia funcione si alguna de sus piezas lo hace de forma distorsionada. El hecho de que los procedimientos de elección de candidatos o de dirigentes del partido no pasen por el tamiz del control de la mayoría y, por el contrario, se realice a través de cuotas, clientelismo, o algún otro procedimiento oscuro del que se valen las élites del partido por su posición, es inconcebible en una democracia. Estos procedimientos son tolerables en instituciones privadas, empresas, pero no en los partidos políticos.

En términos generales, debemos comenzar por democratizar a los partidos políticos dada su función tan relevante dentro de un sistema político. Transparentar su funcionamiento y exigir una rendición de cuentas es una cuestión que apremia dadas las circunstancias de poca legitimidad y crisis por las que atraviesan muchos actores políticos, en especial los partidos políticos.

3.5 Crisis de los partidos políticos

Resulta peculiar hablar estrictamente de una crisis de los partidos políticos. La razón es, me parece, para que algo transite por un estado de crisis debemos tener por supuesto el hecho de que ese algo debió tener algún momento de óptimo desarrollo o consolidación. Creo que si un estado de crisis sobreviene es

porque podemos apreciar un desgaste o una serie de desajustes que tienden a quebrar lo que antes era sólido.

Por eso me llama la atención que encontremos algo que se refiera a la crisis de los partidos políticos, dado que éstos siempre han sido cuestionados y no han gozado de una amplia aceptación. Por el contrario, desde su aparición las críticas no han cesado y la inconformidad con este tipo de organizaciones se ha ido incrementando. Su actuación y desempeño carecen o están lejos de considerarse óptimos y bien logrados. Por este motivo pienso que no podemos hablar de una crisis de partidos políticos en sentido estricto.

Sin embargo, la expresión “crisis de los partidos políticos” se ha extendido para denotar la situación de insatisfacción y desconfianza generalizada hacia estas organizaciones. Si analizamos detenidamente la cuestión, la crisis de los partidos recorre dos vías paralelas que se implican mutuamente. Me refiero al ámbito teórico y al ámbito fáctico. Desde el punto de vista teórico, la crisis se aborda cuestionando las funciones del partido político. La perspectiva fáctica nos proporciona elementos empíricos para determinar la existencia de la crisis.

En el plano teórico la crisis de los partidos políticos es resultado de distintas posiciones que a través del tiempo se han enderezado contra los partidos políticos. En un excelente trabajo, Daalder hace hincapié en esta diferencia de posiciones o corrientes epistemológicas en torno a la crisis de los partidos políticos. Para él se distinguen claramente cinco corrientes que implican la crisis partidista: 1) negación del partido, 2) negación selectiva de partido, 3) rechazo selectivo de partido, 4) negación selectiva de los sistemas de partidos, y 5) redundancia del partido.⁸⁶

La primer corriente niega el papel de los partidos políticos porque son considerados como organizaciones perjudiciales para la sociedad. Esta noción se

⁸⁶ Daalder, Hans, “¿Partidos negados, obviados o redundantes? Una crítica”, en Montero, José Ramón et al. (eds.), *op. cit.*, nota 42, p. 49.

origina en los textos de quienes consideraban al partido como una herramienta que dividía a la sociedad. Como podemos recordar, esta perspectiva toma fuerza en el momento que comienzan a desarrollarse los partidos políticos en el siglo XVIII y se encuentra ligado con la identificación y similitud entre partidos políticos y facciones.

El argumento que considera al partido político como un elemento nocivo para la sociedad a su vez procede de dos posiciones contrarias. Por un lado, la posición autoritaria se expresa en aquellos que estimaban que los partidos políticos amenazaban el interés común por la invasión de la esfera estatal de estas organizaciones caracterizadas por la defensa de intereses privados a corto plazo. Por otro, la posición democrática ingenua que anteponía y defendía el libre albedrío frente a las organizaciones partidistas que sometían al individuo a la tiranía del partido.⁸⁷

Estas dos posturas contrarias, en principio, son las que Daalder denomina como negación selectiva de partido. Para Daalder, ambas posturas aparentemente contrarias se originan en ideas comunes. Las dos posiciones comparten las ideas de una armonía preexistente amenazada por las organizaciones así como un rechazo claro en razón de la distorsión de la formación de la voluntad genuina, sea de la colectividad o del individuo.

Respecto de la tercera corriente, la antipatía hacia los partidos políticos reside en la aceptación de ciertos partidos y no en un rechazo a la organización partidista como tal. Así por ejemplo, han existido quienes han ensalzado a los partidos de cuadros o los partidos de masas, y quienes han criticado severamente a unos y a otros. Estamos frente a una valoración de los partidos que depende de la aceptación o no de ciertos principios democráticos. Así, la existencia de partidos fuertemente constituidos, o que éstos se presenten como garantes de la estabilidad política así como su reconocimiento de tener un gran poder

⁸⁷ *Ibidem*, p. 51.

emancipatorio y democrático, son los elementos que sirven para juzgar el carácter conveniente o dañino de un partido.

Lo mismo sucede dentro de la cuarta corriente pero a nivel de sistemas de partidos. Por ello encontramos tanta divergencia de opiniones respecto de las bondades o defectos de tal o cual sistema de partidos. En un principio, el modelo que atrajo la atención de los politólogos fue el sistema británico bipartidista que llegó a considerarse como la mejor salvaguardia del gobierno democrático estable.⁸⁸ El rechazo a los sistemas multipartidistas se extendió debido precisamente a esta preferencia por lo que se concebían a estos como sistemas de una gran inestabilidad política. Sin embargo, la extensión de los estudios empíricos a otras latitudes ha venido a reevaluar a los sistemas multipartidistas. La aparición del escepticismo sobre el arquetipo bipartidista desplazó los estudios para considerar más útiles los modelos multipartidistas debido, primeramente, a que los casos de bipartidismo son escasos y además implican la consideración de más factores que el simple modelo bipartidista ofrece.⁸⁹

Finalmente, la última corriente cuestiona la función de los partidos y de los sistemas de partidos desde distintas perspectivas. La primera de ellas concibe a los partidos políticos como fenómenos transitorios. Es decir, una vez que han cumplido su función de incorporar nuevos grupos de ciudadanos a la esfera política, los partidos políticos ya no desempeñan un papel necesario en la vida política puesto que otros actores les han arrebatado dichas funciones articuladoras y movilizadoras.⁹⁰

La segunda perspectiva argumenta que los partidos políticos han abandonado su función histórica y se han transformado en meras fuerzas de

⁸⁸ *Ibidem*, p. 55.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 61.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 63.

mercado.⁹¹ Esta concepción proviene del modelo elitista pluralista de la democracia. La primera versión de este modelo fue estructurada por Joseph Schumpeter en el que, a grandes rasgos, se concibe a la democracia como un mecanismo de naturaleza competitiva para elegir y autorizar gobiernos. Dentro de este ambiente competitivo, los partidos políticos se abocan a maximizar el voto haciendo a un lado los principios ideológicos que le dieron origen.

En tercer lugar, se cuestiona el papel de los partidos políticos en las democracias contemporáneas debido a múltiples factores. Las teorías del neocorporatismo, el surgimiento de grupos de acción o el establecimiento de instrumentos de democracia directa son los principales elementos que ponen en duda la pertinencia de los partidos políticos en una democracia.⁹²

En este sentido, la determinación de la política gubernamental que en su momento tuvieron los partidos políticos, fueron ocupados por distintos grupos de interés institucionalizados. Asimismo, la existencia de los grupos de acción como ruta alternativa para ejercer influencia sobre el gobierno ha debilitado la función mediadora de los partidos políticos hacia la toma de decisiones. Además de lo anterior, la introducción de mecanismos de democracia directa como el referéndum o el plebiscito que desplazan la deliberación y la toma de decisiones hacia el cuerpo ciudadano, cuestiona la indispensabilidad de los partidos políticos.

Ahora bien, pasando al ámbito fáctico, la crisis de los partidos políticos se manifiesta bajo distintos fenómenos. El más importante o evidente, a mi juicio, es la apatía política. La forma más fácil de medir el grado de apatía política es remitirnos a los grados de participación electoral. Es algo sorprendente y

⁹¹ *Ibidem*, p. 64.

⁹² *Idem*.

preocupante el grado de abstencionismo generalizado que se da continuamente en las elecciones.⁹³

Una de las posibles explicaciones de esta apatía política tiene que ver con la percepción del individuo sobre el funcionamiento de los partidos políticos. La sensación que flota en el ánimo del individuo es que los partidos políticos son organizaciones que están más interesadas en obtener los votos necesarios que le permitan ocupar los cargos públicos y, por ende, obtener un beneficio propio, que en integrar a la comunidad al debate público y buscar beneficios para la comunidad en su totalidad.

Esta descripción no está muy alejada de la realidad, sobre todo si nos proponemos describir el modelo democrático contemporáneo. Al respecto, encontramos al modelo democrático plural elitista del que hemos hecho mención líneas arriba y que fue esbozado en sus inicios por Schumpeter. El modelo Schumpeteriano precisamente se aleja de considerar a la democracia como un sistema de toma de decisiones colectivas en cuya discusión participa la comunidad política a través de sus representantes políticos. Lo que propone Schumpeter es adoptar una teoría de la democracia mucho más realista por lo que invierte los elementos constitutivos que encontramos en la teoría clásica, es decir, la toma de decisiones a través de la elección de representantes. De esta forma, en el nuevo modelo se da prioridad a la elección de los representantes que posteriormente tomarán las decisiones.

El resultado de privilegiar la elección de los representantes sobre la toma de decisión, es un modelo democrático que se enfoca precisamente en la competencia del voto. La democracia así entendida, es un sistema institucional

⁹³ Además del abstencionismo, las manifestaciones de la desconfianza hacia los partidos políticos se traduce en una paralización o inclusive reducción del crecimiento de afiliación partidista. Blanco Valdés, Roberto L., "Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo", en Porras Nadales, Antonio J. (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 191.

para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de la lucha competitiva por el voto del pueblo.⁹⁴

Bajo este esquema, la democracia se reduce a un mecanismo de elección en el que compiten distintos partidos políticos para conseguir los votos que les darán el derecho de gobernar, por lo que el papel de los votantes se limita a elegir a los representantes entre las diversas propuestas que los grupos políticos ofrecen. En este sentido, la democracia es sencillamente un mecanismo de mercado en donde los votantes son los consumidores y los políticos los empresarios.⁹⁵

Dentro de esta dinámica maximizadora de votos, los partidos políticos recurren una y otra vez a difundir propaganda que le reporte un número significativo de adeptos para lograr un triunfo electoral. Toda la maquinaria del partido se concentra en la obtención del mayor número de votos sin importar si recurre a programas, propaganda o discursos fuera de la realidad o peor aún, apelar a la utilización, como estrategia, de campañas que descalifican y desprestigian a los partidos contrarios.

El modelo Schumpeteriano es certeramente descriptivo y exacto para caracterizar a las democracias actuales, no así para justificar su existencia. Los efectos de esta lucha competitiva por los votos, es uno de los principales factores que promueven la apatía política. Los individuos aislados solamente al proceso de selección de representantes no pocas veces se identifican con la sensación de no saber entre qué partidos escoger.⁹⁶ Es probable que ello se dé porque ningún partido político se diferencia, en un sentido amplio, ya que el rasgo que comparten es la búsqueda del voto y nada más.

⁹⁴ Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Ediciones Folio, 1984, p. 343.

⁹⁵ Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, trad. De Fernando Santos Fontela, Madrid, Alianza editorial, 1982, p. 97.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 107.

Esta visión de los partidos políticos centrados únicamente en la obtención del voto, ha dado pie a que organizaciones y movimientos ciudadanos aprovechen la coyuntura para erigirse como organizaciones que se presentan como grupos que nada tienen que ver con el modelo organizativo de partido y que tienen un interés real por las cuestiones que preocupan y afectan a la comunidad.⁹⁷

Otro de los elementos que contribuyen a empeorar el papel de los partidos políticos, es la corrupción política. Los escándalos que protagonizan los partidos políticos respecto de las fuentes de financiamiento se presentan como toda una problemática aparte. Aunado a lo anterior, la amplia coincidencia en torno a la idea de que el funcionamiento interno de los partidos políticos es escasamente democrático debido al problema de las élites y de la dinámica oligárquica, definitivamente son la estocada final que agudiza la crisis partidista.

En términos sencillos, la actuación de los partidos políticos y de los políticos considerados individualmente han resultado ser indignantes en la mayoría de los casos. Los ciudadanos no creen en los partidos políticos por su falta de capacidad de atención a sus problemas y demandas. La reciprocidad o *responsiveness* es casi nula si no es que las demandas o problemas pueden traducirse en un posicionamiento político que se traduzca en beneficio para el partido político.⁹⁸

Las repercusiones de tal crisis se resienten en la pérdida de legitimidad de los sistemas políticos que se presentan como democráticos. Los fenómenos de personalización de la política o de la anulación del voto son buenos ejemplos que reflejan una aversión hacia los partidos políticos.

La falta de resultados de los partidos políticos y sus políticos frente a problemas comunes como seguridad, justicia, o de bienes básicos, así como el

⁹⁷ El ejemplo extremo de esta situación es la aparición de las candidaturas independientes como una forma alternativa a los partidos políticos.

⁹⁸ Los casos más infames de este fenómeno son frecuentemente encontrados en las campañas políticas de los partidos que utilizan y lucran con las necesidades de la gente a través de la repartición de beneficios materiales o económicos a cambio del apoyo y del voto.

rechazo frontal ante las formas democráticas de gobierno que, como hemos visto, no pueden prescindir de los partidos políticos, se convierten riesgosamente en campo fértil para la aparición de opciones de corte autoritario que se presentan como la solución efectiva a los problemas que aquejan a la sociedad y de los cuales los partidos políticos han sido omisos.

Las posibles soluciones al problema de los partidos políticos y su crisis no son un conjunto de fórmulas mágicas que operan los cambios de un momento a otro. Un aspecto central para encaminarnos en este sentido me parece que, inevitablemente, pasa por la democracia interna partidista. El camino es largo y sinuoso, lleno de problemas y dificultades pero que forzosamente debemos recorrer si queremos fortalecer la legitimidad de los sistemas democráticos actuales.

A final de cuentas y sin ser pesimista, la democracia representativa funciona con partidos políticos, de nosotros depende mejorar la calidad y el desempeño de estas organizaciones. Ofrecer alternativas de solución es el primer paso para debatir. Debatir para decidir. Decidir para mejorar.

CAPÍTULO CUARTO

EL CASO DE MÉXICO: UN DIAGNÓSTICO

El análisis de la democracia en un régimen en particular es una tarea de gran complejidad. La multiplicidad de factores y elementos que intervienen en su desarrollo hacen casi imposible lograr un estudio acabado y exhaustivo que permita una visión de conjunto sobre la democracia en un país determinado. Tan solo imaginemos que nuestro campo de estudio se reduce a los elementos básicos de la democracia como la participación política, los partidos políticos y la representación política. Para abordarlos, por lo menos recurriríamos a estudios sociológicos, económicos, jurídicos y politológicos. Ello sin contar el factor temporal que forzosamente nos conduce a echar mano de un estudio historiográfico. Por esta razón, los análisis de las democracias reales solo se vuelcan sobre cuestiones específicas dadas las cantidades monumentales de información que se tendrían que manejar para llevar a cabo tal empresa.

De aquí que el capítulo que ahora nos ocupa sea visto como una posible vía de análisis de la democracia real mexicana, un diagnóstico. Como tal, he decidido enfocar el estudio hacia los partidos políticos. Sobre todo me interesa la evolución que han sufrido en el periodo conocido como “transición a la democracia”.

Mi interés en los partidos políticos surge por dos razones. La primera de carácter teórico, se vincula con la existencia de las tendencias oligárquicas al interior de ellos. La segunda tiene que ver con la crisis partidista de la que hoy somos testigos. Como lo he apuntado anteriormente, me parece que una democracia representativa no puede prescindir de los partidos políticos. Sin embargo, ante esta afirmación pareciera que la realidad se empeña en demostrar lo contrario.

No cabe duda que los partidos políticos gozan de una antipatía y una desconfianza que los colocan en los niveles más bajos, si no el más bajo, de confianza ciudadana. Tomemos como punto de partida lo que nos proporciona el informe de 2010 del Latinobarómetro. En este estudio se pueden contrastar las diferencias porcentuales a lo largo de una década y media respecto de los niveles de confianza, entre otros factores, en las instituciones en diferentes países de América Latina.

Las cifras resultan esclarecedoras y desconcertantes en algunos casos. En México, los niveles de confianza son magros respecto de otros países latinoamericanos. Las instituciones que abarcó el estudio fueron cinco: el congreso, los partidos políticos, el poder judicial, las fuerzas armadas y el gobierno. Por lo que corresponde a la confianza hacia los partidos políticos, esta ocupa el último lugar con apenas 19%. A pesar de las acciones emprendidas por el gobierno para enfrentar a la delincuencia organizada y de la estrategia de involucrar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, curiosamente estas logran el grado más alto de confianza con el 55%.¹

Inclusive a nivel Latinoamérica los partidos políticos, aunque han conseguido un nivel estable (en promedio 20% a lo largo de quince años), aún se encuentran en el último lugar de confianza respecto de otros actores como la policía, la televisión o la iglesia, cuyos porcentajes rondan en promedio el 33%, 47% y 71% respectivamente.²

Al lado de estos números encontramos otro porcentaje que se refiere al interés que se tiene en la política. En México solo se alcanza el 24% en comparación con el 35% de Venezuela y el 34% de Uruguay y Brasil. América

¹ Informe 2010 Latinobarómetro, p. 73. Disponible en línea en http://www.idsystems.es/latinobarometro/LATBD_INFORME%20LATINOBAROMETRO%202010.pdf

² *Ibidem*, p. 74.

Latina en 2010 ubica, en promedio, el interés en la política en un 26%.³ Estos datos no necesariamente nos reflejan el estado democrático de un régimen, lo que nos ofrecen es una especie de sextante sobre la calidad de la democracia. La confianza en las instituciones así como el interés por los asuntos públicos son un factor elemental para la legitimidad del régimen.

La pérdida de confianza en las instituciones es el primer paso para entrar en un círculo vicioso de deslegitimación. El rechazo frontal hacia los partidos políticos acaba por minar poco a poco la credibilidad de las instituciones que en algún grado tienen contacto o dependen de ellos. De esta forma, todos los espacios en donde los partidos políticos desempeñan alguna actividad, se contagian de esta animadversión y descrédito.

Asimismo la falta de interés en los asuntos públicos es el peor padecimiento que un régimen puede sufrir. Esto genera la distancia cada vez más amplia entre gobernantes y gobernados además de que propicia el surgimiento de la opacidad, la falta de rendición de cuentas y transparencia, la corrupción y la impunidad.

La mecánica es simple, la actuación y desempeño de los partidos políticos caracterizados por una ineptitud manifiesta para resolver los problemas que demandan solución y una búsqueda de beneficios particulares a toda costa, son el principal insumo que abona al desprecio y desinterés hacia la política. No es gratuito que elección tras elección los niveles de abstencionismo sean cada vez mayores. Muchas veces de la totalidad de los electores sólo acuden a votar menos del sesenta por ciento.⁴

El problema no es menor, ante este panorama es fácil que opciones autoritarias disfrazadas con vestiduras democráticas se presenten como la

³ *Ibidem*, p. 61.

⁴ Para ejemplificar lo anterior, en las elecciones del año 2011 llevadas a cabo en las entidades federativas de Michoacán, Nayarit y Estado de México, los porcentajes de participación ciudadana fueron: 54.2%, 57.1% y 43.4% respectivamente.

solución eficaz ante la omisión de los actores actuales. O peor aún, que opciones claramente antidemocráticas sean consideradas como verdaderas opciones para asumir las funciones de gobierno.

El caso de México resulta bastante peculiar. Hoy en día me parece sorprendente que la fuerza política que, durante aproximadamente setenta años, monopolizó el poder, aparezca con renovados bríos y se perfile como una opción latente para regresar al poder. Claro, hay que aclarar que las circunstancias son diferentes, por lo menos jurídicamente hablando. A lo largo de tres décadas se han realizado diferentes reformas al sistema electoral mexicano por lo que, definitivamente, la estructura normativa tiene otro aspecto en comparación con el sistema de antaño.

Al conjunto de cambios jurídicos que viene operando desde el año de 1977 se le ha denominado transición democrática. Transición que, dicho sea de paso, a mi parecer no ha culminado hacia el establecimiento de un régimen democrático. Es cierto que los cambios han tenido su repercusión en el ámbito político y que ahora contamos con una multiplicidad de fuerzas políticas que compiten entre sí en términos más equitativos. Una de las mejores pruebas de ello lo constituye la alternancia en el gobierno de la que fuimos testigos en el año 2000.

Pero no hay que confundir, alternancia política y competencia electoral no son sinónimo de democracia. Es probable que quienes señalan que actualmente vivimos en una democracia lo fundamenten a partir de dos supuestos. El primero consiste en contrastar autocracia-democracia para señalar que en México no estamos bajo un régimen autocrático. El segundo, se basa en la aceptación del significado de la democracia en términos de las reglas del juego, es decir, básicamente sostienen la definición mínima que Bobbio acuñó para definir a la democracia. En este sentido, el establecimiento de las reglas claras respecto de quiénes deciden y cómo deciden da por sentada la existencia de la democracia.

A lo mejor solamente es una discrepancia en términos conceptuales sobre la extensión del concepto. Sin embargo, uno de los objetivos de la investigación es

ir más allá de la definición formal propuesta por Bobbio ya que resulta insuficiente para caracterizar a las democracias existentes. Por esta razón, en este trabajo se afirma que nuestro régimen mexicano no es una democracia todavía.

No obstante, sí creo que existe una tendencia que se encamina para allá. Sí existe una transición hacia la democracia pero que aún no ha logrado su instauración. Hay que reconocer los esfuerzos por democratizar al país sobre todo en términos electorales. Efectivamente las reglas del juego importan, y mucho, pero sin avances en los ámbitos económicos y sociales, nuestra democracia nunca llegará a ser tal.

Aclarado lo anterior y a sabiendas de que las propuestas en términos sociales, económicos o culturales no son competencia del autor de estas líneas por obvias razones, nos quedaremos por lo pronto con la variable jurídica. Así, la intención del presente capítulo es tratar de aportar información sobre los mecanismos que existen al interior de los partidos políticos en torno a la elección de dirigentes y selección de candidatos. En términos sencillos, analizaremos el estado de la democracia interna de los partidos políticos en México como parte del examen de la democracia en nuestro país.

4.1 Enfilando el rumbo: los partidos políticos en la transición democrática 1977-2008.

Al conjunto de cambios que operaron a nivel jurídico y político a partir del año de 1977, que gradualmente transformaron la estructura del régimen político mexicano, se le ha denominado “transición democrática”. Estas modificaciones que en su mayoría se realizaron en el plano normativo electoral, lograron la transformación del sistema electoral y de los sistemas de integración de los

órganos representativos para dar cabida a distintas fuerzas políticas que paulatinamente fueron cobrando mayor relevancia en la vida política del país.⁵

Dentro de una interpretación, estos cambios no solo se dieron de manera aislada sino más bien forman parte de un conjunto mayor de transiciones que involucran al menos una treintena de países en Europa, Asia y América Latina conocida como la tercera ola de democratización.⁶ Estas transformaciones a nivel global implican el paso de regímenes no democráticos a otros que sí lo son, y que se han desarrollado en una dinámica de avance-retroceso en tres grandes bloques.⁷

Los primeros dos grandes bloques u olas de democratización se originaron en las revoluciones francesas y norteamericanas, y en los inicios de la segunda guerra mundial respectivamente. El tercer bloque o tercera ola democratizadora, según Huntington, comienza en 1974 cuando la dictadura portuguesa es derrocada y a partir de ese año y en los quince posteriores, al menos treinta países cambiaron de un régimen autoritario a uno democrático o, por lo menos, se produjo una liberalización dentro de los regímenes autoritarios.⁸

Dentro de la delimitación conceptual “no democrático” se encuentran distintos tipos de regímenes. Las monarquías absolutas y las aristocracias feudales corresponden al modelo no democrático que se superó en la primera ola

⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México” en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, José de Jesús, (eds.), *La reforma electoral en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 653.

⁶ Huntington, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, trad. de Josefina Delgado, Buenos Aires, Paidós, 1994, p. 13.

⁷ La llegada de estas olas democratizadoras, por lo general, ha sido acompañada de movimientos en sentido contrario denominados “contraolas” que buscan el regreso de regímenes no democráticos.

⁸ Me parece oportuno subrayar el hecho de que Huntington valora a la democracia desde un punto de vista Schumpeteriano, en el que un régimen es democrático si existe una competencia equilibrada de fuerzas por el voto para formar los órganos de decisión colectiva. Huntington, Samuel P., *op. cit.* nota 6, pp. 20 y 33.

democrática. Por lo que toca a los regímenes democratizados en la segunda ola, fueron los estados fascistas, las colonias y las dictaduras militares personalistas las que se vieron rebasadas. Y finalmente los regímenes envueltos en la tercera ola se caracterizaban por ser sistemas de un solo partido, regímenes militares y dictaduras personalistas.⁹

De esta forma, la llamada transición mexicana podría encuadrar en esta propuesta teórica de las olas democráticas si se toman en cuenta como punto de partida: a) el hecho de que durante setenta años solo existió un partido político que accedía al ejercicio del poder, y b) las primeras reformas en 1977 que lograron una modificación a la estructura jurídica del sistema monopolizado por un partido hegemónico.

Es importante recordar que el sistema político mexicano funcionó de forma peculiar al existir un solo partido que ocupaba la mayoría de los espacios de toma de decisión. El régimen presidencial en México se caracterizó por la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, a través de sus distintas etapas, sobre las demás fuerzas políticas. El carácter autoritario del régimen se manifestaba en formas distintas. Desde la exclusión y marginación de las demás fuerzas políticas, la restricción de libertades políticas, el dominio de las instituciones del Estado, la falta de espacios para el debate público,¹⁰ hasta la toma de decisiones que iban más allá del marco constitucional con las denominadas facultades metaconstitucionales.¹¹

⁹ *Ibidem*, p. 108.

¹⁰ Becerra, Ricardo et al. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 3ª ed., 2005, p. 17.

¹¹ El presidente de la república además de encabezar al ejecutivo federal era el jefe real del Partido Revolucionario Institucional, lo que hacía posible que un buen número de designaciones las realizara él mismo, entre ellas la de su sucesor, gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, siglo XXI editores, 11ª edición, 1993, p.191.

Estos rasgos distintivos del sistema político mexicano consiguieron que la llamada transición mexicana se apartara de las características generales de los modelos de transición. Estos modelos suponen al menos tres cualidades que no encajan en el caso de México: a) casi todas las transiciones implican una forma de negociación entre el gobierno y los grupos de oposición¹², b) la ruptura entre un régimen y otro, c) creación de nuevas instituciones.¹³

La transición en México no implicó una negociación porque no hubo una ruptura con el antiguo régimen. Si bien existieron diversos movimientos que se oponían en alguna medida al régimen, éstos no alcanzaron a consolidarse como una oposición real que obligara las negociaciones y los pactos que conllevan el cambio político. En este sentido, los cambios no se tejieron bajo esta dinámica impetuosa. Tampoco se recorrió el camino de la creación institucional o de un nuevo pacto fundacional. Más bien, el modelo mexicano responde a un arquetipo que funciona de manera progresiva. Sobre todo destacan los cambios en el terreno electoral y en el sistema de partidos por lo que bien puede afirmarse que la transición mexicana no es pactada sino votada.¹⁴

Así, la transición acaecida en México no tiene parangón con las transiciones que se efectuaron tanto en Europa como en América Latina, marcadas por un cambio abrupto, radical y de rompimiento claro con el antiguo régimen. Por el contrario, la ruta seguida fue la que optó por abrir los espacios a las distintas fuerzas políticas, recuperar las instituciones que habían sido sustraídas por el partido hegemónico, y la modificación del sistema electoral. Prácticamente la transición se origina y se conduce a través del cauce normativo electoral.

¹² Huntington, Samuel P., *op. cit.* nota 6, p. 112.

¹³ Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 16.

¹⁴ *Ibidem*, p. 17.

El contexto político hacia 1977, año en que se reconoce el inicio de los cambios normativos que sustentan la transición, era difícil. No hacía mucho que los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971 habían pasado. Los partidos políticos de oposición prácticamente estaban excluidos de la contienda electoral. Aparecieron movimientos de insurgencia sindical y levantamientos armados de grupos guerrilleros. En conjunto, todos los fenómenos tenían en común dos cosas: la oposición al régimen y la falta de mecanismos institucionales que incorporaran estas posturas divergentes. En suma, se evidenció el agotamiento y la insuficiencia del sistema político existente para articular la creciente diversidad política.¹⁵

Ante tal panorama político, las reformas en el ámbito electoral fueron la válvula de escape que poco a poco redujo la presión interna del sistema político. A partir de ese momento, los cambios a nivel normativo electoral y político entraron en una dinámica de retroalimentación en el que las modificaciones al sistema electoral propiciaban una mayor participación de las fuerzas políticas que a su vez impulsaron nuevas reformas electorales. De esta forma se alcanzó un ciclo de interacción y de implicación mutua entre normas y fuerzas políticas que desencadenó lo que atinadamente se ha designado como “la mecánica” del cambio político.¹⁶

En este marco de transformaciones progresivas se ha conseguido la reforma de tres esferas normativas: 1) régimen de gobierno, 2) régimen electoral y, 3) régimen de partidos políticos. Las reformas se han logrado en siete momentos específicos: 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y 2007. Por lo que corresponde a este modesto trabajo, solo nos ocuparemos de estudiar las modificaciones que comprenden a los partidos políticos dado que es el tema

¹⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, *op.cit.* nota 5, p. 65.

¹⁶ A juicio de los autores de esta propuesta hermenéutica, la novedad de la transición radica en la forma de su producción, la forma del cambio, “la mecánica” de la transformación política. Becerra, Ricardo et al., *op. cit.* nota 10, p. 33.

principal del capítulo. Por tal motivo, no está de más recordar el contexto jurídico de los partidos políticos antes de 1977 para poder contrastar la serie de cambios ocurridos en estas tres décadas.

Los partidos políticos fueron objeto de una regulación jurídica por primera vez en 1911 con la expedición de la Ley Electoral de 1911. El 19 de diciembre de ese año, los partidos políticos ingresaron al ordenamiento jurídico mexicano a través del decreto del entonces presidente constitucional Francisco I. Madero. En el capítulo octavo de la mencionada ley, se establecen las reglas de formación de los partidos así sus órganos constitutivos.¹⁷

Posteriormente, en 1912 se realizaron reformas a la ley de 1911 para establecer la elección directa de senadores y diputados y no se reforma lo concerniente a los partidos políticos.¹⁸ Asimismo, con motivo de la formación del Congreso Constituyente, en 1916 se expide una Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente en el que tampoco hubo grandes modificaciones por lo que respecta a los partidos políticos. Inclusive la Ley Electoral de 1917 solamente contempla dos artículos dedicados a los partidos en los que se mantiene el texto de la ley de 1916 con la inclusión de los candidatos independientes.¹⁹

No es sino hasta 1946 cuando el presidente Manuel Ávila Camacho expide la Ley Electoral Federal que le da un verdadero cuerpo legal al régimen de partidos y crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. El capítulo tercero de esta ley da un gran salto cuantitativo y cualitativo para regular a los partidos

¹⁷ Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando, (Coords.) *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, 1997, p.718.

¹⁸ Larrosa, Manuel y Guerra, Yaneli, "El régimen de partidos políticos en México: su regulación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?", *Polis. Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, México, Volumen 1 número 2, 2005 p. 242. Disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20052/pr/pr12.pdf>

¹⁹ Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando, (Coords.), *op. cit.* nota 17, p. 742.

políticos. A diferencia de las leyes que le anteceden, el cuerpo legal de marras le dedica 18 artículos a los partidos, en los cuales se aumentan los requisitos para su constitución. Destaca el incremento del número de asociados a treinta mil en la República, la obligación de ceñirse al marco constitucional, por primera vez se hace referencia a la vida interna partidista para determinar la existencia de un sistema de selección de candidatos, un programa de educación política para sus miembros, un sistema de sanciones y una distribución de funciones entre los órganos del partido, y finalmente encontramos reglas para llevar a cabo su registro como partido político.²⁰

La ley electoral de 1946 será la base de las leyes posteriores y de las adiciones que se llevaron a cabo en los años de 1951, 1954, 1963, 1969-1970 y 1973. A lo largo de este periodo de tiempo el régimen de partidos políticos sufrió algunos cambios como plazos para otorgar o negar el registro por parte de la Secretaría de Gobernación, la obligación de realizar una declaración de principios, se aumentó el número de asociados, aparecen también los antecedentes de las prerrogativas de los partidos y se incluye una figura peculiar denominada “diputados de partido” (1963) que abría la puerta para el acceso de minorías políticas al Congreso.²¹

A pesar del advenimiento de estos cambios, el contenido de las reformas tendía hacia un proteccionismo electoral dados los requisitos para formar nuevos partidos y obtener el registro. Como consecuencia, fueron cinco elecciones federales consecutivas que se realizaron (1964, 1967, 1970, 1973, y 1976) con la asistencia de solamente cuatro partidos. No existió el registro de un solo partido político nuevo a pesar del intento de varias organizaciones para conseguirlo.²²

²⁰ *Ibidem*, p. 796.

²¹ Larrosa, Manuel y Guerra, Yaneli, *op. cit.* nota 18, pp. 247-252.

²² El Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana fueron los únicos que tenían registro. El caso

Así, la vida jurídica de los partidos comenzó y se desarrolló a lo largo de poco más de sesenta y cinco años a nivel legal y sólo hasta el año de 1977 se decidió incorporarlos a rango constitucional. Las reformas propuestas por José López Portillo implicaron la reforma de diecisiete artículos constitucionales y la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (en adelante LFOPPE) en el año de 1977. Aquí comienza el proceso gradual de cambios jurídicos y políticos que se resienten hasta el día de hoy. Examinemos, pues, el periodo de la “transición democrática”.

En primer término, la personalidad jurídica de los partidos políticos se reconoce en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución) para determinar que los partidos son entidades de interés público cuya función es promover la participación en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.²³ Asimismo, en la LFOPPE se introducen cambios innovadores que, de manera germinal, representan la apertura hacia un sistema plural de fuerzas políticas. En este sentido, la incorporación del registro condicionado aparece como una novedad. A través de esta figura se flexibilizaron los rígidos requisitos para la constitución y registro de partidos y se abrió la veta para que nuevos partidos políticos ingresaran a la dinámica política. Lo que establecía el procedimiento del registro condicionado era precisamente sujetar el otorgamiento definitivo del registro como partido político nacional a los resultados electorales, para lo que se fijó un porcentaje mínimo del 1.5% del total de la votación de que se trate.²⁴

paradigmático de la negativa a otorgar el registro fue el del Frente Electoral del Pueblo (FEP). Ricardo Becerra et al., *op. cit.* nota 10, pp. 94 y 95.

²³ Texto constitucional en el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977 disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc086.pdf>

²⁴ Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando, (Coords.), *op. cit.* nota 17, p. 937.

Aunado a lo anterior, se estableció que los partidos políticos tendrían un acceso permanente a la radio y la televisión, así como la incorporación de reglas sobre los frentes, coaliciones, y la participación de los partidos políticos nacionales en elecciones de carácter municipal o estatal. Inclusive se adiciona un capítulo sobre la pérdida de registro de los partidos políticos como de las asociaciones políticas.²⁵

Con estas reglas y otras modificaciones como la eliminación de los diputados de partido para establecer propiamente la representación proporcional, la participación de otras fuerzas políticas se hizo evidente. Así, tanto la elección presidencial como la propia composición del Congreso, nos muestra el cambio sustancial y trascendental que sufrió el régimen de partidos políticos.

Para las elecciones presidenciales de 1982 el número de partidos contendientes sumó un total de nueve partidos políticos. Es decir, cinco nuevos partidos lograron el registro para contender en aquellas elecciones: Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Socialista Unificado de México (fusión de cinco agrupaciones de izquierda, PSUM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), y el Partido Social Demócrata (PSD).²⁶

Si bien en la elección presidencial de 1982 se observa todavía una clara superioridad de votación por parte del PRI (68.43% en comparación con el 27% aproximadamente de la oposición)²⁷, los porcentajes mínimos que lograron las otras fuerzas políticas sí tuvieron una repercusión en la composición de la Cámara de Diputados. Esto se observa desde la elección intermedia en 1979 en la que cien diputados proporcionales fueron repartidos entre los partidos políticos que

²⁵ *Ibidem*, pp. 938, 940, 943, 944.

²⁶ Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, El Colegio de México, 1990, p. 188.

²⁷ *Idem*.

obtuvieron el registro: al PAN (43.48% de los votos) se le asignaron 39 curules, al PPS (Partido Popular Socialista con el 11.03 %) 11 curules, al PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana con 8.44 %) 12 curules, al PDM (8.31%) 10 curules, al PCM (Partido Comunista Mexicano con 19.91 %) 18 curules y al PST (8.82 %) 10 curules.²⁸

Además, con la oportunidad que otorgó la ley para que los partidos políticos participaran en las elecciones locales, a partir de 1979 se generó un crecimiento en los municipios alcanzados por la oposición. De esta forma, en ese año se logró que doce municipios fueran ganados por partidos políticos distintos al PRI: siete de ellos fueron gobernados por el PAN, uno por el PARM, tres por el PPS, y uno por el PDM.²⁹

En la siguiente fase que corresponde al año de 1986, a través de la modificación de los artículos 52, 53 y 54 constitucionales, se presenta uno de los cambios más significativos: la integración de la Cámara de Diputados. De esta manera, se aumentó a doscientos el número de diputados de representación proporcional. Asimismo, ahora con el aumento de los diputados plurinominales, se introdujo la posibilidad de que todos los partidos pudieran obtener escaños a través del sistema proporcional; anteriormente, el partido que obtenía más de sesenta constancias de mayoría relativa no participaba en este reparto.

Esta posibilidad, sin embargo, tenía tres restricciones: 1) no tendría derecho aquel partido que superara la mitad de la Cámara y contaba con el 51% de la votación nacional efectiva, 2) no tendría derecho aquel partido que a pesar de tener menos del 51% de la votación nacional, el número de constancias distritales le hubiese garantizado la mayoría de los diputados, y 3) ningún partido tendría derecho a más de 350 curules. Así, la única posibilidad del partido mayoritario

²⁸ *Ibidem*, p. 53.

²⁹ Basaldúa Morales, Primitivo, citado por Ricardo Becerra et al. *op. cit.* nota 10, p. 156.

para obtener diputados de representación proporcional era que teniendo el 51% de la votación, sus triunfos distritales no le aseguraran mayoría en la Cámara.³⁰

En el año de 1987 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado propone una renovación a la ley electoral que resultó en la aparición de un nuevo código electoral. De esta forma, a partir del 9 de enero de 1987, la LFOPPE fue sustituida por el Código Federal Electoral. Al interior de este cuerpo normativo encontramos distintos cambios, algunos afortunados y otros más desastrosos. En la categoría de estos últimos encontramos las reformas a la integración de la Comisión Federal Electoral.

Por lo que se refiere al régimen de partidos, una de las alteraciones desacertadas fue la que mermó la tendencia a la apertura e inclusión de nuevas fuerzas políticas al eliminar la figura del registro condicionado. Por otra parte, se autorizaron las candidaturas comunes como método alternativo para impulsar una misma candidatura sin recurrir a la figura de la coalición.³¹

Una parte fundamental de esta serie de reformas es la que profundizó sobre las prerrogativas de los partidos políticos, tanto en materia de acceso a medios de comunicación como a cuestiones de financiamiento. En este sentido, el acceso a los medios masivos de comunicación se realizaría a través de un tiempo mensual de 15 minutos fijado en la ley. En lo que concierne al régimen financiero de los partidos políticos, queda por primera vez reglamentado el financiamiento estatal, a través de una fórmula que determinaba el costo mínimo de una campaña electoral para diputado.³² Este financiamiento era establecido una vez que las elecciones fueran calificadas por el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados, y este monto tendría que ser justificado anualmente ante la Comisión Federal Electoral.

³⁰ Ricardo Becerra et al. *ibidem*, p. 189.

³¹ Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando, (Coords.), *op. cit.* nota 17, p. 1009.

³² Ricardo Becerra et al. *op. cit.* nota 10, p.196 y 197.

Estas fueron las reglas que hicieron frente a la famosa elección de 1988. Los resultados de aquella jornada electoral no fueron una cuestión azarosa. Con ello quiero reparar en que el desarrollo de los procesos comiciales de 1988 estuvo marcado por las características de la normatividad de aquella época. Como pudimos observar, existieron reformas que por una parte abrieron nuevas formas de interacción política como lo es el caso de las candidaturas comunes. También las reformas reforzaron el papel de primer orden que tienen los partidos políticos al precisar de manera más detallada sus prerrogativas. Sin embargo, apuntamos también que hubo retrocesos en varios aspectos centrales como la eliminación del registro condicionado, la creación de una cláusula de gobernabilidad y, quizás el más ominoso, la integración de la Comisión Federal Electoral.

De esta forma, las elecciones de 1988 no fueron sino el resultado de un marco normativo con una gran cantidad de defectos que se tradujeron en una elección manchada por el estigma del fraude electoral. Si bien la normatividad electoral permitió, por ejemplo, la creación del Frente Democrático Nacional y con ello dar muestra de una agregación de las fuerzas de izquierda que no tenía precedente, por otro lado socavó profundamente la credibilidad de las instituciones electorales.

Estas circunstancias dieron origen a uno de los episodios electorales más conflictivos de nuestra historia. En las elecciones presidenciales de 1988 se postularon Carlos Salinas de Gortari por el PRI, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por el FDN, Heberto Castillo por el PMS (Quien finalmente declinaría a favor de Cuauhtémoc Cárdenas), Gumersindo Magaña por el PDM, y Rosario Ibarra de Piedra por el PRT. Por otro lado, la Comisión Federal Electoral estaba integrada en su mayoría por el PRI. Definitivamente las dudas en torno a la actuación de la autoridad electoral estaban fundadas y se reforzaron con uno de los eventos más deplorables: la llamada “caída del sistema” de cómputo de votos.

La consecuencia inmediata de lo anterior fue la urgente necesidad de cambiar, de nueva cuenta, el marco normativo institucional para tratar de disipar la

desconfianza en los procedimientos electorales. Razón por la cual, en la siguiente etapa, las reformas de 1989-1990 se encaminaron fundamentalmente a revisar lo relativo a la organización de los comicios, es decir, la autoridad encargada de realizarlo así como los mecanismos de conteo. Otro de los temas pendientes era el referido a la autoridad encargada de calificar los comicios y de dirimir los conflictos surgidos de las elecciones.

Para el año de 1989 el contexto para la negociación de las reformas pertinentes era bastante distinto. El PRI no tenía la mayoría absoluta del congreso por lo que no podía por sí mismo reformar la constitución.³³ Se vio obligado a entrar en la dinámica del consenso con las demás fuerzas políticas. De tal suerte, el resultado de las negociaciones fue la modificación a la Constitución en 1990 y la aprobación de un nuevo Código electoral.

El 6 de abril de 1990 se decretaron las modificaciones al texto constitucional entre las que destacan la creación de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en el cual, su órgano superior de dirección estaba integrado por consejeros y consejeros magistrados, y por representantes nombrados por los partidos políticos. Se crea un tribunal electoral como órgano jurisdiccional en la materia y se modifican las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional, es decir, se insertó una cláusula de gobernabilidad.³⁴

Las reformas al régimen de partidos políticos se llevaron a cabo a nivel legal el 14 julio de 1990 con la aprobación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En primera instancia, y de manera positiva, se introdujo nuevamente la figura del registro condicionado para permitir la participación de nuevas organizaciones. Por el contrario, se suprimen la figura de la candidatura común y las asociaciones políticas, además de regular

³³ *Ibidem*, p. 217.

³⁴ Texto constitucional en el Diario Oficial de la Federación del viernes 6 de abril de 1990 p. 3 y 4. Disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc118.pdf>

más a detalle las coaliciones. Asimismo, los avances en torno al régimen financiero de los partidos políticos fueron notables: se detallaron los rubros que componen el financiamiento público. Y finalmente el acceso a los medios de comunicación masiva también formó parte de los nuevos ajustes al establecer un mecanismo de distribución del tiempo.³⁵

Así, toda la nueva estructura institucional y normativa se puso en práctica en las elecciones de 1991. Curiosamente los datos oficiales muestran una recuperación del PRI a pesar de que participaron diez partidos políticos, de los cuales, tres organizaciones obtuvieron el registro condicionado como partidos políticos nacionales: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido del Trabajo (PT), y el Partido Ecologista de México (PEM).³⁶ Otro de los datos importantes es el que refleja una tasa de crecimiento en la participación, que aumentó un 15 % en comparación con la elección de 1988.³⁷

Los resultados de aquella jornada electoral de 1991 arrojaron los siguientes porcentajes: el PRI llegó a obtener un 61.40% de votos que fueron traducidos en 290 escaños de mayoría relativa y 30 de representación proporcional; en segundo lugar quedó el PAN con un 17.70 % de votos que le resultaron en 10 escaños de mayoría relativa y 79 de representación proporcional; le siguió el PRD con apenas 8.26% de votos que lograron 41 escaños de representación proporcional solamente; el PFCRN con 4.35% alcanzó 23 escaños de representación proporcional; el PARM llegó al 2.14% de la votación que le representó la obtención de 15 escaños de representación proporcional y finalmente el PPS con 1.79%

³⁵ Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando, (Coords.), *op. cit.* nota 17, pp. 1090, 1094, 1098, 1102.

³⁶ Becerra, Ricardo et al. *op. cit.* nota 10, p. 271.

³⁷ *Ibidem*, p. 272.

consiguió 12 escaños de representación proporcional. La participación, respecto al padrón electoral que se componía de 39, 368, 960, fue del 60.9%³⁸

Para la siguiente etapa de reformas, en el año de 1993, fueron dos los temas principales: fórmulas de integración del Congreso y financiamiento a los partidos. Por lo que se refiere a los partidos políticos, la reforma constitucional sentó la base de la materia que sería objeto de múltiples revisiones dada su importancia: las finanzas partidistas.³⁹ De esta forma, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se desarrollaron por primera vez límites a los recursos de los partidos políticos. Desde prohibiciones para órganos estatales hasta particulares con ciertas calidades como los extranjeros o las asociaciones religiosas. Asimismo surge la obligación de rendir un informe sobre sus ingresos y gastos cada año así como el establecimiento de límites para las cuotas individuales. Por otro lado, el tema del acceso a los medios de comunicación se centró en la contratación de los espacios publicitarios que quedarían en exclusividad de los partidos políticos. También se incentivó la permanencia de partidos políticos que perdieran su representatividad al no alcanzar el mínimo para conservar su registro, y en el tema de las coaliciones las reglas se tornan más gravosas para impedir que en la realidad se realizaran.⁴⁰

A pesar de los cambios anteriores, estos no bastaron para hacer frente a las elecciones de 1994, que se desarrollaron en un ambiente político muy particular dado que, por ejemplo, apareció en la escena pública el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1º de enero, además del trágico suceso del homicidio del candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo,

³⁸ Alvarado M. Arturo, “Los comicios del 18 de agosto de 1991 y la información electoral” en Sánchez Gutiérrez, Arturo, *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, Plaza y Valdés-Flacso, 1992, p. 162.

³⁹ Texto constitucional del Diario Oficial de la Federación del viernes 3 de septiembre de 1993, disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc128.pdf>

⁴⁰ Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando, (Coords.), *op. cit.* nota 17, pp. 1207, 1209, 1210, 1212, 1213, 1217, 1221.

lo que orilló a una serie de compromisos que a la postre devendrían en una reforma de emergencia.⁴¹

Así las cosas, el 19 de abril de 1994 se publica en el Diario Oficial de la Federación un conjunto de cambios a nivel constitucional que modifican el artículo 41 para otorgarle independencia al órgano encargado de organizar las elecciones: el IFE. En este sentido, desaparecen los consejeros magistrados para dar lugar a los consejeros ciudadanos elegidos por el Congreso.

Por su parte, las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se centraron en la composición de los órganos electorales, se amplió lo relativo a la participación de los observadores electorales que recién se había introducido en 1993, se dispuso una serie de reglas para los topes en los gastos de campaña. Si bien a nivel de régimen de partidos no hubieron cambios revolucionarios, a final de cuentas, el sentido de la reforma de 1994 fue el de tratar de alcanzar una mayor credibilidad al proceso electoral otorgando una amplia gama de garantías en pos de la imparcialidad y de la equidad de la contienda.⁴²

Los resultados de la jornada electoral de 1994 muestran que el proceso electoral se condujo por la vía pacífica a pesar de las condiciones políticas de gran agitación. Las cifras muestran que el 78% de los ciudadanos empadronados votaron.⁴³ Los resultados beneficiaron al PRI al ganar la elección presidencial con el 50.1% de votos, el PAN se mantuvo en segundo lugar con 26.6%, el PRD

⁴¹ Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.* nota 5, p. 667.

⁴² Uno de los cambios que inciden en el régimen de partidos es el relativo a la prerrogativa de acceso a los medios masivos de comunicación, para intentar establecer reglas que favorecieran el acceso a la radio y a la televisión en condiciones de igualdad dado que se había visto un comportamiento inequitativo de los noticieros a favor del PRI. Becerra, Ricardo et al. *op. cit.* nota 10, pp. 331, 343 y 344.

⁴³ *Ibidem*, p. 354.

quedó con 17%, el PT logró el 2.8% y los demás partidos, el PARM, PVEM, PPS y PDM no alcanzaron por sí mismos el 1% de los votos.⁴⁴

De esta manera, el recién electo Presidente de la República, Ernesto Zedillo inició las labores para promover una nueva reforma electoral. Los trabajos se llevaron a cabo a lo largo de casi dos años de negociaciones. El resultado fue una serie de cambios de gran profundidad en el sistema político en conjunto. Para los partidos políticos, las reformas implicaron diversos aspectos: desde el régimen de constitución y registro, pasando por las prerrogativas de acceso a medios de comunicación y de financiamiento, como las obligaciones de fiscalización.

Así pues, la siguiente fase de reformas se presenta en el año de 1996. En primer lugar, uno de los cambios más significativos fue la eliminación del registro condicionado que había tenido una existencia discontinua. Además de esta supresión, se fija un mínimo de 2% de la votación en alguna de las elecciones en la que participe un partido político para que no pierda su registro. Se prohíbe la afiliación colectiva y se fijan, también, diversas causales de pérdida del registro. Se reconoce la figura de las asociaciones políticas nacionales. El número de afiliados para obtener el registro como partido político se mantiene en 3 mil afiliados pero se fija un porcentaje que no podrá ser menor al 0.13% del padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior. Y en lo referente a las coaliciones, se detalla un régimen que diferencia a las coaliciones parciales.⁴⁵

Por lo que toca a las prerrogativas de los partidos, se fijan a nivel constitucional las modalidades del financiamiento público, y se realiza una mejor distribución de los recursos, prevaleciendo el financiamiento público sobre el privado. Se asientan también criterios precisos para determinar los topes de campaña. Igualmente se regula de forma más equitativa el acceso a la radio y la

⁴⁴ *Ibidem*, p. 356.

⁴⁵ Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando, (Coords.), *op. cit.* nota 17, pp. 1475, 1440, 1448, 1451, 1468.

televisión en periodos electorales, así como se establecen las funciones de monitoreo por parte de la Comisión de Radiodifusión del IFE.⁴⁶

También desde el punto de vista de las obligaciones de los partidos políticos encontramos la reducción del plazo de 90 a 60 días para la presentación del informe anual, como del informe de gastos de campaña. Asimismo, la Comisión de Fiscalización asume varias atribuciones para efectos de la fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos.⁴⁷

Para las elecciones de 1997 el orden normativo renovado instauró nuevas condiciones para la contienda electoral. Uno de los primeros efectos fue el cambio drástico sobre los recursos que fueron suministrados a los partidos políticos. En términos cuantitativos la diferencia era abrumadora, para 1997 los recursos destinados para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas alcanzó la suma de 2 mil 111 millones 493 mil 862 pesos. En comparación, el financiamiento para los mismos rubros pero tres años antes apenas fue de 201 millones de pesos.⁴⁸

Además del incremento sustancial, las normas preveían ciertas reglas para su mejor repartición. Así, del 100 por ciento de los recursos, el 24.97% fue asignado al PAN, el 42.45% al PRI, el 18.53% al PRD, el 8.99% al PT, el 1.79% al PC y al PVEM, y el 0.84% tanto al PPS como al PDM. En contraste, la fórmula prevista en 1994 presentó un reparto en el que el 14.3% fue para el PAN, 49.3% al PRI, 10.2% al PRD y 2.9% al PT.⁴⁹

En el ámbito del acceso a radio y televisión también los tiempos sufrieron grandes cambios. Los tiempos permanentes aumentaron de 114 a 906 horas, los

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 1455 a 1461, 1521, 1522.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 1454, 1453, 1460, 1463, 1464, 1465.

⁴⁸ Becerra, Ricardo et al. *op. cit.* nota 10 p. 456.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 458.

tiempos especiales tuvieron un crecimiento de poco más del 700%. Y con las nuevas facultades para monitorear, se realizaron los seguimientos correspondientes incluso en las elecciones del Distrito Federal.⁵⁰

Respecto de los resultados de la jornada electoral, el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, el PAN ganó las gubernaturas de Nuevo León y Querétaro, y el PRD por su parte, logró la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal.⁵¹

No obstante todos estos cambios en el sistema político, el que más causó asombro fue el que derivó de las elecciones del año 2000. El resultado más claro de esta evolución de la contienda electoral tuvo lugar precisamente con la alternancia. A raíz de las elecciones del año 2000 el PAN obtiene el triunfo para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos logrando desincrustar al PRI de la posición que durante poco más de setenta años mantuvo en su poder.

Al igual que en las elecciones de 1997, las del año 2000 fueron organizadas bajo las mismas reglas y dentro de la misma dinámica tendiente hacia la equidad de la contienda. Los partidos políticos aprovecharon el marco institucional para desarrollar su potencial maximizador de votos, por lo que la aparición de las coaliciones no resultó fortuita. Así, los partidos que contendieron para la presidencia de la República en el año 2000 fueron: Alianza por el cambio (coalición formada por el PAN y el PVEM) con la candidatura de Vicente Fox, el PRI con Francisco Labastida, la Alianza por México (coalición integrada por el PRD, PT, CD, PSN, PAS) con Cuauhtémoc Cárdenas, el Partido Centro Democrático con Manuel Camacho, el PARM con Porfirio Muñoz Ledo y Democracia Social con Gilberto Rincón Gallardo.

Los resultados en la composición de la Cámara de Diputados y de Senadores evidenciaron un fenómeno de diferenciación del voto. Es decir, los

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 460 y 461.

⁵¹ *Ibidem*, p. 469,

resultados de las elecciones para presidente de la República no fueron los mismos para la composición de las cámaras. Mientras que en el ámbito presidencial el porcentaje de votación fue de la siguiente forma: 42.52% Alianza por el Cambio, 36.10% para el PRI, 16.64% para Alianza por México, y 0.55%, 0.42% y 1.57% para el PCD, PARM Y DS respectivamente; los porcentajes para la Cámara de Diputados fueron: Alianza por el Cambio 38.23%, PRI 36.91%, Alianza por México 18.69%, PCD 1.15%, PARM 0.73%, DS 1.88%; por su parte, en la Cámara de Senadores los resultados fueron: Alianza por el Cambio 38.11%, PRI 36.74%, Alianza por México 18.85%, PCD 1.40%, PARM 0.74%, DS 1.80%.⁵² Este fenómeno lo que supone es que ninguna fuerza obtuvo para sí la mayoría absoluta y, por consecuencia, estamos ante lo que sería la dinámica del régimen en los siguientes años: la existencia de gobiernos divididos.

Por lo que se refiere al desarrollo de la elección de 2000, en términos generales se puede calificar de una elección que preeminentemente se desplegó a través de los medios de comunicación. La utilización de los espacios en radio y televisión por parte de los contendientes fue aprovechada al máximo dejando ver, así, algunas fallas de la estructura normativa. Fracturas del diseño institucional que se hicieron evidentes en la elección de 2006.

Pero inclusive, en las elecciones del año 2003, existieron algunos focos rojos que comenzaron a encenderse. Uno de ellos fue la fórmula para calcular el financiamiento público a los partidos políticos. Sucedió también que los recursos otorgados a los partidos políticos fueron mayores al monto establecido como tope de gasto de campaña.⁵³

⁵² *Ibidem*, p. 533 y 534.

⁵³ El PRI, PAN y PRD recibieron 459 millones, 386 millones y 28 millones de pesos más, respectivamente, de lo que estipulaba el tope de gasto de campaña. Córdova Vianello, Lorenzo, "Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008" en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, (Coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 55 y 56.

Diez años habían pasado desde la última reforma electoral de grandes proporciones. Junto a ello, tanto el IFE como el Tribunal Electoral habían podido sortear a través de sus facultades una serie de fenómenos nuevos, no contemplados en la legislación de 1996.⁵⁴ Infortunadamente no fue suficiente para resistir la marea de la realidad política que sobrepasó los diques normativos institucionales fraguados desde 1996 y perfeccionados en el transcurso de esos diez años.

El resultado del 2006 fue una elección marcada por una polarización de la sociedad en gran tensión como nunca se había presentado. De forma peculiar, los nuevos fenómenos trajeron consigo los viejos temores y desconfianzas. La sombra del fraude volvió a deambular ante los resultados de aquella jornada electoral. Se instalaron de nuevo las sospechas, voluntaria e involuntariamente ante los resultados de los comicios: 0.56% (233 mil votos) de margen entre el candidato ganador del PAN Felipe Calderón y el candidato de la Coalición por el bien de Todos Andrés Manuel López Obrador.

Uno de los rasgos de la elección fue precisamente el uso indiscriminado de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos y de particulares. Este problema es, quizá, el que marcó el sentido de las reformas del año siguiente.

Así, llegamos por fin al 2007, año en que se moldeó la más reciente de las reformas electorales. El saldo de los comicios del 2006 sumado a la insuficiencia de la ley que databa de 1996, obligó a replantear los términos de las reglas de la contienda electoral. El problema mayúsculo que evidenció las flaquezas del sistema normativo fue, precisamente, el acceso a los medios de comunicación. Lo que en su momento fue un elemento vanguardista en pro de la equidad, ahora se

⁵⁴ Córdova señala tres tipos de problemas nuevos: a) en los que la ley era omisa como en el caso de las precampañas, b) en los que la ley resultaba insuficiente como las facultades fiscalizadoras del IFE, y c) problemas derivados de las mismas normas como los resultados de la fórmula para calcular el financiamiento público. Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.* nota 5 p. 676.

había convertido en un problema de grandes dimensiones ya que no solo involucraba a los partidos políticos sino también ahora a particulares, en especial a los grandes consorcios empresariales y televisivos.

El aumento de los espacios en radio y televisión para los partidos políticos trastocó no solamente la prerrogativa misma de acceso a los medios de comunicación, sino también las prerrogativas de financiamiento e inclusive a las facultades de fiscalización. Para corroborar esto, de acuerdo a los informes del Instituto Federal Electoral, para los comicios del 2006 los partidos políticos destinaron el 95% de los dos mil sesenta y ocho millones de pesos de financiamiento público para gastos de campaña, a la compra de anuncios en radio y televisión; lo que significó, en términos crudos, que ese dinero llegara a los bolsillos de los concesionarios de radio y televisión.⁵⁵

Pero el asunto no paró ahí, además del gasto de los recursos otorgados a los partidos políticos, se constató la existencia de una cantidad mayor de espacios en radio y televisión que no pudieron ser justificados por los mismos partidos políticos. Es decir, existieron erogaciones mayores por parte de los partidos políticos que no se informaron a la autoridad y hubo compra de espacios por parte de terceros para favorecer o perjudicar a alguna fuerza política.⁵⁶

De esta manera, la reforma de 2007 si bien responde a las deficiencias que venía arrastrando el orden jurídico desde 1996, cierto es que los sucesos de 2006 le imprimieron el sello que caracterizaría a este conjunto de cambios. En este sentido, uno de los cambios más trascendentes y problemáticos sería el nuevo modelo de comunicación política.⁵⁷ No obstante, es posible delinear los cuatro ejes

⁵⁵ Murayama, Ciro, "Consolidación democrática vs. Contrarreforma" en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar, Pedro, (Coords.), *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. La reforma electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 7.

⁵⁶ Murayama señala que en 2006 los actores políticos no pudieron justificar la transmisión de 41% de sus anuncios en radio y 21% en televisión. *Ibidem*, p. 8.

⁵⁷ Resulta problemático el cambio del modelo porque se han afectado los intereses de los dueños de los medios de comunicación. Las reformas implicaron una nueva relación de estos poderes

de la reforma.⁵⁸ 1) Nuevas reglas en las condiciones de la competencia, 2) Nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión, 3) Reducción de los tiempos de campañas, y 4) Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.

Como podemos observar, los alcances de la reforma electoral son extensos dado que suponen la modificación de distintas normas referidas tanto a los partidos políticos como a las autoridades electorales e incluso a particulares.⁵⁹ Por lo que corresponde a este pequeño trabajo, revisaremos los cambios referidos a los partidos políticos.

El texto constitucional fue modificado para reiterar el derecho que tienen solamente los ciudadanos para formar un partido político y de afiliarse de manera libre e individual. Se prohíbe expresamente la intervención de organizaciones gremiales o cualquier otra con objeto social distinto en la creación de partidos, así como la afiliación corporativa.⁶⁰

En el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispusieron de igual forma nuevas reglas. Un primer ejemplo sería la prohibición de estar afiliado a más de un partido político. Ahora bien, respecto de

fácticos con el Estado sujetándolos a un orden más controlado. Sin duda es uno de los más grandes avances que se han tenido en los últimos años porque representa el cambio de paradigma del papel que deben jugar los medios de comunicación para el sano desarrollo de un régimen democrático. A pesar de ello, los concesionarios se han resistido por todas las vías posibles para sujetarse al nuevo orden, han llegado a manejar discursos que se sustentan en una supuesta libertad de expresión y han promovido una cantidad enorme de recursos y de juicios para evadir sus obligaciones constitucionales.

⁵⁸ Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.* nota 5, pp. 676 y 677.

⁵⁹ De manera general, la reforma electoral de 2007 abarca catorce rubros definidos: Agrupaciones políticas nacionales, partidos políticos, acceso a radio y televisión, financiamiento público y privado, fiscalización, Instituto Federal Electoral, Registro Federal de Electores, Contraloría General, precampañas, campañas, actos preparatorios de la jornada electoral, jornada electoral, cómputos distritales y régimen sancionador electoral.

⁶⁰ Decreto de reforma constitucional de 2007 disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/13112007.pdf>

los requisitos de constitución de un partido político, se incluye una redacción distinta para dar cabida a que no solo las agrupaciones políticas nacionales puedan constituirse como partidos políticos, sino extiende la posibilidad hacia cualquier organización de ciudadanos.⁶¹

Un detalle muy importante es que se modifica el plazo para que una organización política notifique al Instituto Federal Electoral su interés por constituir un partido político.⁶² Esto trae consigo que para las elecciones del 2012 no habrá nuevos partidos políticos en el escenario político electoral.

Igualmente, dentro del rubro de constitución y registro de partidos políticos, se presenta un avance al permitir que las listas nominales de afiliados se presenten en archivos digitales y se precisa que la Comisión encargada de verificar los documentos y así se satisfagan los requisitos para constituir un partido, sea integrada por tres consejeros electorales.⁶³

Por otra parte, las reglas sobre el contenido de los estatutos adicionan algunas precisiones. Llama la atención que se disponga de procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos. También se establece qué órgano del partido debe ser la autoridad máxima y qué órganos deben ser los responsables de la supervisión y de autorización de decisiones, de los asuntos financieros y de las obligaciones de fiscalización, y de solución de controversias al interior del mismo.⁶⁴

El apartado de los derechos de los partidos políticos también sufre varios cambios. Se considera dentro de estos: la organización de procesos internos para

⁶¹ Artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

⁶² *Ibidem*, artículo 28.

⁶³ *Ibidem*, artículo 29.

⁶⁴ *Ibidem*, artículo 27.

seleccionar y postular candidatos; formar coaliciones para las elecciones a nivel federal, local y del Distrito Federal; constituir frentes o fusionarse.⁶⁵

Como habíamos adelantado, uno de los grandes avances en materia de prerrogativas es el derecho de los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación a través de los tiempos del Estado, prohibiendo así la contratación o adquisición de estos tiempos por los partidos o por terceras personas.⁶⁶

Respecto de las obligaciones de los partidos políticos, en su mayoría quedan igual que en el código anterior pero con algunas reformulaciones y adiciones. Ahora están obligados a editar publicaciones trimestrales y semestrales, comunicar al Instituto los cambios de integración de los órganos directivos o de domicilio en un plazo determinado, abstenerse de denigrar a las instituciones y calumniar a las personas, garantizar la equidad y paridad de géneros, así como cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a su información.⁶⁷

Con motivo de estas últimas, se establece que toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos a través del Instituto Federal Electoral, y se establece lo que se considera información pública de los partidos políticos, así como la no pública, confidencial y reservada.⁶⁸

Otro cambio sustancial se refiere a los asuntos internos de los partidos políticos. Este apartado es nuevo y, en primer término, define a aquellos como el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento con base en lo dispuesto por la Constitución, el Código y las demás leyes

⁶⁵ *Ibidem*, artículo 36.

⁶⁶ El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁷ Artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

⁶⁸ *Ibidem*, artículo 42 y 44.

aplicables.⁶⁹ Se establece también una limitación a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales para intervenir en los asuntos internos solamente en los términos establecidos por la Constitución, el Código y demás leyes.⁷⁰

Dentro del mismo apartado, se establece que las controversias que deriven de los asuntos internos serán resueltas por los órganos previstos en sus estatutos, teniendo los militantes el derecho de acudir al Tribunal Electoral en el caso que se agoten las instancias intrapartidistas.⁷¹

La posibilidad de modificación de los documentos básicos, sigue una ruta a través de la declaratoria de procedencia constitucional y legal por parte del Instituto. Así, los estatutos podrán ser impugnados exclusivamente por sus afiliados dentro de los 14 días naturales siguientes a la fecha en que sean presentados ante el Consejo General del Instituto para su respectiva declaratoria. El Consejo General al emitir su resolución deberá haber resuelto las impugnaciones, y emitida la declaratoria y transcurrido el plazo de impugnación, los estatutos quedarán firmes.⁷²

También la facultad reglamentaria de los partidos políticos se regula a través de la obligación de comunicar al Instituto los reglamentos que emitan los partidos, para que se verifiquen su constitucionalidad y legalidad.⁷³

Un aspecto de vital importancia como la designación de los miembros de los órganos de dirección es regulada indirectamente en tanto que el Instituto debe verificar la integración de los mismos. Si el Instituto determina que no se siguieron

⁶⁹ *Ibidem*, artículo 46.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ *Idem*.

⁷² *Ibidem*, artículo 47 párrafo segundo.

⁷³ *Ibidem*, artículo 47 párrafo cuarto.

los procedimientos previstos, emitirá una resolución para que el partido reponga la elección o designación de sus dirigentes.⁷⁴

Por lo que toca al apartado de las coaliciones, ahora los partidos políticos solo podrán coaligarse para las elecciones de Presidente de la República, diputados y senadores por el principio de mayoría relativa. Una modificación relevante es la que posibilita la coalición de partidos políticos con agrupaciones políticas nacionales. El cambio más significativo es la aparición de los emblemas de cada uno de los partidos políticos coaligados por separado en la boleta electoral. El efecto es que los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada partido político considerado individualmente.⁷⁵ Inicialmente, el nuevo Código establecía una cláusula de la “eternidad” para los partidos coaligados que no alcanzaran el porcentaje mínimo para la conservación del registro.⁷⁶ Sin embargo, el ocho de julio de 2008 la Suprema Corte de Justicia de la Nación dicta una sentencia con motivo de la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, declarando la invalidez total de los párrafos 6 del artículo 22 y 5 del artículo 96 del Código de maras.⁷⁷

Finalmente, en lo que concierne al tema de la pérdida de registro de los partidos políticos, los cambios también son trascendentes sobre todo por lo que toca a las obligaciones fiscales. De esta forma la cancelación o pérdida de registro extingue la personalidad jurídica del partido político, sin embargo, se deberán cumplir las obligaciones de fiscalización hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y respectiva liquidación del patrimonio. Para ello, la Unidad de

⁷⁴ *Ibidem*, artículo 47 párrafos quinto, sexto y séptimo.

⁷⁵ *Ibidem*, artículo 95.

⁷⁶ *Ibidem*, artículo 96 párrafo quinto.

⁷⁷ En el punto quinto resolutivo de la ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2008 Y SUS ACUMULADAS 62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/2008, se declara la invalidez total de tales artículos.

Fiscalización del Instituto designará a un interventor quien será responsable del control y vigilancia del uso y destino de los recursos y bienes del partido político.⁷⁸

Las consecutivas reformas electorales que analizamos nos han dejado, al menos, dos lecciones muy importantes. La primera es el hecho de que no existen reformas definitivas. La segunda, nos muestra que las circunstancias nuevas que surgen en la dinámica de los sistemas sociales y, en consecuencia, los sistemas políticos, muchas veces se constituyen como verdaderos retos para la estructura normativa y se convierten en la carta de navegación para las reformas necesarias.

En este sentido, si nos fijamos detenidamente en los cambios a nivel social y político que dieron pauta para realizar las reformas, nos daremos cuenta que cada cambio jurídico responde precisamente al contexto del que surgió. Recordemos que al inicio de la llamada “transición democrática” en el año de 1977, las reformas iban encaminadas a abrir las puertas de la contienda a las distintas fuerzas u opciones políticas que no habían tenido cabida en el régimen. Así, sucesivamente, cada reforma está marcada por las necesidades de su tiempo por lo que necesariamente una reforma “definitiva” no puede existir como tal.

Definitivamente los avances de la tecnología y, en especial, del internet y de las redes sociales son el mapa de las reformas venideras. De esta forma, algunos aspectos que no han sido abordados con suficiente profundidad a pesar de que se tratan de problemas de antaño, pueden ser planteados en otros términos, mirando efectivamente las nuevas circunstancias de la vida social.

Sin duda uno de los temas que encaja perfectamente en el supuesto anterior es el tema de la democracia interna de los partidos políticos. El asunto es de gran trascendencia y no poco problemático. Se ha analizado y discutido por décadas el funcionamiento de los partidos políticos en su interior. No obstante,

⁷⁸ Artículo 103 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

aunque no pretendo zanjar definitivamente el debate, me gustaría acercarme al tema con un poco de detenimiento para revisar argumentos, posiciones y soluciones, puesto que es el foco principal de mis reflexiones en torno a los partidos políticos.

4.2 Democracia interna de los partidos políticos

El funcionamiento interior de los partidos políticos ha sido responsable de numerosas obras sobre los partidos políticos. Una gran cantidad de autores de diferente formación ha tratado de someter al análisis al conjunto de procesos que dan vida a estas organizaciones. Politólogos, sociólogos, historiadores e inclusive juristas no han perdido la oportunidad de presentar estudios en torno al tema. Ante tal cúmulo de información, el fenómeno partidista, de por sí bastante complejo, aparece como una madeja que poco se antoja desenredar para quien no guste de estos temas. Es más, tengo la impresión de que aún a los especialistas no les resulta sencillo emprender su análisis.

La complejidad deviene, quizás, porque la vida interna del partido político se aprecia desde tres planos diferentes que en alguna medida se determinan entre sí y no siempre se hace explícita esta distinción. Por tal motivo considero que, para tratar de sortear estas dificultades, el presente trabajo debe comenzar por diferenciar estos tres planos.

En un primer nivel nos encontramos en el ámbito teórico formado por un conjunto de diferentes corrientes de pensamiento, en su mayoría, de corte sociológico o de ciencia política. A este espacio le ha correspondido muchas veces describir la realidad empíricamente verificable y, posteriormente, elaborar los correspondientes constructos teóricos.

El segundo ámbito o nivel, a diferencia del primero, se compone por las normas que regulan el funcionamiento de los partidos. Se trata del plano normativo cuyo campo de estudio ha sido dominado prácticamente por los

estudios jurídicos. Las investigaciones en este ámbito se enfocan a analizar las reglas que determinan la existencia del partido político y su funcionamiento.

Finalmente el tercer plano es el que tiene lugar en la vida política en concreto, como una situación de hecho. Me refiero al plano fáctico compuesto por situaciones determinadas por distintas variables: sociales, económicas y culturales que orientan la actuación del partido político. En cierto sentido el plano fáctico es la base que nutre a los planos teóricos y normativos.

En este orden de ideas, el primer punto a analizar es el estado teórico del asunto. Los trabajos que se ocupan del tema no han logrado establecer el significado del término democracia interna de los partidos políticos. Es el mismo caso respecto del concepto de democracia, cada autor le asigna un significado y extensión conceptual distintos. A pesar de ello, es posible ofrecer una serie de directrices, no exhaustivas, que funcionan para saber de qué estamos hablando cuando nos referimos a la democracia interna partidista.

En conjunto, estos elementos tienen como objetivo que las decisiones y la integración del partido político no estén sustraídas de la masa que compone a la organización. Es decir, estas pautas evitan que las tendencias oligárquicas de los partidos políticos se solidifiquen y que una élite del partido sea la que tome las decisiones más importantes. En esencia, democracia interna significa: a) participación amplia de todos los sectores que conforman el partido en su desarrollo como organización, b) toma de decisiones regida por los principios de máxima participación de miembros y regla de la mayoría, c) sistema de protección de derechos de los miembros que, precisamente, aseguren su plena participación en igualdad de condiciones.

De este modo, una de las propuestas más completas para determinar las directrices de una democracia interna en los partidos políticos es realizada por Navarro Méndez. El autor acepta la dificultad de proponer una definición y opta por señalar las condiciones mínimas para considerar a un partido político como democrático. En este sentido, se inclina por admitir que las condiciones mínimas

están referidas a las reglas del juego, posiblemente siguiendo a Bobbio, por lo que mínimamente la democracia partidista es procedimental. Pero Navarro Méndez bien señala que la democracia interna se desenvuelve en un sentido formal y otro material. En el primero, ubicaría a las normas que determinan el funcionamiento y la articulación del poder dentro del partido. En el segundo localiza al conjunto de derechos de los miembros de la organización.⁷⁹

La categoría formal pone el acento en el aspecto organizativo del partido como lo es la integración de los órganos de decisión y el papel que juegan los miembros del partido. Navarro Méndez obtiene así catorce reglas que se dirigen en este sentido:⁸⁰

1. Carácter electivo de los cargos directivos del partido, garantizándose además, la periodicidad de dichas elecciones y su carácter libre.
2. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones para proveer dichos cargos directivos a favor de todos los afiliados al partido.
3. Garantía de la facilidad de constitución de corrientes dentro del partido.
4. Ampliación sucesiva del carácter representativo y electivo de los órganos decisores del partido, así como su carácter fundamentalmente colegiado.
5. Adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.
6. Conversión de la Asamblea General en el principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de afiliados.

⁷⁹ Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 76.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 79-86.

7. Fomento de instrumentos de democracia directa en el seno del partido.
8. Participación de los niveles inferiores del partido en el proceso de elaboración de listas electorales o designación de candidatos a cargos públicos.
9. Regulación a través de los Estatutos de las relaciones entre el partido a nivel nacional y las diferentes subunidades territoriales.
10. Fomento por el propio partido del pluralismo interno.
11. Ampliación de la participación de los afiliados en la contribución al sostenimiento financiero del partido al que pertenece.
12. Posibilidad de revocar a los dirigentes del partido por la masa social o sus representantes en exigencia de responsabilidad política por su inadecuada gestión.
13. Endurecimiento de las causas de incompatibilidad entre varios cargos dentro del partido o entre éstos y cargos públicos.
14. Acortamiento de los mandatos e imposibilidad de repetición de los mismos para los dirigentes.

Por otro lado, la categoría material o sustantiva relacionada con los derechos de los miembros deriva en ocho reglas que establecen lo siguiente: ⁸¹

1. Creación del estatuto del afiliado.
2. Garantía de la libertad de expresión, crítica y opinión para todos los afiliados en relación con manifestaciones realizadas tanto dentro como fuera del partido.

⁸¹ *Idem.*

3. Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido.
4. Derecho de acceso a los cargos del partido y a formar parte de las listas electorales con carácter de igualdad.
5. Derecho a obtener información respecto de las actividades del partido.
6. Garantía del respeto de ciertos principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas.
7. Libre acceso al partido político y libre salida del mismo.
8. Creación de la figura del “Defensor del afiliado”.

Estas reglas mínimas que apenas superan una veintena numéricamente hablando, traducidas en normas jurídicas veremos que se convierten en una tarea difícil de realizar. Sobre todo porque si son normas jurídicas, regularmente, estas tienen un carácter exterior al partido político. En otras palabras, son reglas que son impuestas desde afuera de la organización y no creadas por ellos mismos dado que son normas para todos los partidos políticos al interior de una sociedad.

Esto acarrea un debate prolijo sobre los alcances de la regulación por parte del Estado. El problema se origina, a mi parecer, desde el momento en que se concibe la naturaleza del partido político, cuestión que no se ha podido resolver del todo. Esto se debe a que unos consideran al partido político como una organización de ciudadanos y otros lo elevan a rango de órgano estatal. En otras palabras, el péndulo oscila entre considerar a los partidos políticos como entidades de derecho privado o entidades de derecho público. A partir de esto se discute la regulación o intervención del Estado en los asuntos internos del partido político, es decir, aquellas materias que versan sobre la organización propia del partido político como por ejemplo lo son la constitución de los órganos directivos,

la toma de decisiones que afectan al partido en su conjunto o la solución de controversias en su interior.

Quienes defienden la postura del partido como una entidad de derecho privado abogan por una mínima intervención del Estado. Es decir, se fundamentan en una visión política liberal cuya base es la efectiva limitación del poder del Estado. Así, como organización de ciudadanos, éstos tienen toda la libertad de organizarse y funcionar de la manera en que ellos mismos determinen sin que exista una intromisión estatal que se considera perjudicial para el desarrollo de la organización.

Por otra parte, la posición que considera al partido político como órgano sujeto al derecho público, aduce que no se trata de una organización común y corriente de ciudadanos. Esto tiene su razón de ser por la trascendencia del papel que juegan los partidos políticos en la conformación de la estructura de gobierno en una determinada sociedad. Así, los partidos políticos tienen encomendada la función de agregación de intereses y ser la puerta de acceso al ejercicio del poder público en una democracia representativa. Puesto que los partidos políticos tienen este papel de primer orden, estas organizaciones, entonces, deben sujetarse a normas que permitan esta dinámica de acceso a los cargos públicos. La intervención estatal, desde esta perspectiva, no solamente es un ejercicio de salud política sino una obligación.

El debate subsiste y no tiene miras a encontrar una solución a corto plazo. Hay quienes adoptan una posición intermedia puesto que los argumentos de ambas partes no son del todo equivocados. El problema con esta postura es delimitar en qué casos sí es justificable una mayor injerencia estatal y en otros no.

Veamos, en la región de América Latina no existe homogeneidad al respecto. Panamá, Brasil, Perú, Chile y Ecuador estiman que los partidos políticos son asociaciones de derecho privado. Por su parte Argentina, México, Paraguay, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Colombia consideran que

son sujetos de derecho público. Y en Costa Rica, El Salvador, Uruguay y Venezuela se inclinan por la concepción mixta.⁸²

En México a partir de las reformas de 1977 cuando los partidos políticos se elevan a rango constitucional, se establece claramente el estatus jurídico que continúa hasta nuestros días: los partidos políticos son entidades de interés público.⁸³ En este tenor, tanto a nivel constitucional como a nivel local los partidos gozan de ciertas prerrogativas así como también están sujetos a determinadas obligaciones. Sin embargo, ha existido un vacío en materia de democracia interna que apenas comienza a colmarse.

En México se hace referencia por primera vez a la democracia interna de los partidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990. La alusión se presenta como requisito que deben contemplar los estatutos de los partidos para la integración y renovación de los órganos directivos de la organización partidista.⁸⁴ No obstante, hasta aquí queda la cuestión, no hay un desarrollo ulterior para delimitar cuáles son los procedimientos que se estiman democráticos, menos se establecen competencias delimitadas por parte de las autoridades electorales para verificar que sean realizados o que exista algún tipo de sanción si los procedimientos son antidemocráticos.

Como hemos podido constatar, la evolución normativa electoral en México ha atendido diferentes asuntos que tienen una especial vinculación con la coyuntura política del momento. Así, las reformas han atendido otros temas como la apertura del sistema a las nuevas fuerzas políticas, la creación de organismos especializados para la función electoral, el establecimiento de reglas para una

⁸² Freidenberg, Flavia, "Democracia interna en los partidos políticos", en Nohlen, Dieter et al. (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 629.

⁸³Supra nota 23.

⁸⁴ Castellanos Hernández, Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando, (Coords.), *op. cit.*, nota 17, pp. 1091 y 1092.

mejor distribución del financiamiento público y de las prerrogativas, el acceso a los medios de comunicación, entre otras. Pero el tema de la democracia interna de los partidos políticos paradójicamente resulta novedoso a nivel normativo a pesar de que es un tema que viene ligado desde el nacimiento de estas organizaciones.

En cierto sentido los partidos políticos en México han sido objeto de una intensa regulación como un ente unitario, homogéneo y no como una entidad compuesta por individuos, dinámica, que despliega su actividad a través de ciertos procedimientos que no han sido analizados con detenimiento y, por consiguiente, tampoco han sido regulados satisfactoriamente. De esta forma, las actividades internas del partido han sido establecidas y delimitadas por ellos mismos a través de lo que determinan sus estatutos y sus respectivos reglamentos.

A pesar de lo anterior, paulatina e indirectamente el tema se ha puesto en la mira. Inclusive se han logrado avances al respecto, sobre todo a partir de la resolución de controversias que llegan a los tribunales. Esto ha permitido que se hayan fijado una serie de criterios jurisprudenciales que tienden a fortalecer las reglas de democracia interna. Recordemos que muchos avances que posteriormente se incorporaron a las reformas legales y constitucionales en la denominada transición democrática habían sido abordados en un primer momento a través de la fijación de estos criterios de jurisprudencia y de tesis.

Para decirlo con otras palabras, la omisión del legislador en torno a la democracia interna de los partidos políticos se ha visto subsanada, de manera elemental si se quiere, a través de la actividad interpretativa del juzgador. Al respecto podemos encontrar que en 2005 se da un primer gran paso al establecer en la jurisprudencia 3/2005 una serie de reglas que desarrollan por primera vez lo que se entiende como “procedimientos democráticos” en el artículo 27.1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que comentamos líneas arriba.

En esta jurisprudencia resalta la afirmación de que el enunciado “procedimientos democráticos” a que hace referencia la ley, no se encuentra

definido ni se puede integrar el concepto con base en los usos lingüísticos, por lo que acepta recurrir a la doctrina para poder delimitar al concepto.⁸⁵

⁸⁵ Jurisprudencia 3/2005. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 120 a 122.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS. El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite. Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la

Como resultado, se logró constituir un conjunto de seis elementos que le dan contenido a la democracia interna de los partidos: 1) Existencia de un órgano decisor principal compuesto por la mayoría de los miembros del partido; 2) protección de los derechos de los afiliados; 3) creación de procedimientos disciplinarios con las garantías procesales mínimas; 4) procedimientos de elección de dirigentes y candidatos que garanticen la igualdad para participar en ellos; 5) adopción de la regla de la mayoría para la toma de decisiones; y 6) instrumentos de control de poder.

Otro de los puntos clave de la interpretación jurisdiccional es el que amplió el espectro de protección de la garantía de los derechos políticos: el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano (JDC). Inicialmente esta garantía no era la adecuada para controvertir las decisiones de los partidos

posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-781/2002. Asociación Partido Popular Socialista. 23 de agosto de 2002. Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2002. José Luis Amador Hurtado. 3 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-259/2004. José Luis Sánchez Campos. 28 de julio de 2004. Unanimidad de votos.

La Sala Superior en sesión celebrada el primero de marzo de dos mil cinco, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

políticos como así lo establecía la tesis de jurisprudencia bajo el rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. Sin embargo, un cambio de criterio que interrumpió la vigencia de esta, acertadamente amplió el ámbito de protección para que los partidos políticos pudieran ser sujetos pasivos en el juicio.⁸⁶

⁸⁶ A raíz del acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 4/2010 por el que se determina la actualización de la jurisprudencia y tesis, así como la aprobación y publicación de la compilación 1997-2010, la jurisprudencia bajo el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, se clasificó en la categoría de tesis históricas por su trascendencia jurídica, por lo cual, ya no se considera vigente.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-084/2003. Serafín López Amador. 28 de marzo de 2003. Mayoría de cinco votos. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-092/2003. J. Jesús Gaytán González. 28 de marzo de 2003. Mayoría de cinco votos. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-109/2003. José Cruz Bautista López. 10 de abril de 2003. Mayoría de cinco votos. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Nota: No obstante que la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votó en contra del sentido de las ejecutorias que dan origen a la tesis de jurisprudencia, vota a favor de su declaración, en virtud de que su rubro y contenido concuerdan con el sentido de dichas ejecutorias.

La Sala Superior en sesión celebrada el catorce de abril de dos mil tres, aprobó por mayoría de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

La consecuencia inmediata fue doble: a) por una parte los derechos de los militantes tuvieron una garantía externa de las contempladas por el propio partido político y, b) al tramitarse el juicio ante la autoridad jurisdiccional electoral, algunas decisiones del partido político quedaban sujetas, en última instancia, a la revisión judicial. El significado de este cambio, de gran trascendencia, es que indirectamente la organización partidista se ve obligada a romper ese hermetismo para dar paso a la apertura de su organización. Esto implica un gran avance para saber cómo funcionan los partidos políticos internamente y, en su caso, comenzar a mostrar las prácticas oligárquicas y antidemocráticas características de los partidos.

En esta misma dinámica de garantía de los derechos de los militantes, se presenta otro cambio favorable para inyectarle mayor eficacia al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Una de las reglas para poder tramitar el juicio estriba en colmar el principio de definitividad. Esto es, el militante puede interponer el juicio siempre que haya agotado las instancias internas del partido. Muchas veces este requisito se traduce en una afectación del derecho debido a la dilación impugnativa intrapartidaria. Ante tal situación, se fija el criterio que permite acudir directamente ante las autoridades jurisdiccionales si el agotamiento de la cadena impugnativa puede traducirse en una merma al derecho tutelado.⁸⁷

⁸⁷ Jurisprudencia 9/2007. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 27 a 29.

PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL.—De acuerdo a la jurisprudencia de esta Sala Superior con el rubro MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, el afectado puede acudir, per saltum, directamente ante las autoridades jurisdiccionales, cuando el agotamiento de la cadena impugnativa pueda traducirse en una merma al derecho tutelado. Sin embargo, para que opere dicha figura es presupuesto sine qua non la subsistencia del derecho general de impugnación del acto combatido, y esto no sucede cuando tal derecho se ha extinguido, al no haber sido ejercido dentro del plazo previsto para la interposición del recurso o medio de defensa que da acceso a la instancia inicial

A través de este criterio, los militantes podrán ejercer directamente la garantía sin necesidad de atravesar la cadena impugnativa interna que, de seguirse, conllevaría una afectación al derecho que se quiere tutelar.

contemplada en la normatividad interior partidista o en la legislación ordinaria. Ello, porque en cada eslabón de toda cadena impugnativa rige el principio de preclusión, conforme al cual el derecho a impugnar sólo se puede ejercer, por una sola vez, dentro del plazo establecido por la normatividad aplicable. Concluido el plazo sin haber sido ejercido el derecho de impugnación, éste se extingue, lo que trae como consecuencia la firmeza del acto o resolución reclamados, de donde deriva el carácter de inimpugnable, ya sea a través del medio que no fue agotado oportunamente o mediante cualquier otro proceso impugnativo. Así, cuando se actualicen las circunstancias que justifiquen el acceso per saltum al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pero el plazo previsto para agotar el medio de impugnación intrapartidario o recurso local que abre la primera instancia es menor al establecido para la promoción de dicho juicio ciudadano, el afectado está en aptitud de hacer valer el medio respectivo dentro del referido plazo aunque desista posteriormente, o en su defecto, dentro del propio plazo fijado para la promoción de ese medio local o partidista, presentar la demanda del proceso constitucional y demostrar que existen circunstancias que determinen el acceso per saltum a la jurisdicción federal, pero si no lo hace así, aunque se justificara, el derecho del demandante a impugnar el acto que motivó su desacuerdo habrá precluido por falta de impugnación dentro del plazo señalado por la norma aplicable.

Cuarta Epoca:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-676/2007.—Actor: Víctor Manuel Guillén Guillén.—Responsables: Comisión Estatal de Procesos Internos del Partido Revolucionario Institucional en Chiapas y otra.—4 de julio de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Fidel Quiñones Rodríguez.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-703/2007.—Actor: Santiago Pérez Muñoa.—Responsable: Comisión Estatal de Procesos Internos del Partido Revolucionario Institucional en Chiapas.—4 de julio de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretaria: Mavel Curiel López.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-755/2007.—Actor: Luciano Carrera Santiago.—Responsable: Comisión Estatal de Procesos Internos del Partido Revolucionario Institucional en Veracruz.—18 de julio de 2007.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Rubén Jesús Lara Patrón.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el tres de octubre de dos mil siete, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Por otra parte, también a través de criterios jurisprudenciales se ha hecho referencia a algunos derechos de los militantes. Por ejemplo, el derecho de información o el derecho de petición. En el primer caso no es necesario recurrir a la solicitud ante el Instituto Federal Electoral y en el segundo se impone la obligación de dar respuesta a las peticiones formuladas y se equipara a los institutos políticos con las autoridades del Estado para la procedibilidad de los medios de impugnación:⁸⁸

⁸⁸ Jurisprudencia 22/2009 INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS MILITANTES ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITARLA DIRECTAMENTE, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 29 y 30; y Jurisprudencia 5/2008 PETICIÓN. EL DERECHO IMPONE A TODO ÓRGANO O FUNCIONARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EL DEBER DE RESPUESTA A LOS MILITANTES, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 2, 2008, páginas 42 y 43.

INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS MILITANTES ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITARLA DIRECTAMENTE.—

De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 6, párrafo segundo y 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 41, párrafos primero y segundo y 44 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que toda persona tiene derecho, en general, a acceder a la información que esté en posesión de cualquier autoridad, entidad u organismo federal, estatal o municipal y partidos políticos, atendiendo al principio de máxima publicidad y a su carácter de entidades de interés público; así como que, por regla general, para acceder a la información que posean los partidos políticos debe solicitarse a través del Instituto Federal Electoral, no obstante lo anterior, para que los militantes obtengan información de los partidos políticos al que pertenecen, no debe estimarse indispensable que la solicitud se formule ante dicho instituto, pues al ser parte del propio partido político, la solicitud puede formularse en forma directa.

Cuarta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-28/2009.—Actor: Gustavo Adolfo Valdés Madero.—Responsable: Comisión Electoral Estatal del Partido Acción Nacional en Nuevo León.—11 de febrero de 2009.—Mayoría de seis de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Fidel Torres Camacho.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-116/2009.—Actor: Gustavo Adolfo Valdés Madero.—Responsable: Comisión Electoral Estatal del Partido Acción Nacional en Nuevo León.—19 de marzo de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Alma Margarita Flores Rodríguez, Enrique Martell Chávez y Juan Carlos López Penagos.

Hasta aquí nuestro análisis del plano jurídico de una parte de la democracia interna en México. Se ha constatado que no ha sido un tema que haya encontrado resonancia en el ámbito legislativo dados los escasos cambios que han ocurrido.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-401/2009.—Actor: Bernardo Oscar Basilio Sánchez.—Responsables: Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional y otro.—8 de abril de 2009.—Unanimidad de seis de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Héctor Rivera Estrada y Mauricio Lara Guadarrama.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de septiembre de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

PETICIÓN. EL DERECHO IMPONE A TODO ÓRGANO O FUNCIONARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EL DEBER DE RESPUESTA A LOS MILITANTES.—Los artículos 8o. y 35, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén el derecho de petición en materia política a favor de los ciudadanos y el deber de los funcionarios y empleados públicos de respetarlo, cuando sea ejercido por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Para el cumplimiento eficaz de ese derecho, a toda petición formulada debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a la que se haya dirigido la solicitud, el cual se debe hacer del conocimiento del peticionario en breve plazo. Este principio superior también constriñe a todo órgano o funcionario de los partidos políticos a respetarlo, en virtud de que el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral equipara a los institutos políticos con las autoridades del Estado, para la procedibilidad de los medios de impugnación en la materia.

Cuarta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-50/2005.—Actor: Gonzalo Pedro Bárbaro Rojas Arréola.—Responsables: Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido de la Revolución Democrática y otra.—24 de febrero de 2005.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Secretario: Joel Reyes Martínez.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-24/2006.—Actor: José Julián Sacramento Garza.—Responsable: Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.—19 de enero de 2006.—Unanimidad de cuatro votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Secretario: Sergio Arturo Guerrero Olvera.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-80/2007.—Actor: Arturo Oropeza Ramírez.—Responsable: Comisión Nacional de Procesos Internos del Partido Revolucionario Institucional.—17 de febrero de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Sergio Dávila Calderón.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el cinco de marzo de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Por el contrario, la poca regulación en torno al tema ha venido desde el ámbito judicial. No obstante, es probable que dentro de poco el debate en México alcance su verdadera magnitud debido al crecimiento académico y ciudadano por el tema.

Dentro del análisis de la democracia en los partidos políticos queda pendiente un tema que he denominado “núcleo duro de la democracia interna”. Me refiero a los procedimientos de elección de dirigentes y de selección de candidatos. Por considerarlo un tema medular, he decidido realizar un estudio separado.

El núcleo duro de la democracia interna partidista, por ahora, es un terreno poco explorado. Los datos empíricos son escasos y los modelos teóricos aún más. Curiosamente, la selección de dirigentes y de candidatos es una función central de la organización. Quizás el problema de la falta de investigaciones al respecto radica en que estos procedimientos se han llevado a cabo en la intimidad del partido y no se habían presentado como un objeto que mereciera un análisis mayor. Ahora que el fenómeno partidista atraviesa una crisis de credibilidad y funcionalidad, se ha volteado a observar con más detalle qué es lo que sucede en su interior.

Por esta razón, en los siguientes dos subcapítulos analizaré comparativamente los tipos de procedimientos que regulan el “núcleo duro” de los partidos en México. Para ello, solamente consideraré a los partidos políticos nacionales que conservan su registro hasta este momento, es decir, el año dos mil doce. El objetivo es tener una aproximación del estado democrático de estos procedimientos.

4.3 Análisis comparativo de los procedimientos de selección de candidatos

Una de las funciones vitales para cualquier partido político es la selección del candidato que participará en los comicios electorales con el fin de ocupar un cargo público. Sin embargo, las consecuencias de este procedimiento trascienden

la jornada electoral de que se trate. Muchas veces, una buena o mala elección de candidatos marcan el desarrollo y la existencia misma del partido. Es por ello que este mecanismo ha sido tan celosamente resguardado.

La consecuencia inmediata para quienes pretenden estudiarlo es la poca información al respecto puesto que son procedimientos privados de la organización. Solamente hasta hace poco, se ha venido a cambiar esta situación debido a los reclamos para volver más abierto y democrático al instituto político. Por lo mismo, los trabajos de investigación se encuentran en una fase de génesis. Los datos que poco a poco han sido suministrados comienzan a rendir sus primeros frutos para la elaboración de los respectivos marcos teóricos.

A través de distintos trabajos se han ubicado varios aspectos clave sobre estos métodos de selección. De acuerdo con Field y Siavelis se han identificado seis elementos que los definen:⁸⁹

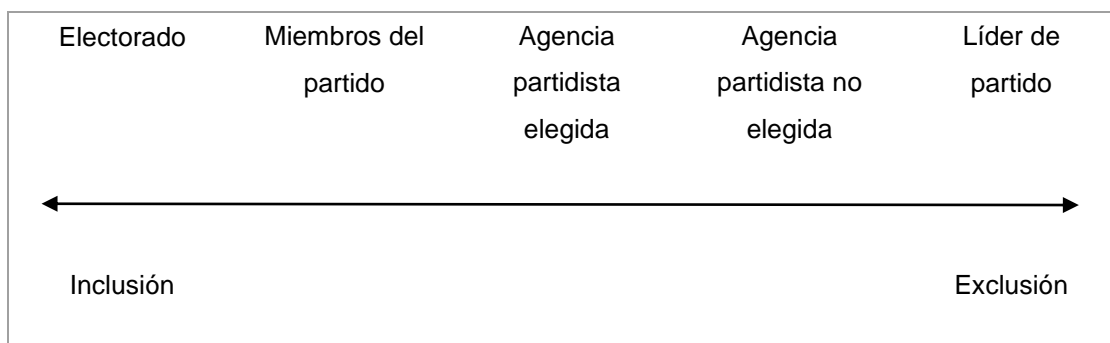
1. Grado de regulación legal o control privado que ejercen los partidos sobre el proceso.
2. Requisitos para las candidaturas.
3. Grado de centralización o descentralización del proceso.
4. Inclusividad del proceso y grados de participación en él.
5. Sistema de votación o nombramiento utilizado para la elección.
6. Grado de institucionalización u orientación al patronazgo del proceso.

⁸⁹ Esta serie de elementos es el resultado de diversos trabajos de autores como Bille, Hazan, Gallagher, Norris, Rahat, Ranney, Ware, Czudnoswki, Duverger, Epstein, Schtattschneider, Michels, que proveen marcos analíticos y tipologías de estos mecanismos. Field, Bonnie N. y Siavelis, Peter M., "Procedimientos de selección de candidatos en las democracias nacientes" en Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel, *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2009, p. 65.

Para el análisis del caso mexicano utilizaré el marco analítico que proponen Rahat y Hazan porque, además de incorporar los puntos anteriores, es relativamente sencillo aplicarlo a la realidad concreta. De esta forma, la clasificación tiene como base cuatro criterios: base electiva,⁹⁰ candidatura, descentralización y votación versus nombramiento.⁹¹

4.3.1 Base electiva

El primer elemento hace referencia a la entidad que elige a los candidatos. Como tal, puede ser constituido ya sea por un solo individuo o por la totalidad del electorado.⁹² Se trata de los dos límites del modelo porque entre uno y otro existe una variación que depende de cada partido político. En todo caso, la delimitación de los dos extremos ayuda a valorar la base electiva como excluyente e incluyente respectivamente. Veamos la figura correspondiente:⁹³



*Fuente: Hazan y Rahat.

⁹⁰ En este texto se ha preferido utilizar el término “base electiva” correspondiente al término original “*selectorate*” para evitar el uso del neologismo “selectorado”.

⁹¹ Hazan, Reuven y Rahat, Gideon, “Selección de candidatos: métodos y consecuencias”, en Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, *op. cit.*, nota 89 p. 39.

⁹² *Ibidem*, p. 40.

⁹³ *Ibidem*, p. 41.

Como podemos observar, el carácter incluyente o excluyente de la base electiva depende del grado de participación de los individuos en la constitución del cuerpo de elección.

En el caso mexicano, las reglas para la composición de la base electiva en los distintos partidos políticos, generalmente, se encuentran en sus estatutos. También podemos encontrar directrices en reglamentos interiores e inclusive en las mismas convocatorias para los procesos de elección. Resulta menester señalar que la composición del cuerpo elector depende del tipo de candidatura. Al respecto, las candidaturas son: a) Presidente de la República, b) Senadores de mayoría relativa, c) Senadores de representación proporcional, d) Diputados federales de mayoría relativa, e) Diputados federales de representación proporcional, f) Diputados locales de mayoría relativa, g) Diputados locales de representación proporcional, h) Gobernadores o Jefe de Gobierno, i) Presidentes municipales, j) Jefes delegacionales, k) Miembros del Ayuntamiento.

Asimismo, algunos partidos tienen contemplada una distinción de procedimientos en razón de ciertas circunstancias especiales. Es el caso de los métodos extraordinarios que pueden seguirse colmando los requisitos establecidos para tal efecto.

A continuación realizaremos un mapa de la base electiva en los siguientes partidos políticos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (antes Convergencia), y Nueva Alianza. Antes de esto, quisiera llamar la atención sobre la exhaustividad del análisis. Como se ha mencionado, en los estatutos y en los reglamentos se encuentran las pautas generales para estos procedimientos. Sin embargo, en la convocatorias también se establecen reglas que pueden ser distintas a lo que aquí se expone pero que, precisamente, al no contar con el texto de las convocatorias, necesariamente algún dato será cambiado u omitido. Es por ello que prefiero denominar al estudio como un

“mapa”, porque nos dará los puntos de referencia clave para poder conocer los mecanismos sin perjuicio de que en el futuro se pueda perfeccionar.

Ya en materia, el Partido Acción Nacional (PAN en lo sucesivo) prevé dos tipos de métodos: ordinarios y extraordinarios. El primero se lleva a cabo en centros de votación, lo cual quiere decir que se trata de un proceso de elección a través de sufragio. El segundo, a su vez, se divide en dos modalidades: I) Elección abierta y II) Designación directa.⁹⁴

Para los candidatos a Presidente de la República, Gobernadores o Jefe de Gobierno y Senadores de mayoría relativa el electorado se integra por miembros activos y adherentes.⁹⁵ Para Diputados locales y federales de mayoría relativa (aunque excepcionalmente pueden participar los adherentes en estos dos casos) y representación proporcional, así como para Presidente Municipal o Jefes Delegacionales, solamente participan los miembros activos.⁹⁶ En el caso de los Senadores de representación proporcional, la elección se lleva a cabo en tres fases: por los miembros del Consejo Estatal, del Consejo Nacional y del Comité Ejecutivo Nacional.⁹⁷

Por lo que se refiere a los métodos extraordinarios, la elección abierta se dirige a todos los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos. En la designación directa, corresponde al Comité Ejecutivo Nacional realizar la selección de la candidatura. La puesta en práctica de estos mecanismos obedece a una serie de razones como lo son: mínimos porcentuales, registro único de candidato, a solicitud expresa, cumplimiento de reglas de equidad de género, por

⁹⁴ Artículo 43 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, documento disponible en línea en http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/estatutos_pan_al_29_de_septiembre_de_2011.pdf

⁹⁵ *Ibidem*, artículos 37, 38 y 39.

⁹⁶ *Ibidem*, artículo 41.

⁹⁷ Artículo 92. 1. Del Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular del Partido Acción Nacional, disponible en línea en: http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/rsccep_18abr11.pdf

sobrevenir alguna causa de inelegibilidad, fallecimiento, incapacidad, hechos de violencia, entre otros.⁹⁸

En el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI en adelante) las reglas que norman estos procedimientos son muy parcas. Se establece que los mecanismos para postular candidatos son, en principio, dos: I) Elección directa y II) Convención de delegados. El tercero contempla los usos y costumbres, y se aplicará para las elecciones municipales donde tradicionalmente se aplica. Para Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, el procedimiento es elegido por el Consejo Político Nacional con la aprobación de la mayoría de los Consejos estatales y del Distrito Federal.⁹⁹ Para los demás cargos ni los estatutos ni el reglamento hacen mención sobre ello a excepción de los cargos de representación proporcional. De esta manera, puede entenderse que todos los cargos son regidos por estas reglas, y la adecuación al caso concreto se realizará a través de la convocatoria respectiva.

En el supuesto de candidatos de representación proporcional, se determina que el Comité Ejecutivo Nacional presentará a la Comisión Política Permanente la propuesta del listado de propietarios y suplentes quien finalmente es la encargada de sancionar la lista.¹⁰⁰

Por lo demás, la elección directa puede realizarse entre: a) Miembros inscritos en el Registro partidario, o bien b) Miembros y simpatizantes. En esto no hay mucho que abundar. En lo concerniente a la Convención de delegados, habrá que señalar que se trata de un cuerpo integrado por Consejeros políticos, de Delegados de los sectores y organizaciones, y Delegados territoriales; todos ellos

⁹⁸ Artículo 43, *op. cit.*, nota 94.

⁹⁹ Artículo 180 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, documento en línea en: <http://www.pri.org.mx/LaFuerzadeMexico/NuestroPartido/NPdocumentoBasico.aspx>

¹⁰⁰ *Ibidem*, artículo 194.

con la característica de haber sido elegidos en sus asambleas correspondientes.¹⁰¹

Al igual que en el PAN, los estatutos del PRI prevén el supuesto de una sustitución de candidatos por causas de fuerza mayor. Designación que estará a cargo del Comité Ejecutivo Nacional.¹⁰²

En el Partido de la Revolución Democrática la candidatura a Presidente de la República está, en principio, abierta a la ciudadanía a través del sufragio; no obstante, si el sesenta por ciento de los miembros presentes del Consejo Nacional decide aprobar otro método, tendrá que escogerlo de entre: a) Votación de los afiliados, b) Votación de los Consejos respectivos, c) Candidatura única presentada ante el Consejo, d) Votación de los representantes seccionales.¹⁰³

Los Gobernadores, Senadores, Diputados locales y federales de mayoría relativa, así como Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, también siguen la regla anterior con la diferencia de que quien decide el método son los Consejos respectivos.¹⁰⁴ En el caso de los diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, el mecanismo electivo se realiza por medio de un Consejo Electivo integrado por los Consejeros Nacionales; las fórmulas serán votadas y elegidas mediante el sistema de listas regionales.¹⁰⁵ Para los diputados locales de representación proporcional opera el mismo sistema con la variante de que será el Consejo Electoral integrado por los Consejeros Estatales quien está

¹⁰¹ *Ibidem*, artículo 184.

¹⁰² *Ibidem*, artículo 191.

¹⁰³ Artículo 274 del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, documento disponible en línea en: <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2011.pdf>

¹⁰⁴ *Ibidem*, artículo 275.

¹⁰⁵ *Ibidem*, artículo 278.

facultado para elegir. Por último, cabe hacer mención que, a falta de candidato, se adoptará el método de la designación a cargo del Comité Ejecutivo Nacional.¹⁰⁶

Pasemos ahora a estudiar el caso de los partidos más pequeños. Por lo que toca al Partido del Trabajo (PT), la base electiva es integrada por la Convención Electoral Nacional, Estatal o del Distrito Federal, Distrital, Municipal o Delegacional dependiendo del tipo de candidatura que se trate. Es más, es posible que solamente la Convención Electoral Nacional se erija como el máximo órgano electoral. En ambos casos, las candidaturas para Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales por ambos principios, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de Diputados locales por ambos principios, de Ayuntamientos y Jefes Delegacionales del Distrito Federal, serán aprobadas por mayoría simple del 50% más uno de los miembros presentes de la Convención Electoral respectiva.¹⁰⁷

Considero relevante señalar que en este partido existe la facultad de la Comisión Ejecutiva Nacional para vetar, en cualquier momento, en todos los niveles, a candidatos de dudosa honorabilidad o que no reúnan el perfil político adecuado.¹⁰⁸

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) elige al candidato a Presidente de la República, Diputados y Senadores por el principio de representación proporcional por los miembros del Consejo Político Nacional. Los Diputados federales y Senadores de mayoría relativa pueden ser electos por los miembros de la Asamblea Estatal correspondiente o también por el Consejo Político nacional. Para Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal se prevé la elección directa por los miembros de la Consejo Político Estatal

¹⁰⁶ *Ibidem*, artículo 273, inciso e).

¹⁰⁷ Artículo 118 de los Estatutos del Partido del Trabajo, documento disponible en línea en: <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/estatutospt.html>

¹⁰⁸ *Ibidem*, artículo 120.

respectivo, y para los Diputados locales por ambos principios así como miembros de los Ayuntamientos y el Distrito Federal se establece preeminentemente la elección directa por los militantes del distrito correspondiente, y en su defecto, por la elección directa de los miembros del Consejo Político Estatal correspondiente.¹⁰⁹

Para el partido Movimiento Ciudadano (antes Partido Convergencia) se constituye una Asamblea Electoral Nacional quien es el órgano máximo del partido que determina la nómina de candidatos a nivel nacional. Se encarga de elegir al candidato a la Presidencia de la República, a los Diputados Federales y Senadores por el principio de representación proporcional.¹¹⁰ Para Gobernador, Diputados federales y Senadores por el principio de mayoría relativa y diputados locales por ambos principios, se constituirán Asambleas Electorales Estatales.¹¹¹ En cualquier caso, para elegir candidatos a cargos de elección popular se requiere la mayoría de votos de los delegados presentes en la Asamblea Nacional Electoral o Estatal que corresponda.¹¹²

Finalmente, el partido Nueva Alianza establece dos formas para elegir a los candidatos: a) Votación y b) Designación. El primero de los casos puede llevarse a cabo a través de la votación directa de los afiliados, o bien, a través de la votación de los Consejos Nacionales o Locales. En el segundo, el Comité de Dirección Nacional designará de forma directa a los candidatos si se cumplen ciertos requisitos como reglas de género, causa de inelegibilidad sobrevenida, por

¹⁰⁹ Artículo 59 de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, disponible en línea en: http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs_pdf/PVEM20091027-Estatutos.pdf

¹¹⁰ Artículo 36 de los Estatutos del partido Movimiento Ciudadano, disponible en línea en: http://www.movimientociudadano.org.mx/images/stories/docu_basicos/estatutos.pdf

¹¹¹ *Ibidem*, artículo 37.

¹¹² *Ibidem*, artículo 38.

negativa del registro por parte de la autoridad electoral o por fallecimiento, entre otros.¹¹³

A continuación, observaremos en el siguiente cuadro una síntesis sobre la base electiva para cada cargo de elección popular tomando como punto de partida lo dispuesto en los estatutos de cada partido político:

¹¹³ Artículo 121 de los Estatutos del partido Nueva Alianza, documento disponible en línea en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Directorio_y_documentos_basicos/

CUADRO COMPARATIVO BASE ELECTIVA

	PAN *Elección abierta	PRI	PRD	PT	PVEM	MOVIMIENTO CIUDADANO	NUEVA ALIANZA
Presidente	Miembros activos y adherentes	Miembros, miembros y simpatizantes o Convención de delegados	Abierta a ciudadanía, afiliados, Consejos, representantes seccionales	Convención Electoral Nacional	Consejo Político Nacional	Asamblea Electoral Nacional	Afiliados o Consejo Nacional
Diputados federales mayoría relativa	Miembros activos (excepcionalmente adherentes)	Miembros, miembros y simpatizantes o Convención de delegados	Abierta a ciudadanía, afiliados, Consejos, representantes seccionales	Convención Electoral Nacional	Asamblea Estatal o Consejo Político Estatal	Asamblea Electoral Estatal	Afiliados o Consejo Nacional
Diputados federales representación proporcional	Miembros Activos	Comisión Política Permanente	Consejo Electivo (Consejeros nacionales)	Convención Electoral Nacional	Consejo Político Nacional	Asamblea Electoral Nacional	Afiliados o Consejo Nacional

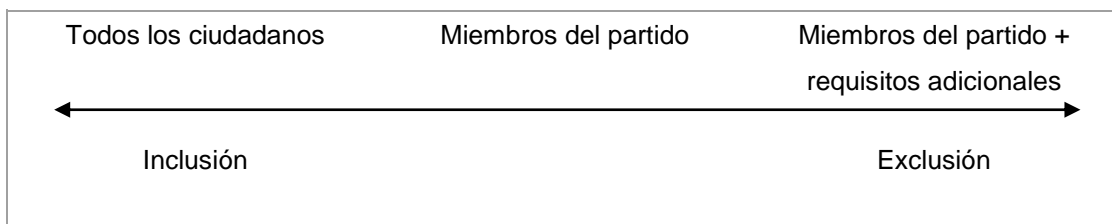
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MOVIMIENTO CIUDADANO	NUEVA ALIANZA
Senadores mayoría relativa	Miembros activos o adherentes	Miembros, miembros y simpatizantes o Convención de delegados	Abierta a ciudadanía, afiliados, Consejos, representantes seccionales	Convención Electoral Nacional	Asamblea Estatal o Consejo Político Estatal	Asamblea Electoral Estatal	Afiliados o Consejo Nacional
Senadores representación proporcional	Miembros Consejo Estatal, Nacional y Comité Ejecutivo nacional	Comisión Política Permanente	Consejo Electivo (Consejeros nacionales)	Convención Electoral Nacional	Consejo Político Nacional	Asamblea Electoral Nacional	Afiliados o Consejo Nacional
Diputados locales mayoría relativa	Miembros activos (excepcionalment e adherentes)	Miembros, miembros y simpatizantes o Convención de delegados	Abierta a ciudadanía, afiliados, Consejos, representantes seccionales	Convención Electoral Estatal	Militantes del distrito correspondiente o Consejo Político Estatal	Asamblea Electoral Estatal	Afiliados o Consejo local
Diputados locales representación proporcional	Miembros Activos	Comisión Política Permanente	Consejo Electoral (Consejeros estatales)	Convención Electoral Estatal	Militantes del distrito correspondiente o Consejo Político Estatal	Asamblea Electoral Estatal	Afiliados o Consejo local

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MOVIMIENTO CIUDADANO	NUEVA ALIANZA
Gobernadores	Miembros activos o adherentes	Miembros, miembros y simpatizantes o Convención de delegados	Abierta a ciudadanía, afiliados, Consejos, representantes seccionales	Convención Electoral Estatal	Consejo Político Estatal	Asamblea Electoral Estatal	Afiliados o Consejo local
Jefe de Gobierno	Miembros activos o adherentes	Miembros, miembros y simpatizantes o Convención de delegados	Abierta a ciudadanía, afiliados, Consejos, representantes seccionales	Convención Electoral del Distrito Federal	Consejo Político Estatal	Asamblea Electoral Estatal	Afiliados o Consejo local
Ayuntamiento	Miembros Activos	Miembros, miembros y simpatizantes o Convención de delegados	Abierta a ciudadanía, afiliados, Consejos, representantes seccionales	Convención Electoral Municipal	Militantes del distrito correspondiente o Consejo Político Estatal	Asamblea Electoral Estatal	Afiliados o Consejo local
Jefaturas delegacionales	Miembros Activos	Miembros, miembros y simpatizantes o Convención de delegados	Abierta a ciudadanía, afiliados, Consejos, representantes seccionales	Convención Electoral Delegacional	Militantes del distrito correspondiente o Consejo Político Estatal	Asamblea Electoral Estatal	Afiliados o Consejo local

4.3.2 Candidatura

Este criterio se refiere a los sujetos idóneos para registrarse como candidato del partido. De igual forma que con el criterio anterior, se puede lograr una valoración incluyente-excluyente determinado por dos extremos: en el polo incluyente cabría la posibilidad de que cualquier votante pudiera ser registrado como candidato, y en el lado excluyente encontraríamos una serie de condiciones restrictivas para el registro.¹¹⁴

Estos requisitos para ser candidato suelen ser distintos dependiendo de cada organización. Las más comunes abarcan condiciones de temporalidad de la afiliación y de aportaciones económicas. Así, el esquema resultante sería:¹¹⁵



*Fuente: Hazan y Rahat.

Nuevamente regresemos a lo que establece cada partido político. El reglamento de selección de candidatos a cargos de elección popular del PAN, establece que podrán ser precandidatos los miembros activos y adherentes, y los ciudadanos de reconocido prestigio y honorabilidad, siempre y cuando se comprometan a aceptar lo establecido en los estatutos, programas de acción y código de ética.¹¹⁶ Esto es, en principio la candidatura está abierta a los miembros y a cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos de elegibilidad contenidos

¹¹⁴ Hazan, Reuven y Rahat, Gideon, *op. cit.* nota 91, p. 41.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 42.

¹¹⁶ Artículo 35. 1. Del Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular del Partido Acción Nacional, *op. cit.*, nota 97.

en la Constitución, las leyes y las propias disposiciones internas del instituto político.

De esta forma, en este reglamento encontramos lo que podría denominarse como reglas comunes sobre los requisitos para cualquier cargo de elección popular. Esta serie de disposiciones hacen referencia a las condiciones de elegibilidad así como a los documentos que deberá exhibir al momento de su registro. De la documentación exigida me parece que resaltan la carta de aceptación de la precandidatura, las firmas autógrafas de apoyo de miembros activos, carta de aceptación de los términos en materia de financiamiento y fiscalización, carta de no adeudo de cuotas específicas del cargo para quienes sean o hayan sido servidores públicos.¹¹⁷

Ahora bien, uno de los requisitos que se desarrolla por separado, es decir, para cada cargo en específico es el relativo al porcentaje necesario de firmas de apoyo para la candidatura. De manera general, para todos los cargos, se establece un mínimo del diez por ciento y hasta un máximo del doce por ciento del listado nominal de que se trate.

Así, para Presidente de la República se requiere el porcentaje mencionado del lista nominal de electores para dicho proceso; para Gobernador o Jefe de Gobierno así como para los Senadores de mayoría relativa el porcentaje es del listado nominal de electores definitivo de la entidad; tratándose de los Diputados federales o locales de mayoría relativa, la cifra se establece respecto del listado nominal de electores definitivo del distrito correspondiente; candidatura a Presidente municipal, Jefe delegacional y demás cargos municipales, el porcentaje es del listado nominal de electores definitivo de la jurisdicción; por lo que se refiere a Diputados federales de representación proporcional la lista nominal corresponde al Distrito Electoral Federal correspondiente; para los Diputados locales de

¹¹⁷ *Ibidem*, artículo 34.

representación proporcional, el listado nominal es el de la demarcación respectiva; y finalmente, para Senadores de representación proporcional se exige el porcentaje pero de los consejeros electores en el proceso.¹¹⁸

En el PRI observamos que la candidatura se restringe para los militantes. Además deberán satisfacer otros requisitos generales y específicos del cargo al que aspiran. Entre los requisitos generales se establece: estar al corriente en el pago de las cuotas partidarias, presentar un programa de trabajo, protestar cumplir las disposiciones del Código de Ética partidaria, no haber sido condenado por delito intencional. Los requisitos adicionales dependen del tipo de candidatura. Para el cargo de Presidente de la República, Gobernador y Jefe de Gobierno, es necesario contar con la calidad de cuadro, dirigente y una militancia de diez años; si se trata de diputados locales, jefes delegacionales, el tiempo de militancia se reduce a tres años pero se exige el requisito de la residencia; para Senadores y Diputados federales se necesita acreditar una militancia de cinco años además de la calidad de cuadro o dirigente, y la residencia efectiva.¹¹⁹

En el PRD se observa una mayor apertura para la candidatura. Se contemplan requisitos para candidatos internos como para externos. En el primer caso, se establece contar con una antigüedad mínima de seis meses como afiliado, haber participado al menos en cincuenta por ciento de las asambleas del Comité seccional, estar al corriente en el pago de sus cuotas, presentar su Declaración Patrimonial, entre otras.¹²⁰

Los candidatos externos deberán otorgar su consentimiento por escrito, suscribir un compromiso político público con la dirección partidista nacional y local respecto de procesos federales y locales, promover el voto para el partido.¹²¹ A

¹¹⁸ *Ibidem*, artículos 54.1, 57.1, 60.1, 64.1, 67.1, 72 TER.1, 90.1 y 94.1.

¹¹⁹ Artículo 166 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, *op. cit.*, nota 99.

¹²⁰ Artículo 281 del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, *op. cit.*, nota 103.

¹²¹ *Ibidem*, artículo 283.

pesar de esta apertura, los Consejos Nacional y Estatales son los encargados de nombrar a las candidaturas externas.¹²²

Por lo que se refiere a los partidos pequeños, observamos que en los estatutos del PT no hay un apartado específico que trate sobre quiénes pueden ser candidatos y cuáles son los requisitos; más bien, la información deriva de lo que otros artículos señalan. Por ejemplo, tienen derecho a ser candidatos los militantes del partido y afiliados; además, hay un artículo que establece ciertas características que deben reunir los candidatos como lealtad al proyecto y postulados del partido, no tener antecedentes de corrupción, o congruencia con los principios del instituto político y su práctica.¹²³

Por otro lado, por regla general, en el PVEM quienes pueden acceder a ser candidatos a ocupar puestos de elección popular son los militantes; pero existe la facultad expresa para el Consejo Político Nacional de aprobar la postulación de adherentes, simpatizantes, o ciudadanos externos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional en el ámbito federal, estatal, municipal o delegacional, así como para la integración de los miembros del Ayuntamiento.¹²⁴

En el partido Movimiento Ciudadano la candidatura está abierta a los afiliados, simpatizantes y ciudadanos que cumplan con los requisitos legales y constitucionales de elegibilidad, así como en los mismos estatutos, en el Reglamento de Elecciones, y en su caso, los que establezcan las convocatorias respectivas.¹²⁵

¹²² *Ibidem*, artículo 282.

¹²³ Artículos 15 y 119 de los Estatutos del Partido del Trabajo, *op. cit.*, nota 107.

¹²⁴ Artículos 7, 8 y 18 de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, *op. cit.*, nota 109.

¹²⁵ Artículo 40 de los Estatutos del partido Movimiento Ciudadano, *op. cit.*, nota 110.

Por último, el partido Nueva Alianza abre la posibilidad para que tanto afiliados como simpatizantes puedan ser postulados como candidatos a cargos de elección popular siempre y cuando cubran los requisitos señalados en la Constitución, las leyes, los estatutos y la convocatoria.¹²⁶

¹²⁶ Artículos 6 y 8 de los Estatutos del partido Nueva Alianza, *op. cit.*, nota 113.

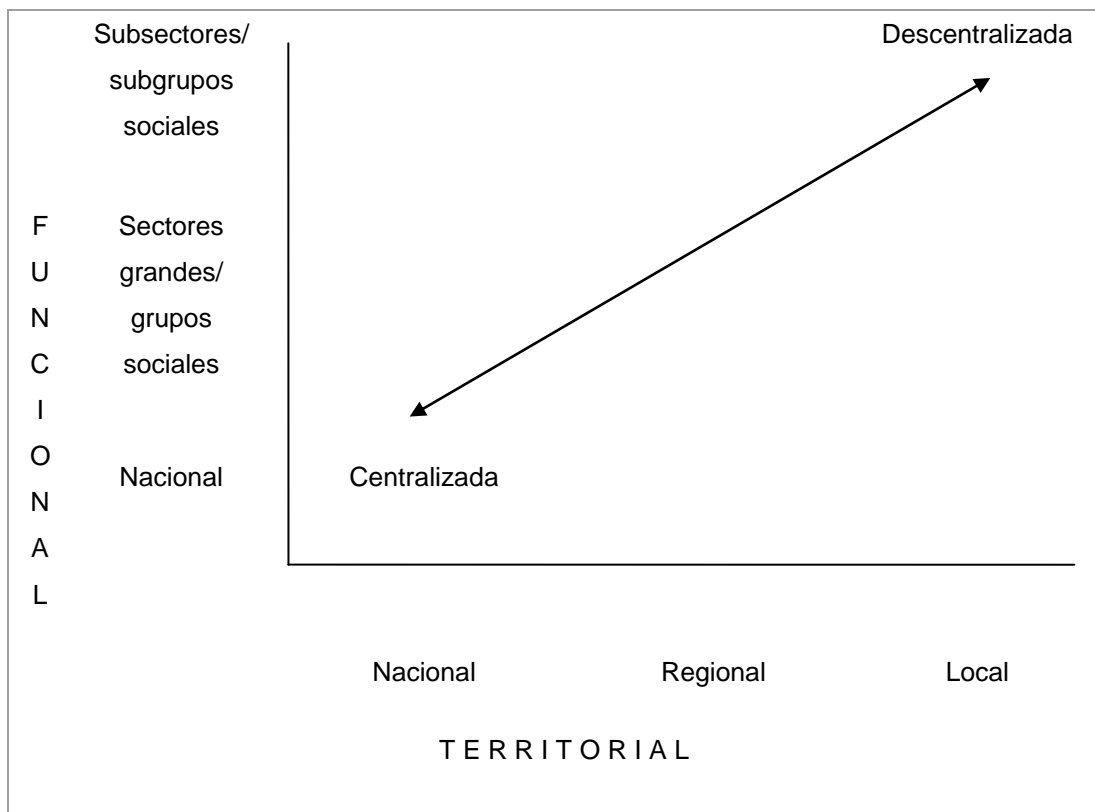
CUADRO COMPARATIVO CANDIDATURAS

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MOVIMIENTO CIUDADANO	NUEVA ALIANZA
Miembros partido	Miembros activos	Militantes	Internos	Militantes	Militantes.	Afiliados	Afiliados
Simpatizantes	Adherentes	—	—	Afiliados	Adherentes, Simpatizantes en caso de MR y RP en el ámbito federal, estatal y municipal (facultad del Consejo Político Nacional)	Simpatizantes	Simpatizantes
Abierta ciudadanía	Ciudadanos de reconocido prestigio	—	Externos	—	Ciudadanos externos en caso de MR y RP en el ámbito federal, estatal y municipal (facultad del Consejo Político Nacional)	Ciudadanos externos	—

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MOVIMIENTO CIUDADANO	NUEVA ALIANZA
Cuotas	—	Sí	Sí	—	—	—	—
Temporalidad	—	Sí	Sí	—	—	—	—
Otros requisitos	Firmas de apoyo	Tener la calidad de cuadro	—	—	—	—	—

4.3.3 Descentralización

La variable que nos ocupa se desenvuelve en dos sentidos. El primer aspecto sería el territorial en el que la elección del candidato se resuelve en los órganos territoriales del partido como podrían ser comités locales o distritales. El segundo sentido denominado funcional, asegura la representación a miembros de grupos como sindicatos, mujeres o minorías.¹²⁷ El cuadro siguiente nos muestra ambos tipos de descentralización de los métodos de elección:¹²⁸



*Fuente: Hazan y Rahat.

¹²⁷ Hazan, Reuven y Rahat, Gideon, *op. cit.* nota 91, p. 42.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 44.

Para saber los grados de descentralización territorial de las elecciones solo bastará recordar lo que apuntamos líneas arriba sobre la base electiva. De esta forma, en el PAN existe una diferencia del cuerpo elector que depende del tipo de candidatura. Para Presidente de la República la elección se lleva a cabo en los distritos electorales federales, para Gobernador o Jefe de Gobierno en distritos electorales locales al igual que en el caso de los Senadores de mayoría relativa, los Diputados locales de representación proporcional se elegirán en una elección estatal y los de mayoría relativa son determinados por la Comisión Nacional de Elecciones, los Senadores de representación proporcional atraviesan un proceso de elección en el Consejo estatal, en el Consejo nacional, y finalmente en el Comité Ejecutivo Nacional.¹²⁹

Por lo que se refiere a la descentralización funcional, sólo observamos que se asegura la representación al sector de las mujeres con base en las reglas de equidad de género.¹³⁰

En el PRI la elección es distinta porque puede llevarse a través de tres métodos cuya selección la realiza el Consejo Político del nivel que corresponda a la candidatura. Es decir, el Consejo Político Nacional decide sobre la elección de Presidente de la República, Diputados federales y Senadores; a los Consejos Estatales y del Distrito Federal, municipales y delegacionales les corresponderá las candidaturas respectivas.¹³¹

Si se trata de la elección directa, el proceso se lleva a cabo en la jurisdicción determinada dependiendo de la candidatura.¹³² De igual forma en la

¹²⁹ Artículos 37, 38, 39 y 41 de los Estatutos del Partido Acción Nacional, *op. cit.*, nota 94, y artículo 92.1 del Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular del Partido Acción Nacional, *op. cit.*, nota 97.

¹³⁰ Artículo 43 apartado B inciso A) de los Estatutos del Partido Acción Nacional, *op. cit.*, nota 94.

¹³¹ Artículo 179 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, *op. cit.*, nota 99.

¹³² Artículo 27 del Reglamento para la Elección de Dirigentes y Postulación de Candidatos del Partido Revolucionario Institucional, documento en línea en:

Convención de Delegados, el procedimiento se lleva cabo en el nivel correspondiente de la candidatura.¹³³ Finalmente, el método basado en usos y costumbres se lleva a cabo precisamente en la región que conserva estos procedimientos.

Por otro lado, la descentralización funcional hace referencia a la promoción de la representación de pueblos indígenas y sectores específicos de la sociedad como Adultos mayores, personas con discapacidad y grupos vulnerables.¹³⁴

El PRD también prevé cierta descentralización si el método elegido por el Consejo respectivo es distinto a la votación abierta a la ciudadanía. En ese caso, se podrá votar la candidatura en los Consejos correspondientes, votación de los afiliados, votación de los representantes seccionales en el ámbito correspondiente, y tratándose de diputados y senadores de representación proporcional a través de un Consejo Electivo.¹³⁵

El artículo 8 del estatuto del PRD señala, en su inciso g), que se garantizará la presencia de los sectores indígenas, migrantes, de la diversidad sexual u otros en los órganos de dirección o representación, así como en las candidaturas a cargos de elección popular;¹³⁶ no obstante, no se precisa si existe un porcentaje determinado para este supuesto.

http://www.pri.org.mx/LaFuerzadeMexico/documentos/reglamentos/REGLAMENTO_PARA_LA_ELCCION_DE_DIRIGENTES_Y_POSTULACION_DE_CANDIDATOS.pdf

¹³³ *Ibidem*, artículo 28.

¹³⁴ Artículos 175 y 176 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, *op. cit.*, nota 99.

¹³⁵ Artículos 274, 275 y 278 del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, *op. cit.*, nota 103.

¹³⁶ *Ibidem*, artículo 8 inciso g).

Tratándose del PT la elección de los candidatos se realiza a nivel nacional, estatal o del Distrito Federal, distrital, municipal o delegacional con base en el tipo de cargo de que se trate. Así, encontramos a la Convención Electoral Nacional, Convenciones Electorales Estatales, del Distrito Federal, Distritales, Municipales o Delegacionales; aunque puede darse el caso en que la Convención Electoral Nacional se constituya como el máximo órgano electoral.¹³⁷ En el sentido funcional se contempla solamente una regla de género respecto de las candidaturas a diputados y senadores por ambos principios.¹³⁸

En el PVEM se contempla que para Presidente de la República, senadores y diputados federales por el principio de representación proporcional se realizará a través del Consejo Político Nacional; en las Asambleas estatales se eligen a senadores y diputados federales de mayoría relativa; en los consejos estatales se eligen a Gobernadores y Jefe de Gobierno; y finalmente, para diputados locales, ayuntamientos y jefaturas delegacionales, el proceso se realiza a nivel distrital. Cabe resaltar que en todos los casos se prevé la intervención del Consejo Político Nacional.¹³⁹ Al igual que en el PT, la participación de género se establece como un porcentaje a alcanzar y no existe mención de otros sectores sociales.¹⁴⁰

De forma similar, los procesos de elección en el partido Movimiento Ciudadano se llevan a cabo en dos niveles distintos. En el primero, conformado por la Asamblea Electoral Nacional, se eligen las candidaturas para Presidente de la República, diputados y senadores por el principio de representación proporcional. En el segundo nivel se constituyen las Asambleas Electorales estatales que elegirán a los candidatos a Gobernador, senadores y diputados por

¹³⁷ Artículo 118 de los Estatutos del Partido del Trabajo, *op. cit.*, nota 107.

¹³⁸ *Ibidem*, artículo 119 bis.

¹³⁹ Artículo 59 de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, *op. cit.*, nota 109.

¹⁴⁰ *Ibidem*, artículo 58.

el principio de mayoría relativa, diputados locales por ambos principios, y a los cargos del Ayuntamiento.¹⁴¹ Las normas sobre descentralización funcional son inexistentes.

Por último, en el partido Nueva Alianza se señala que los mecanismos tienen lugar por votación de los afiliados, sin especificar el nivel, por votación en Consejos locales o nacional, o por designación del Comité de Dirección Nacional. Respecto de la descentralización funcional se menciona únicamente como supuesto, para cumplir reglas de género, en caso de designación directa.¹⁴²

Es importante no olvidar que si bien lo anterior se refiere a lo contenido en los estatutos de cada partido político, la ley establece ciertas reglas, específicamente, sobre la descentralización funcional por lo que se refiere a equidad de género. De esta forma, el artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula la solicitud de registro de las candidaturas de diputados y senadores ante el Instituto Federal Electoral. Dicha norma establece, en su párrafo primero, que las candidaturas deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

Incluso en una sentencia reciente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado a favor de garantizar la equidad de género al establecer que la cuota de género prevista en el artículo 219 en su primer párrafo (al menos cuarenta por ciento del total de un mismo género) no solamente se refiere a los propietarios de la fórmula sino debe integrarse la fórmula completa, propietario y suplente, por candidatos del mismo género.¹⁴³

¹⁴¹ Artículos 36 y 37 de los Estatutos del partido Movimiento Ciudadano, *op. cit.*, nota 110.

¹⁴² Artículo 121 de los Estatutos del partido Nueva Alianza, *op. cit.*, nota 113.

¹⁴³ El criterio asentado en la sentencia SUP-JDC-12624/2011 Y ACUMULADOS, pone fin a un fraude a la ley que coloquialmente se denominó “el caso de las Juanitas” en el 2009, que consistió en que una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión, diputadas y senadoras propietarias solicitaron licencia para separarse del cargo con el objetivo de que los suplentes de

4.3.4 Votación versus nombramiento

Finalmente, la última fórmula de clasificación se compone por la contraposición entre métodos de votación y de nombramiento. En el primero de los casos, la designación del candidato se basa en el procedimiento de sufragio en el que se suman y cuentan los votos de los participantes. Es importante señalar que este mecanismo deberá colmar al menos dos requisitos para que se considere un verdadero sistema de votación: 1) la candidatura será determinada por los votos y no, por ejemplo, por una lista ya acordada o una ratificación; y 2) los resultados necesariamente serán presentados para justificar y legitimar la candidatura.¹⁴⁴

El otro método se caracteriza por una designación que no necesita una aprobación por ninguna agencia partidista a excepción del propio órgano nominador.¹⁴⁵ Este mecanismo puede ser resultado de facultades expresas que establece la normatividad, o bien puede derivar de consensos y arreglos entre aquellos que componen el órgano decisor.

En los partidos políticos mexicanos, como hemos constatado a través del análisis de la base electiva y de la candidatura, existen conjuntamente ambos métodos. Si bien el mecanismo de nombramiento está reservado para ciertos supuestos límite, lo cierto es que funciona y no pocas veces es utilizado como una herramienta efectiva para los intereses de la élite partidista.

En resumen, los siete partidos políticos nacionales prevén el método de votación para la elección de sus candidatos a elección popular. El procedimiento de nombramiento también se encuentra previsto pero con una distinta denominación, es decir, el concepto suele identificarse como designación.

sus fórmulas ocuparan dichos cargos, con la peculiaridad de que todos los suplentes eran del sexo masculino.

¹⁴⁴ Hazan, Reuven y Rahat, Gideon, *op. cit.* nota 91, p. 44.

¹⁴⁵ *Idem.*

En el PAN la designación es uno de los dos métodos previstos para la elección de sus candidatos.¹⁴⁶ Por su parte, el PRI establece a la designación directa en el caso de la sustitución bajo los presupuestos que establecen los propios estatutos.¹⁴⁷ La otra gran fuerza política, el PRD, señala que la designación se realiza a través del Comisión Política Nacional si se presentaren ciertos supuestos.¹⁴⁸ En lo concerniente a los partidos pequeños, el PT establece el sistema de votación por los Consejos respectivos aún en caso de sustitución, por lo que técnicamente no hay designación.¹⁴⁹ En el PVEM las elecciones se llevan a cabo para Senadores y Diputados federales de mayoría relativa, Gobernadores y Jefe de Gobierno, Diputados locales por ambos principios y miembros del Ayuntamiento, por lo que la definición de las candidaturas a Presidente de la República, Senadores y Diputados federales de representación proporcional, son realizadas por los miembros del Consejo Político Nacional.¹⁵⁰

Por último, el partido Movimiento Ciudadano tampoco prevé un sistema de designación, sus estatutos señalan que para todos los cargos de elección popular es necesaria la mayoría de los votos de los delegados presentes en la Asamblea Electoral correspondiente.¹⁵¹ En el partido Nueva Alianza se dispone la utilización de la designación por el Comité de Dirección Nacional en los casos previstos por sus estatutos y en el reglamento.¹⁵²

¹⁴⁶ Artículo 43 de los Estatutos del Partido Acción Nacional, *op. cit.*, nota 94.

¹⁴⁷ Artículo 191 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, *op. cit.*, nota 99.

¹⁴⁸ Artículo 273 inciso e) del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, *op. cit.*, nota 103.

¹⁴⁹ Artículo 118 de los Estatutos del Partido del Trabajo, *op. cit.*, nota 107.

¹⁵⁰ Artículo 59 de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, *op. cit.*, nota 109.

¹⁵¹ Artículo 38 de los Estatutos del partido Movimiento Ciudadano, *op. cit.*, nota 110.

¹⁵² Artículo 121 de los Estatutos del partido Nueva Alianza, *op. cit.*, nota 113.

4.4 Análisis comparativo de los procedimientos de elección de dirigentes.

Si la definición de los candidatos a los cargos de elección popular es una tarea fundamental de los partidos políticos, dicha labor no podría entenderse sin la intervención de los órganos dirigentes. Hasta cierto punto los grados de democratización dependen precisamente del establecimiento de reglas y lineamientos que permiten la participación más o menos amplia de los sectores que componen al instituto político.

Pero la importancia que reviste la dirigencia de la organización no solo reside en la intervención en estos procedimientos. Tan solo hay que recordar que el partido político despliega su actividad frente a la sociedad y al interior de los órganos de gobierno, sean del poder legislativo, ejecutivo o judicial. Así, los dirigentes de la estructura tienen dos responsabilidades separadas. La primera, mantener o incluso aumentar el soporte ciudadano. La otra es desempeñar y llevar a la práctica los fines de la organización, esto es, tratar de intervenir en la toma de decisiones colectivas con base en sus principios.

Para lograr ambas cosas, tener una dirigencia sólida y una gran aceptación de las bases son fundamentales. Sin embargo, en la realidad se observa que al interior del propio organismo se crean y coexisten diversas corrientes que anhelan llegar a la dirigencia. Muchas veces estas tensiones internas llegan a crear verdaderos conflictos y escisiones. Sin afán de ser concluyente, estos problemas tienen su origen en los procedimientos de elección de la dirigencia. En este sentido, tanto las reglas que norman los mecanismos como las actividades para llevarlos a cabo son un buen punto de partida para analizar el tema. No obstante, por lo pronto nos quedaremos en el análisis normativo que es el punto que me interesa analizar.

De tal suerte, para lograr nuestro cometido echaré mano del marco teórico que utilizamos en el apartado interior para conocer el grado de democratización de dichos métodos. Si bien el constructo está orientado a los procedimientos de

selección de candidatos, considero que podría dar buenos resultados si lo intentamos aplicar para la dirigencia partidista. Por tal motivo, creo que lo más importante es determinar quiénes intervienen en el proceso de elección y quiénes pueden ser aptos para ocupar esos cargos. Se trata, entonces, de analizar la base electiva y la candidatura.

4.4.1 Base electiva

Por ser un asunto que ya hemos desarrollado, no será necesario repetir los alcances y el significado del término base electiva. No obstante, el sentido será un tanto distinto porque me interesa saber cómo se integran los órganos de dirección además de quiénes los eligen. Queda entonces abordar directamente las normas de cada partido político. Solo recordemos que nuestro estudio abarca a los siete partidos políticos nacionales.

Comencemos por el Partido Acción Nacional. Su organización dirigente se divide en cuatro grandes órganos, la Asamblea Nacional es el órgano máximo, y le siguen el Consejo Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional, y el Presidente del partido. Esto es a grandes rasgos puesto que existen a nivel local y municipal Consejos y Comités Directivos. Así, las grandes decisiones que orientan la actuación son tomadas en el ámbito de estos cuatro órganos.

Es importante mencionar que todos son órganos pluripersonales a excepción del Presidente. Por tanto, en su integración podemos observar al propio Presidente del Comité Nacional y de la República si es el caso, Gobernadores de las entidades federativas, coordinadores de los grupos parlamentarios, de los ayuntamientos, titulares de Acción Juvenil y de Promoción Política de la Mujer. Ahora bien, en el caso de la Asamblea Nacional, sus integrantes son acreditados por los Comités Directivos Estatales y por el Comité Ejecutivo Nacional.¹⁵³

¹⁵³ Artículo 22 de los Estatutos del Partido Acción Nacional, *op. cit.*, nota 94.

Tratándose del Consejo Nacional, encontramos también a trescientos consejeros electos por la Asamblea Nacional.¹⁵⁴ Por su parte, en la integración del Comité Ejecutivo Nacional ubicamos a cierto número de miembros activos con una militancia mínima de tres años que son designados por el Consejo Nacional.¹⁵⁵ En el caso de su Presidente, éste es elegido por los consejeros del Consejo Nacional a través del voto secreto.¹⁵⁶ Resulta menester destacar que el Presidente del partido lo es también del Comité ejecutivo Nacional, de la Asamblea Nacional, de la Convención Nacional y del Consejo Nacional.

En el PRI sus estatutos establecen perfectamente cuáles son los órganos de dirección entre los cuales están: La Asamblea Nacional, El Consejo Político Nacional, El Comité Ejecutivo Nacional, La Comisión Nacional de Justicia Partidaria, las Asambleas Estatales, del Distrito Federal, municipales, delegacionales y seccionales, los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, municipales o delegacionales y seccionales, entre otros.¹⁵⁷

Entre todos ellos, sobresalen la Asamblea Nacional, el Consejo Político Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional. La primera es el órgano supremo del partido y es integrada por los otros dos en pleno, además de los comités directivos estatales, legisladores federales y locales, delegados de los organismos especializados como las organizaciones del sector agrario, obrero, popular, frente juvenil revolucionario, y delegados electos democráticamente en las asambleas municipales o delegacionales.¹⁵⁸

El Consejo Político Nacional es un órgano deliberativo que se integra por el Presidente y Secretario del Comité Ejecutivo Nacional, ex presidentes del Comité

¹⁵⁴ *Ibidem*, artículo 44.

¹⁵⁵ *Ibidem*, artículo 63.

¹⁵⁶ *Ibidem*, artículo 47.

¹⁵⁷ Artículo 64 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, *op. cit.*, nota 99.

¹⁵⁸ *Ibidem*, artículo 65.

Ejecutivo Nacional, senadores, diputados, gobernadores, así como representación de los sectores y organizaciones arriba mencionadas, y 480 consejeros electos democráticamente por voto directo a razón de 15 consejeros por entidad federativa.¹⁵⁹

El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano que tiene la representación del partido y su dirección política en el país. Se compone por un presidente, secretarios y coordinadores. El presidente del Comité Ejecutivo Nacional es presidente de la mesa directiva de la Asamblea Nacional y miembro del Consejo Político Nacional. La elección del presidente y del secretario general del Comité Ejecutivo Nacional y directivos estatales y del Distrito Federal se lleva a cabo a través de tres métodos a elegir por el Consejo Político del nivel que corresponda: a) Elección directa por la base militante, b) Asamblea de Consejeros Políticos, c) Asamblea Nacional, Estatal o del Distrito Federal.¹⁶⁰

Por lo que se refiere al PRD, su estructura orgánica se divide en órganos de dirección, representación y ejecutivos. Dentro de los órganos directivos cabría considerar a los Consejos Municipales integrados por 150 consejeros electos territorialmente, también están los Comités Ejecutivos Municipales, los Consejos Estatales conformados por consejeros electos distritalmente y otros funcionarios del partido. De igual forma encontramos a los Comités Ejecutivos Estatales, al Consejo Nacional, a la Comisión Política Nacional, al Secretariado Nacional, la Presidencia Nacional y el Congreso Nacional, este último considerado como autoridad suprema del partido.

Ahora bien, se establece que para las elecciones de dirigentes podrán participar aquellos afiliados que cuenten con una antigüedad mayor a tres meses y figuren en la lista nominal partidista.¹⁶¹ Para integrar a los delegados que forman

¹⁵⁹ *Ibidem*, artículo 70.

¹⁶⁰ *Ibidem*, artículo 159.

¹⁶¹ Artículo 255 del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, *op. cit.*, nota 103.

parte del Congreso Nacional, se vota en los Distritos Electorales Federales.¹⁶² Para los Consejos se recurre a la designación, a la votación en los distritos electorales locales y votación por entidad federativa.¹⁶³ Para la integración de los Comités Ejecutivos la Presidencia de los Consejos respectivos propone a los integrantes.¹⁶⁴ En el caso de la Presidencia y Secretaría General Nacional se utiliza la votación universal, libre, secreta y directa por parte de todos los afiliados que se encuentren en el listado nominal de electores.¹⁶⁵ Y finalmente, los integrantes de la Comisión Política Nacional y del Secretariado Nacional son electos por votación del Consejo Nacional.¹⁶⁶

Abordemos ahora a los partidos chicos empezando por el Partido del Trabajo. Aquí se realiza una distinción entre órganos de dirección nacionales y órganos de dirección estatales o del Distrito Federal. En los primeros se localiza: a) Congreso Nacional, b) Consejo Político Nacional, c) Comisión Ejecutiva Nacional, d) Comisión Coordinadora Nacional, y e) Comisionado Político Nacional. En los segundos se trata de los mismos órganos pero en los niveles estatal y del Distrito Federal.¹⁶⁷

El Congreso Nacional como órgano máximo se integra por legisladores, comisionados políticos, representantes nacionales, delegados, entre otros. Esta constitución también se observa en el Consejo Político Nacional. El procedimiento de elección de dirigentes se lleva a cabo por votación. Este mecanismo está a cargo de la Comisión Nacional de Elecciones Internas quien emite la convocatoria y solicita a los miembros del Congreso Nacional o Consejo Político Nacional sus

¹⁶² *Ibidem*, artículo 261.

¹⁶³ *Ibidem*, artículo 262.

¹⁶⁴ *Ibidem*, artículo 264.

¹⁶⁵ *Ibidem*, artículo 269.

¹⁶⁶ *Ibidem*, artículo 270.

¹⁶⁷ Artículo 23 de los Estatutos del Partido del Trabajo, *op. cit.*, nota 107.

propuestas que posteriormente serán votadas por los miembros del mismo Congreso o Consejo.¹⁶⁸

Los estatutos del PVEM establecen las reglas para el proceso de selección de dirigentes tomando como base a los órganos siguientes: a) Consejo Político Nacional, b) Consejos Políticos Estatales o del Distrito Federal, y c) Comités Ejecutivos Municipales o Delegacionales.

Para la elección de los miembros del Consejo Político Nacional se recurre a dos sistemas: 1) En el que se eligen a 27 integrantes a través de planillas con la firma de apoyo de al menos el 30 % de los Delegados de la Asamblea Nacional, y 2) mediante elección directa por los miembros de la Asamblea Nacional. El proceso para los Consejos Políticos Estatales y del Distrito Federal es muy similar: 1) a través del método de planillas con las firmas de al menos el 30% de los integrantes del padrón estatal, y 2) por medio de elección directa de la Asamblea Estatal o del D.F. Finalmente, la constitución de los Comités Ejecutivos Municipales o Delegacionales se lleva a cabo por la elección directa de los militantes en el ámbito territorial que corresponda.¹⁶⁹

Para el caso del partido Movimiento Ciudadano, las instancias y órganos de dirección se dividen en tres niveles: nacional, estatal y municipal. En el nivel nacional se encuentra la Convención Nacional Democrática que funge como órgano máximo, el Consejo Ciudadano Nacional, la Coordinadora Ciudadana Nacional, la Comisión Operativa Nacional y el Consejo Consultivo Nacional. A nivel estatal se repite esta misma estructura y en el nivel municipal solamente existen la Comisión Operativa Municipal, el Comisionado Municipal y los círculos de base.

Como órgano máximo, la Convención Nacional Democrática tiene, entre otras importantes funciones, la facultad de elegir a los integrantes de los demás

¹⁶⁸ *Ibidem*, artículo 50 bis 1.

¹⁶⁹ Artículo 52. De los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, *op. cit.*, nota 109.

órganos directivos. Elige al coordinador y secretario técnico del Consejo Ciudadano Nacional, a los integrantes de la Coordinadora Ciudadana Nacional, a los miembros de la Comisión Operativa Nacional, y a los integrantes de las Comisiones nacionales de administración, finanzas, disciplina y elecciones.¹⁷⁰

Por su parte, la Convención Nacional Democrática se conforma por Consejeros Ciudadanos, por el Coordinador Ciudadano Nacional, por integrantes de la Comisión Operativa Nacional, de la Coordinadora Regional, por Diputados federales y locales, Senadores, y Delegados elegidos en las Convenciones Estatales.¹⁷¹ A nivel estatal el mismo esquema de elección de los miembros de los otros órganos por parte de la Convención Nacional se aplica pero a través de las Convenciones Estatales.

Por último, tratándose del partido Nueva Alianza sus órganos nacionales de dirección y gobierno son: a) Convención Nacional, b) Consejo Nacional, c) Comité de Dirección Nacional, y d) Comisión Nacional de Legalidad y Transparencia.¹⁷² La Convención Nacional se erige como máxima autoridad del partido y se encuentra constituida por integrantes del Comité de Dirección Nacional, Delegados, Presidentes de los Comités de Dirección estatales y del Distrito Federal, legisladores federales y estatales así como asambleístas afiliados, Gobernadores y Jefe de gobierno afiliados, presidentes municipales o jefes delegacionales afiliados, coordinadores nacionales, dirigentes nacionales de las fundaciones y organizaciones del partido, y los Delegados fraternales.¹⁷³

De la misma forma como ocurre en el PVEM, las facultades de la Convención Nacional afecta la integración de los demás órganos dirigentes. Al respecto, se faculta a la Convención Nacional para elegir a los 300 consejeros del

¹⁷⁰ Artículo 14. 2. De los Estatutos del partido Movimiento Ciudadano, *op. cit.*, nota 110.

¹⁷¹ *Ibidem*, artículo 13. 1.

¹⁷² Artículo 18 de los Estatutos del partido Nueva Alainza, *op. cit.*, nota 113.

¹⁷³ *Ibidem*, artículo 29.

Consejo Nacional, puede remover a los Delegados y a los integrantes del Consejo Nacional, designa a los miembros de la Comisión Nacional de Legalidad y Transparencia.¹⁷⁴

El Consejo Nacional también está autorizado para incidir en la conformación de otros órganos directivos. A éste le corresponde el nombramiento del Presidente Nacional y Secretario General, designa a los integrantes de la Comisión de Legalidad y Transparencia de cada circunscripción, también designa a los integrantes de la Comisión Nacional de Elecciones Internas.¹⁷⁵

Finalmente, el Comité de Dirección Nacional se integra por el Presidente Nacional, el Secretario General, y los Coordinadores Ejecutivos Nacionales (político electoral, finanzas, vinculación y de asuntos jurídicos). Estos últimos designados por el Secretario General a excepción del de finanzas.¹⁷⁶

El siguiente cuadro sintetiza la integración de los órganos de dirección y cómo son conformados.

¹⁷⁴ *Ibidem*, artículo 28.

¹⁷⁵ *Ibidem*, artículo 38.

¹⁷⁶ *Ibidem*, Artículos 49 y 63 fracción X.

CUADRO COMPARATIVO BASE ELECTIVA DIRIGENTES Y ÓRGANOS DE DIRECCIÓN CONFORME A ESTATUTOS

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MOVIMIENTO CIUDADANO	NUEVA ALIANZA
BASE ELECTIVA	Asamblea Nacional , Asambleas Municipales, Consejo Nacional, Otros órganos dirigentes	Asambleas Municipales, Asamblea de Consejeros Políticos, Base militante, Otros órganos dirigentes.	Afiliados distritos electorales, Consejo Nacional, Afiliados listado nominal, Otros órganos dirigentes.	Congreso Nacional, Consejo Político Nacional, Comisión Ejecutiva Estatal, Congreso Municipal, Comisión Ejecutiva Municipal	Delegados Asamblea Nacional, Miembros Asamblea Nacional, Padrón de militantes de la entidad federativa, Miembros de Asamblea Estatal, Militantes en el territorio correspondiente	Convención Nacional, Convenciones Estatales, Otros órganos dirigentes.	Convención Nacional, Distrito electoral, Convención Estatal, Otros órganos dirigentes
ÓRGANOS A NIVEL NACIONAL	Asamblea Nacional, Consejo Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Presidente.	Asamblea Nacional, Consejo Político Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Comisión Nacional de Justicia Partidaria, Defensoría Nacional de los Derechos de los Militantes	Congreso Nacional, Consejo Nacional, Comisión Política Nacional, Secretariado Nacional	Congreso Nacional, Consejo Político Nacional, Comisión Ejecutiva Nacional, Comisión Coordinadora Nacional, Comisionado Político Nacional	Asamblea nacional, Consejo Político Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Órgano de Administración, Comisión Nacional de Honor y Justicia	Convención Nacional Democrática, Consejo Ciudadano Nacional, Coordinadora Ciudadana Nacional, Comisión Operativa Nacional, Consejo Consultivo Nacional	Convención Nacional, Consejo Nacional, Comité de Dirección Nacional, Comisión Nacional de Legalidad y Transparencia

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MOVIMIENTO CIUDADANO	NUEVA ALIANZA
ÓRGANOS A NIVEL NACIONAL	Asamblea Nacional, Consejo Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Presidente.	Asamblea Nacional, Consejo Político Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Comisión Nacional de Justicia Partidaria, Defensoría Nacional de los Derechos de los Militantes	Congreso Nacional, Consejo Nacional, Comisión Política Nacional, Secretariado Nacional	Congreso Nacional, Consejo Político Nacional, Comisión Ejecutiva Nacional, Comisión Coordinadora Nacional, Comisionado Político Nacional	Asamblea nacional, Consejo Político Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Órgano de Administración, Comisión Nacional de Honor y Justicia	Convención Nacional Democrática, Consejo Ciudadano Nacional, Coordinadora Ciudadana Nacional, Comisión Operativa Nacional, Consejo Consultivo Nacional	Convención Nacional, Consejo Nacional, Comité de Dirección Nacional, Comisión Nacional de Legalidad y Transparencia
ÓRGANOS A NIVEL ESTATAL	Asamblea Estatal, Consejo Estatal, Comité Directivo Estatal.	Asamblea Estatal, Consejo Político Estatal, Comité Directivo Estatal, Comisión Estatal de Justicia Partidaria, Defensorías Estatales de los Derechos de los Militantes,	Congreso Estatal, Consejo Estatal, Comité Ejecutivo Estatal	Congreso Estatal, Consejo Político Estatal, Comisión Ejecutiva Estatal, Comisión Coordinadora Estatal	Asamblea Estatal, Consejo Político Estatal, Comité Ejecutivo Estatal, Comisión Estatal de Honor y Justicia	Convención Estatal, Consejo Ciudadano Estatal, Coordinadora Ciudadana Estatal, Comisión Operativa Estatal, Consejo Consultivo Estatal	Convención Estatal, Consejo Estatal, Comité de Dirección Estatal

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MOVIMIENTO CIUDADANO	NUEVA ALIANZA
ÓRGANOS A NIVEL MUNICIPAL	Asamblea Municipal, Comité Directivo Municipal, Subcomités Municipales	Asamblea Municipal, Consejo Municipal, Comité Directivo Municipal.	Consejo Municipal, Comité Ejecutivo Municipal, Comités de base seccional	Congreso Municipal, Consejo Político Municipal, Comisión Ejecutiva Municipal	Comité Ejecutivo Municipal	Comisión Operativa Municipal, Comisionado Municipal, Círculos de base	Comisiones distritales y municipales

4.4.2 Candidatura

Ahora pasemos a analizar quiénes pueden ocupar los cargos de dirección y cuáles son los requisitos que se exigen. Se complementará el estudio al examinar si existen limitantes adicionales como temporalidad, incompatibilidad de cargos u otros. En cierto sentido el grado de democraticidad dependerá de la ampliación o restricción de los requisitos y del establecimiento de ciertos límites para el ejercicio del cargo directivo.

Iniciemos de nueva cuenta con el PAN. Además de los posibles requisitos que pudieran aparecer en la convocatoria respectiva, en términos generales la candidatura para los órganos de dirección está limitada para los miembros activos.¹⁷⁷ A esta condición comúnmente se adiciona el requisito de contar con cierta antigüedad. Vemos así que para ser consejero electo para el Consejo Nacional se requiere una militancia de cinco años, los otros consejeros que forman parte deberán ser miembros activos que hayan sido consejeros nacionales durante veinte años o más.¹⁷⁸ En el Comité Ejecutivo Nacional se requiere que los miembros activos tengan una militancia de tres años y se exige que la composición sea del cuarenta por ciento de un mismo género.¹⁷⁹

Tanto los consejeros nacionales electos como los miembros activos del Comité e inclusive el Presidente Nacional, durarán en el cargo tres años con la posibilidad de reelección en el caso de los consejeros nacionales y del Presidente Nacional.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Artículo 10 de los Estatutos del Partido Acción Nacional, *op. cit.*, nota 94.

¹⁷⁸ *Ibidem*, artículos 44 y 45.

¹⁷⁹ *Ibidem*, artículo 63 inciso f).

¹⁸⁰ *Ibidem*, artículos 50 y 68.

Por lo que corresponde al PRI, también se limita la posibilidad de acceso a los órganos directivos a los miembros.¹⁸¹ Aunado a lo anterior, se establecen otros requisitos dependiendo del cargo que se trate. Así, para ser consejero político nacional es necesario contar con al menos cinco años de militancia, si se trata del nivel estatal la cifra disminuye a tres años y en el caso de consejeros municipales y delegacionales solamente se necesitan dos años.¹⁸²

En el caso del Presidente y Secretario General de los Comités Ejecutivos, sean Nacional, de los estados y del Distrito Federal, así como municipales y delegacionales, se exige lo siguiente: a) ser cuadro, b) No haber sido dirigente, candidato o militante de otro partido, c) residencia de tres años, d) estar al corriente en el pago de sus cuotas, e) no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delitos graves, f) haber tenido anteriormente un cargo de dirigencia, g) acreditar los cursos de formación y capacitación política, h) militancia de diez años en el caso del Comité Nacional, siete años para el Comité Estatal o del Distrito Federal, y tres años para los Comités Municipales.¹⁸³

De igual forma que en los partidos políticos anteriores, en el PRD los cargos directivos se reservan para los afiliados. De manera general, para todos los cargos de dirección del partido es necesario que se cumplan adicionalmente los siguientes cuatro requisitos: 1) pertenecer al comité de base seccional que le corresponda, 2) haber asistido al menos al cincuenta por ciento de las asambleas de su comité de base seccional, 3) haber tomado los cursos de formación política, y 4) estar al corriente en el pago de sus cuotas.¹⁸⁴

Sin embargo, para cada cargo en específico existen otros requerimientos que deberán ser satisfechos. Los casos que se desarrollan en los estatutos son la

¹⁸¹ Artículo 59 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, *op. cit.*, nota 99.

¹⁸² *Ibidem*, artículo 145.

¹⁸³ *Ibidem*, artículo 151.

¹⁸⁴ Artículo 256 del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, *op. cit.*, nota 103.

Presidencia o Secretaría General a nivel nacional, estatal y municipal. En el ámbito nacional se establece una antigüedad mínima de dos años como afiliado y satisfacer al menos una de las siguientes condiciones: a) haber formado parte de un órgano ejecutivo a nivel estatal o nacional, b) haber sido miembro del Consejo Nacional, c) haber ocupado un cargo de elección popular, y d) contar con el aval del diez por ciento de los Consejeros Nacionales.¹⁸⁵

A nivel estatal y municipal los requisitos no cambian sustancialmente, solo se modifica el tiempo de afiliación que será de dos años en el ámbito estatal y un año en el municipal. Las demás condiciones operan de la misma forma pero en el nivel correspondiente, así puede tratarse de los Comités Municipales, de los Consejos Estatales o de los Consejos Municipales.

Otra regla respecto de los órganos directivos es aquella que se refiere a la posibilidad de la revocación del mandato para los dirigentes que han faltado o incumplido con sus funciones y responsabilidades.¹⁸⁶

En el PT la candidatura para ocupar puestos directivos se abre para los militantes y para los afiliados, quienes tienen el derecho de votar y ser votados para estos cargos.¹⁸⁷ También encontramos ciertos requisitos como ser mayor de edad, procurar lealtad al proyecto y postulados del instituto político, tener congruencia con los principios, no tener antecedentes de corrupción y tener un compromiso con las luchas sociales.¹⁸⁸

En este partido encontramos algunas reglas de incompatibilidad de los cargos. Es decir, se establece que no podrán formar parte de los órganos

¹⁸⁵ *Ibidem*, artículo 256.

¹⁸⁶ *Ibidem*, artículo 8.

¹⁸⁷ Artículos 15 y 17 de los Estatutos del Partido del Trabajo, *op. cit.*, nota 107.

¹⁸⁸ *Ibidem*, artículo 15 bis.

directivos permanentes quienes sean integrantes de los siguientes órganos en cualquier nivel: a) Comisión de Contraloría y Fiscalización, b) Comisión de Garantías, Justicia y Controversias, y d) Comisión de Derechos, Legalidad y Vigilancia.¹⁸⁹

Otro tipo de normas que regulan el acceso a los órganos de dirección contemplan: 1) revocación total o parcial del mandato de los dirigentes y demás órganos del partido, 2) reelección de los integrantes de órganos directivos permanentes por un periodo adicional inmediato hasta seis años, y 3) rotación de militantes en cargos de responsabilidad.¹⁹⁰

En el caso del PVEM se determina que los militantes pueden ser electos para la Asamblea Nacional, para ser Consejero Nacional, y ser electo o designado para ocupar cargos en los órganos de dirección.¹⁹¹ Sin embargo, existe cierta vaguedad dado que se establecen requisitos adicionales para ser Consejero Político Nacional y no así para ser Delegado en la Asamblea Nacional. De esta forma, para acceder al Consejo Político Nacional se exige: a) militancia ininterrumpida de al menos seis años, b) militancia de convicción ecologista, c) no haber sido dirigente, candidato, militante o activista de otro partido, d) estar al corriente en el pago de las cuotas, e) haber participado activamente en los trabajos del partido en los últimos cinco años, f) presentar un proyecto de programa de trabajo.¹⁹²

En el partido Movimiento Ciudadano el derecho a ser propuesto como candidato a ocupar cargos en los órganos de dirección se reserva para los

¹⁸⁹ *Ibidem*, artículo 15 bis 2.

¹⁹⁰ *Ibidem*, artículos 10 y 26.

¹⁹¹ Artículo 7 de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, *op. cit.*, nota 109.

¹⁹² *Ibidem*, artículo 16.

afiliados.¹⁹³ Uno de los requisitos para acceder a los cargos directivos es tiempo de afiliación que será de dos años para los siguientes órganos: 1) Consejo Ciudadano Nacional, 2) Coordinadora Ciudadana Nacional, 3) Comisión Operativa Nacional, 4) Consejos Ciudadanos Estatales, 5) Coordinadoras Ciudadanas Estatales, 6) Coordinadoras Ciudadanas Municipales, 7) Comisiones de Administración y Finanzas, 8) Comisiones de Garantías y Disciplina, 9) Comisión de Elecciones.¹⁹⁴

Otras reglas fijan que algunos miembros del Consejo Ciudadano Nacional, de la Coordinadora Ciudadana Nacional y de la Comisión Operativa Nacional, así como sus equivalentes estatales podrán ser reelectos por un segundo periodo igual consecutivo.¹⁹⁵ Se encuentra también una regla de incompatibilidad del cargo en el supuesto de que se desempeñe algún cargo en los órganos de control.¹⁹⁶

Por último, en el partido Nueva Alianza solamente los afiliados tienen derecho a ser designados como delegados o dirigentes.¹⁹⁷ En el caso de los Consejeros Nacionales y de los integrantes del Comité de Dirección Nacional, durarán tres años con la posibilidad de reelección.¹⁹⁸ Para poder aspirar a ser Consejero Nacional se deberá satisfacer: a) militancia de probada honorabilidad, b) estar al corriente en el pago de cuotas, y c) resultar electo.¹⁹⁹

Como se puede advertir, en algunos casos las disposiciones partidistas desarrollan con mayor profundidad los requisitos y en otros apenas si están

¹⁹³ Artículo 8 de los Estatutos del partido Movimiento Ciudadano, *op. cit.*, nota 110.

¹⁹⁴ *Ibidem*, artículo 85.3.

¹⁹⁵ *Ibidem*, artículo 87.

¹⁹⁶ *Ibidem*, artículo 88.

¹⁹⁷ Artículo 11 de los Estatutos del partido Nueva Alianza, *op. cit.*, nota 113.

¹⁹⁸ *Ibidem*, artículo 31.

¹⁹⁹ *Ibidem*, artículo 30.

enunciados. En la mayoría de los partidos se establece que en las convocatorias respectivas podrán establecerse más exigencias. Por lo que a este trabajo corresponde, hasta aquí se ha elaborado a grandes rasgos lo que se establece en los estatutos. El cuadro siguiente sintetiza lo anteriormente expuesto.

CUADRO COMPARATIVO CANDIDATURA DIRIGENTES CON BASE EN ESTATUTOS

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MOVIMIENTO CIUDADANO	NUEVA ALIANZA
CANDIDATURA	Militantes	Militantes	Afiliado	Militantes y Afiliados	Militantes	Afiliado	Afiliado
TEMPORALIDAD	Cinco años (Consejo Nacional) Tres años (Comité Ejecutivo Nacional)	Cinco años (Consejo Nacional) Tres años (Consejo Estatal) Dos años (Consejos Municipales y Delegacionales)	Dos años nivel nacional y estatal, Un año a nivel municipal	—	Seis años (Consejo Político Nacional)	Dos años (Consejo Ciudadano Nacional, Coordinadora Ciudadana Nacional, Comisión Operativa Nacional, entre otros)	—
CUOTAS	—	Sí	Sí	—	Sí	—	Sí

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MOVIMIENTO CIUDADANO	NUEVA ALIANZA
OTROS REQUISITOS	—	Ser cuadro, no haber sido dirigente, candidato o militante de otro partido, no haber sido condenado por delito grave	Pertenencia al Comité de Base seccional, Asistencia al 50 % de las Asambleas de su Comité seccional	Mayoría de edad, lealtad al proyecto, no antecedentes de corrupción	Militancia convicción ecológica, No haber sido dirigente, candidato o militante en otro partido, Presentar un proyecto de trabajo	—	Militancia de probada honorabilidad, Resultar electo
OTRAS REGLAS	Composición del 40% de un mismo género, Posibilidad de reelección (Consejeros nacionales y Presidente)	—	Revocación de mandato	Reglas de incompatibilidad de los cargos, Revocación parcial o total del cargo, Reelección, Rotación de militantes	—	Reelección para un segundo periodo consecutivo, Incompatibilidad de cargos	—

4.5 La democracia inacabada: asignaturas pendientes.

El proceso de transformación al que hemos hecho referencia como “transición a la democracia” que ha venido operando en nuestro país desde el año de 1977, como ya hemos remarcado, no ha culminado en la instauración de un sistema democrático que se articule más allá de los términos minimalistas de las reglas del juego.

Lo anterior supone aceptar que han existido cambios sustanciales sobre todo en el ámbito normativo electoral y que han logrado resonar en la esfera política. A pesar de ello, el contexto político, social e inclusive tecnológico impone retos que obligadamente deben ser abordados. Quisiera detenerme en algunos de ellos con el fin de trazar una ruta de asignaturas que seguramente serán el eje de futuras investigaciones.

Más allá de los temas básicos para lograr una democracia como lo son construir un modelo de democracia bajo ciertos presupuestos (como la libertad en su sentido amplio) o de reformular las instituciones de la representación política para enfrentar las nuevas circunstancias sociales y políticas, me gustaría poner énfasis en asuntos más específicos dado que de cierta forma lo anterior ya ha sido presentado en los capítulos primero y segundo de esta investigación.

Así, en este pequeño apartado me ocuparé de cinco materias que despiertan mi interés: a) cortoplacismo político, b) debate sobre listas electorales, c) vaciamiento ideológico de los partidos, d) formas de expresión del voto, y e) papel de las redes sociales.

Quizá es conveniente invertir el orden entre los dos primeros temas para comenzar con el debate sobre las listas electorales. La razón es porque este tópico se encuentra estrechamente vinculado con lo analizado en páginas anteriores, esto es, la democracia interna. Sin adelantar propiamente el apartado de conclusiones, a través del análisis del estado de la democracia interna partidista en México y de los procedimientos que se llevan a cabo para elegir a los

candidatos, se pueden destacar algunos datos interesantes. Uno de ellos precisamente es sobre el grado de democraticidad, que en otros términos sería el nivel de inclusión en la toma de decisiones, sobre la elección de candidatos.

Recordemos que los métodos para elegir a los candidatos son heterogéneos. Es decir, son diferentes en cada partido y lo son también al interior de cada uno dependiendo del tipo de candidatura que se trate. Si tenemos en cuenta esta diversidad, no resulta disparatado afirmar que los grados de democraticidad fluctúan debido al tipo de elección. En este sentido, curiosamente encontramos un nivel de democraticidad muy bajo en todos los partidos respecto de una candidatura en especial: las candidaturas de representación proporcional.

El rasgo general de este procedimiento de elección es que no se somete a la consideración de los sectores de la militancia y se realiza a través de la decisión de un círculo cerrado. La integración de las listas y el orden en que los candidatos aparecen son decididos por las cúpulas del partido sin que exista una mediación por parte de la militancia o aún de los simpatizantes o votantes. Este rasgo peculiar de la votación de las listas ha sido foco de amplios debates en torno a su naturaleza cerrada o abierta.

Este resquicio de verticalidad de la decisión sobre las candidaturas de representación proporcional es uno de los ejemplos más evidentes sobre la antidemocraticidad partidista. El problema principal de esto es que no se involucra en la decisión a una base electiva más amplia y el poder de decisión se centraliza en un grupo reducido. Sin embargo, como consecuencia de este sistema vertical también encontramos un fenómeno que ya se ha vuelto una práctica entre los políticos más influyentes, me refiero a la ocupación reiterada de los cargos de elección popular.

Pero regresemos al debate sobre las listas electorales. Los argumentos en contra se enderezan sobre todo hacia las listas bloqueadas y cerradas con una diversidad de argumentos que ponen énfasis en mayor o menor medida en lo

antidemocrático del procedimiento.²⁰⁰ Las razones que dan sustento a los argumentos se sitúan entre el proceso de elaboración de las listas y la consecuencia de minimizar las opciones de los electores.²⁰¹ En el primer caso, lo que se pone en tela de juicio es la opacidad, la falta de transparencia, y lo reducido de la base electiva en la creación de las listas. El segundo conjunto argumentativo cuestiona los efectos de las listas al ser un producto elaborado e inamovible porque transforman el papel del elector como sujeto que decide para dar paso a un elector pasivo que termina asumiendo la totalidad de la lista y el orden en ella fijado, lo que trastoca el sentido mismo de una elección.

Es posible también hallar razones en contra que subrayan el hecho de que las listas cerradas y bloqueadas contribuyen a la subordinación de los elegidos al aparato partidista. Se sostiene, además, que se acentúa la desvinculación entre aquellos y los electores.

Del lado contrario, se esgrime que los males anteriores no son causados por la existencia de las listas bloqueadas y cerradas. Se argumenta que el problema de la democracia interna deriva de la naturaleza oligárquica de la organización independientemente de si se eligen a los candidatos a través de este sistema. Se afirma que el defecto de la falta de transparencia y de alta opacidad en la realización de estas listas no es privativo de las que son bloqueadas y cerradas sino de cualquier otra lista, ya que el carácter diáfano del procedimiento depende del tipo de organización y de la clase de partido.

²⁰⁰ En términos sencillos, las listas cerradas y bloqueadas se refieren a la modalidad de las listas de los nombres de quienes aspiran a ocupar un cargo a través del principio de representación proporcional que tienen la peculiaridad de ser elaboradas bajo cierto orden de prelación que no puede ser alterado bajo ninguna circunstancia.

²⁰¹ Santamaría Ossorio, Julián, "El debate sobre las listas electorales", en Porras Nadales, Antonio J. (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 246.

Ahora bien, las propuestas para modificar la utilización de este mecanismo pueden encuadrarse bajo tres categorías: a) desbloquear las listas, b) abrir las listas, y c) sustitución del sistema electoral en su conjunto.²⁰²

El significado de desbloquear las listas conlleva el establecimiento del voto de preferencia. Esto es, permitir a los electores modificar el orden de los nombres incluidos en la lista. Por otra parte, la apertura de las listas implicaría la posibilidad de que el elector formara su propia lista con base en los distintos candidatos propuestos por los partidos políticos. Finalmente, la tercer propuesta se aparta de la simple modificación al procedimiento de listas para centrarse en la reforma del sistema electoral en conjunto, es decir, en un cambio en la forma de elección bajo el principio de representación proporcional. Para ilustrar esta postura se ha recurrido al ejemplo del sistema alemán en el que existe un sistema de representación proporcional personalizado. A través de este, cada elector utiliza dos papeletas al momento de emitir su voto; la primera es para elegir al representante por distrito uninominal y la otra para elegir la lista de los partidos, logrando así un sistema mixto que para algunos resulta atractivo.²⁰³

Sin duda el tema adquiere tal complejidad que requiere de un estudio separado y pormenorizado. No obstante, mi objetivo por ahora es traer a la mesa de debate un tópico que ha sido poco tratado en nuestro país y que deberá formar parte de la agenda en pro de la democracia interna partidista. Las propuestas están a nuestro alcance, consideremos, pues, su discusión.

Continuemos entonces con nuestras asignaturas pendientes. Toca el turno al tema del cortoplacismo político. Este problema se ve reflejado sobre todo en la etapa de las campañas electorales. En la actualidad asistimos a un torbellino de propuestas que se difunden a través de medios electrónicos e impresos; en la

²⁰² *Ibidem*, p. 252.

²⁰³ *Ibidem*, p. 257.

calle nos vemos inundados de carteles y anuncios cuyo fin es “promover” o inclinar el voto del ciudadano hacia alguna opción política.

Desde esta perspectiva el objeto máspreciado ante todo es el voto ciudadano. Aquella fuerza política que obtenga más votos ha logrado la victoria. El tiempo que media entre el inicio de las campañas políticas y hasta el día de la jornada electoral, los ciudadanos somos testigos de una actividad política de los partidos sin parangón. Los partidos políticos despliegan sus energías para convencer al elector de ser la mejor opción.

Por el lado normativo, se fomenta esta actitud al contemplar una cantidad exorbitante de dinero para el desarrollo de las actividades partidistas. Millones de pesos son invertidos en la promoción política del partido y el lado programático es nulo. Incluso el recién establecido modelo de comunicación política no escapa de este defecto congénito del sistema electoral. Si bien hoy en día ya no se gastan las cantidades monumentales de dinero que iban a parar a las arcas de los concesionarios de radio y televisión, el problema de fondo sigue ahí porque el diseño no ha cambiado. Los espacios de radio y televisión son concebidos bajo la óptica mercantilista, de compra y venta de las mejores opciones. El resultado es una cantidad impresionante de pequeños spots que no se diferencian de los comerciales para la venta de productos.

Considero que este defecto del cortoplacismo político tiene sus bases en el modelo democrático schumpeteriano. Es decir, la democracia es vista como una competencia por el voto que se articula bajo las directrices de la competencia económica. Los partidos políticos se convierten en los vendedores perfectos para el día de la jornada electoral. El objetivo es el voto y como tal, recurren a artilugios de todo tipo. Por esta razón no es raro encontrarse con propuestas de realización

imposible, con la propagación de frases vacías y de buenos deseos, hasta estrategias de regateo de servicios y bienes.²⁰⁴

El efecto más evidente de este problema es la falta de objetivos a mediano y a largo plazo. No ha existido una agenda común que permita abordar los grandes problemas del país. No ha habido un proyecto común entre las fuerzas políticas una vez que ha pasado la jornada electoral y se han constituido los órganos de gobierno. Una vez superada esta fase electoral, los partidos políticos vuelven a su estado vegetativo frente a los ciudadanos y caen de nuevo en una dinámica de tensión entre ellos con base en la defensa de sus intereses.

Actualmente se discute una opción que podría ser una válvula de escape a este cortoplacismo político: las coaliciones de gobierno. En este sentido, los partidos políticos se unirían para establecer objetivos comunes una vez que estén en los órganos de gobierno y no solamente como herramientas de agregación de votos para el día de la elección.

Otro de los problemas que figuran en nuestra lista de pendientes democráticos se encuentra muy vinculado al anterior. Me refiero al vaciamiento ideológico de los partidos. Esta falta de creación de programas y políticas aunada al problema obsesivo de la obtención de votos, se ha traducido en una indiferenciación de los partidos en términos ideológicos. Al respecto, me atreveré a señalar que nuestros partidos políticos cada vez adquieren una configuración de partido *catch-all* precisamente por la necesidad de lograr la mayor cantidad de votos posible.

²⁰⁴ Por mencionar algunos ejemplos, en el primer caso se ha visto una campaña que alienta el restablecimiento de la pena de muerte en nuestro sistema jurídico; por otra parte, son innumerables las frases sin contenido que se limitan a expresar que habrá crecimiento económico, que se logrará una mayor tasa de empleo, que se combatirá la corrupción, etcétera, y que no van más allá, no existe un programa de políticas públicas sobre cómo lograrlo; finalmente, un ejemplo del tercer supuesto ha sido la introducción de una estrategia de firma de una lista de cientos de compromisos ante notario público, como si se tratara de una subasta en la que se recuerda aquella frase del argot popular del “¿quién da más? ¿quién da menos?”.

Difícilmente podríamos distinguir en la práctica a los partidos políticos con base en sus principios ideológicos. Si bien de manera formal existe una diferenciación ideológica, en los hechos no tiene ningún efecto sobre el ciudadano. Con gran preocupación constato la afirmación de muchas personas que señalan que todos los partidos son iguales. Y no es una cuestión menor, la falta de opciones políticas distintas reales para elegir menoscaba profundamente una de las bases de todo modelo democrático: la existencia real de la pluralidad política.

El hecho de que no exista una diferenciación real entre las opciones políticas existentes me lleva a pensar que estamos frente a una clase política que no permite el ingreso de nuevas opciones que reflejen verdaderamente la pluralidad existente. Uno de los fenómenos clave para entender este vaciamiento ideológico es el “transfuguismo político”.

En términos sencillos, el transfuguismo político es una práctica que consiste en un cambio o reacomodo de algunos actores políticos que pertenecían a un partido político en otro. Ello puede suceder a nivel de partido o dentro de la asamblea a nivel de grupo parlamentario. Es probable que a final de cuentas este cambio no sea perjudicial por sí mismo, las razones pueden ser totalmente válidas, una discrepancia o un cambio en el pensamiento es algo común. Sin embargo, en la realidad se ha visto que este cambio obedece a otras razones. Incluso hay quien ha mudado de partido en más de una ocasión. En este caso, el cambio parece adquirir un sentido de fragilidad ideológica que es sustituida por una ventaja política.

Sigamos con el siguiente punto crítico relativo a las formas de expresión del voto. Típicamente el voto es considerado como un acto de voluntad a través del cual un sujeto decide sobre quién ocupará un cargo público determinado. El votante decide, pues, de entre una variedad de opciones políticas que se presentan y sufraga. Ahora bien, uno podría pensar que el acto de voluntad para decidir tiene solamente los alcances de votar entre las diferentes opciones políticas. Sin embargo, parece que el acto de voluntad para elegir no se limita al

acto de preferir una u otra alternativa política sino abarca también la posibilidad de no votar o de anular el voto.

En sentido estricto tendríamos dos opciones: a) votar, y b) no votar. Pero la primera opción se desdobla para ofrecer la alternativa de: 1) votar las opciones que existen, y 2) votar en otro sentido que da como resultado la anulación del mismo.

En el supuesto ideal, el ciudadano acude a votar y elige entre las opciones que tiene. Este no es lo que nos interesa por ahora. Pasemos a los casos más complejos en los que el ciudadano: a) no acude a votar con plena conciencia, b) emite el voto pero con fines de anularlo. En estos dos ejemplos se encuentra la base de los fenómenos sociales que suelen identificarse como “abstencionismo” y “anulacionismo”.

Es preciso aclarar que cualquiera de las dos formas anteriores tiene la característica de ser un acto de voluntad. Es decir, no se trata de un hecho fortuito como pudiera ser una imposibilidad para ir a emitir el voto en el caso del abstencionismo, o de un error al momento de marcar la boleta lo que causa su anulación.

Precisamente lo interesante del asunto es que ha ido cobrando fuerza la idea de que ambos casos son una opción del ciudadano para mostrar su inconformidad con las alternativas que provienen de los partidos políticos. Creo que el argumento es válido y no puede ser desdeñado en ningún sentido porque pone el acento en un punto frágil: la desaprobación de las opciones partidistas.

A pesar de ello, me parece que el argumento es verdadero parcialmente. Es verdadero en tanto que la posibilidad de no votar como la de votar con fines de anulación son dos opciones existentes y totalmente legítimas. La discrepancia surge al considerar esta expresión de la voluntad como el medio para protestar sobre las opciones de los partidos. Esto no puede ser así porque puede darse el caso en que la ausencia del voto o la anulación del mismo sean resultado de otros

factores y no exclusivamente de un acto de voluntad. Para decirlo en otros términos, estrictamente no podemos tomar en cuenta al abstencionismo y al anulacionismo como forma de expresar la inconformidad con las alternativas políticas porque no existe un método certero para diferenciar el acto de no votar y de anular como un acto voluntario o involuntario.

Por otra parte, el hecho de que no existan métodos certeros para diferenciar del acto la intervención o ausencia de voluntad, no quiere decir que los resultados y las estadísticas no contengan un significado. Los altos porcentajes de abstencionismo o de votos nulos pueden orientarnos para conocer más los fenómenos de expresión del voto. Al respecto, la normatividad no señala tan minuciosamente los distintos tipos de votos a los que hemos aludido; menos aún ha establecido los efectos que cada uno podría tener a la hora de los resultados o en la integración de los cargos públicos. Considero que en un futuro debe comenzar a discutirse la apropiada legislación de estas formas de expresión para que tengan un efecto real y no queden solamente como una posibilidad legítima de elección.

Por último, queda dedicar algunas líneas a la última de nuestras materias pendientes y que se trata de un tema bastante novedoso: el papel de las redes sociales. El fenómeno de las redes sociales por sí mismo resulta desconocido debido a su reciente aparición y proliferación en las sociedades contemporáneas. Por esta razón es probable que su papel y alcances en materia política causen cierto escepticismo. Pero definitivamente no podemos negar que el fenómeno necesariamente tendrá repercusiones en el terreno político social.

Uno de los grandes cambios que conlleva esta revolución tecnológica es el relacionado con la información. Desde el acceso a volúmenes colosales de información, pasando por la forma de transmisión de la información, hasta el tipo de información que está en juego. A final de cuentas, el modelo de comunicación ha dado un giro positivo hacia la publicidad de la información.

Si la base para el desarrollo de una democracia está centrada en la importancia que tiene el ciudadano y su participación en los asuntos públicos, la oportunidad que brindan las redes sociales y el mundo virtual para informar, comunicar e incluso cuestionar no debe ser pasada por alto. Estoy de acuerdo con el argumento de que esos espacios de comunicación no son precisamente el lugar idóneo del debate público. Sin embargo, la ventaja que ofrecen las redes sociales, desde mi punto de vista, radica en el acceso a la información. Esta es una de las bases del nuevo modelo de ciudadano en una democracia deliberativa o participativa. La concepción del ciudadano pro activo y participativo en los asuntos públicos necesariamente se construye a partir de un ciudadano informado.

Ante tal desarrollo tecnológico sería ingenuo pensar que dichos fenómenos no tienen trascendencia en el ámbito político social. Por el contrario, me parece sensato comenzar a tener en cuenta que el internet, las redes sociales y demás avances tecnológicos que inciden en las relaciones personales forman parte de la complejidad de la sociedad, por lo que también deben ser pensados y discutidos desde el ámbito jurídico.

Para ilustrar la relevancia que puede alcanzar el uso de las redes sociales y demás herramientas virtuales tomemos como ejemplo el cambio de relación entre gobernantes y gobernados. En primera instancia los primeros pueden darse a conocer con mayor facilidad; esto es, difundir su persona como funcionario público y las actividades que realiza con una rapidez y penetración más amplia comparada con épocas anteriores. Para los segundos, implica la posibilidad de una vigilancia o escrutinio más accesible dado que la información ya no depende tanto de la intervención de agentes externos. En este sentido, el ciudadano deja de ser simplemente un actor pasivo que recibe la información que le pueda ser suministrada por los medios de comunicación tradicionales para convertirse en un agente activo que busca y discrimina la información con base en sus intereses. Surge así una nueva forma de publicidad en la que gobernante y gobernado desarrollan su actividad bajo una mecánica más activa y, en cierto grado, más directa.

Finalmente no quisiera omitir que las redes sociales y el internet como un conjunto de herramientas pueden dar paso a otros fenómenos con características propias. Me refiero a la potencialidad de estas herramientas como ejes articuladores de acciones políticas como pueden ser: 1) organización, 2) movilización, y 3) participación.

La peculiaridad de la rapidez de la información y de comunicación hace posible que estas acciones políticas tradicionales recobren una nueva fuerza. El debate emerge al discutir si estamos dispuestos a reconocer la importancia de estas herramientas y su gama de posibilidades, y consecuentemente regularlas para maximizar sus ventajas. El fenómeno virtual está ahí, dudo mucho que estos cambios puedan ser reversibles, de nosotros depende aprovechar las ventajas que nos ofrece o ignorar sus cualidades so pena de quedar rebasados por la propia realidad.

CONCLUSIONES

A lo largo del desarrollo de la presente investigación se han presentado diversos elementos de análisis con la finalidad de enriquecer el debate público sobre la democracia. Como se ha podido observar, el tema es sumamente amplio y complejo. Por tal motivo, cada capítulo tuvo como objetivo estudiar a los elementos constitutivos o, si se quiere, los puntos clave de la democracia. Es por ello que el resultado final de la investigación es un conjunto de reflexiones heterogéneas que, en última instancia, proporcionan un marco crítico que no pretende ser concluyente con el debate.

En este tenor, a pesar de que el propósito de este último apartado es presentar las conclusiones del trabajo, me parece mejor hablar de reflexiones finales puesto que de ninguna manera aquí termina o concluye el tema. Al contrario, como bien lo apunta el título de la investigación, el debate sigue abierto y en buena medida eso es positivo.

De esta forma, procederé a recoger las reflexiones tomando como base la estructura misma del estudio por lo que se agruparán en cuatro apartados:

I. Democracia

Primera. La igualdad política no puede ser la única igualdad que fundamente el concepto de democracia. Es muy discutible seguir considerando a la igualdad política como la única igualdad definitoria del término. Es cierto que es considerada como la base y el origen del concepto pero ello no significa que sea un elemento restrictivo. Sobre todo porque el sentido y alcance de la igualdad política no ha sido uniforme a lo largo de la historia. Si bien se ha conservado la misma idea, su extensión ha estado marcada por las circunstancias sociales específicas. Con lo anterior quiero señalar que el contenido que estructura a la democracia depende también del contexto y la época específica. Sostengo,

entonces, que uno de los factores que no debe ignorarse es el económico. El fundamento de la afirmación reside en que las condiciones económicas del individuo no solamente son fuente de exclusión social sino también política. En el caso específico de la pobreza, en la que existe una ausencia de los bienes básicos o primarios, desde mi perspectiva constituye un freno o un obstáculo para la participación política. Desde mi perspectiva, la inclusión de cierta igualdad de bienes primarios al interior de la noción de democracia resulta necesaria. Consecuentemente, los derechos sociales se convierten en una parte integrante fundamental del modelo democrático.

Segunda. La mejor forma para acercarse a lo que debe entenderse por democracia es acudir al concepto que elaboró Norberto Bobbio. Sin embargo, esta definición formal sólo nos servirá como un buen punto de inicio porque ofrece con precisión los elementos fundamentales del término y así evitar caer en su indeterminación o abuso. De tal forma, si nuestro interés ya no es saber qué significa la democracia en sentido estricto sino comprender los alcances de un sistema democrático, forzosamente debemos fijar otro modelo ideal democrático que tenga un mayor grado de congruencia con los elementos de la realidad política. Consecuentemente, tanto el modelo de democracia constitucional de Ferrajoli desde la perspectiva liberal, como el deliberativo de Habermas pueden brindarnos buenas pautas al respecto. Más aún, como tercera opción tenemos a lo que se denomina como calidad de la democracia y que, en mi interpretación, es la que conjuga y pone en práctica varios de los presupuestos filosóficos políticos liberales y deliberativos.

Tercera. El modelo democrático constitucional añade un elemento sustancial en el concepto formal democrático. Así, los procedimientos de toma de decisión colectiva además de regir quiénes forman parte y a través de qué método, Ferrajoli atinadamente subraya que también debe existir un elemento sustancial entendido como un elemento de contenido. De esta forma, la toma de decisiones también deberá seguir ciertos contenidos que atienden a lo que no se debe decidir y a lo que no se debe dejar de decidir. En otras palabras, el contenido de las

decisiones colectivas se refiere a los derechos fundamentales como límites y como punto de partida.

Cuarta. El modelo deliberativo pone énfasis en dos puntos: 1) concepción de un sujeto participativo, y 2) razonamiento público. La propuesta de Habermas parte de estas bases y centra su atención en el proceso de formación de la opinión y voluntad política, por lo que los principios del estado de derecho tienen una papel fundamental para garantizar a los derechos humanos, además de ser la vía para institucionalizar las formas de comunicación. Así, la toma de decisiones se ve rodeada de un proceso comunicativo que racionaliza el discurso y las propias decisiones políticas.

Quinta. La ciencia política construye un modelo bajo la denominación “Calidad de la democracia” a través del cual se han elaborado algunas directrices y principios para caracterizar a los regímenes democráticos y evaluar su grado de democraticidad. La interpretación realizada en este trabajo es la de concebir este modelo politológico como la conjunción de las corrientes filosóficas liberales y deliberativas de la democracia. De acuerdo con lo anterior, una democracia de calidad debe satisfacer ciertos requisitos. En primer lugar encontraríamos al establecimiento de las normas que regulan los procesos electorales, la existencia de un catálogo de derechos fundamentales que permitan la participación de los individuos, la coexistencia de una pluralidad de partidos y fuentes de información diversas. Estos elementos corresponderían a lo que las corrientes liberales asocian a la democracia. Por otra parte, adquiere relevancia la participación política y la legitimidad del régimen. Si se trata de la participación política, la concepción del individuo tiene paralelismos con la noción republicana y deliberativa del ciudadano, porque se aleja de la visión de la participación únicamente como votación para dar paso a una actividad participativa más activa. Si el asunto es la legitimidad, la democracia de calidad toma en cuenta el grado de aceptación y respaldo de la forma de gobierno democrática. En síntesis, la calidad de la democracia pone el acento en las condiciones que permiten la consolidación y permanencia de los gobiernos democráticos.

II. Representación política

Sexta. Para comprender cabalmente el concepto político de la representación, resulta menester analizar la definición jurídica ya que es la noción que más semejanza tiene dado que se refiere a una relación entre individuos, a diferencia de la idea “representación” de otras áreas del conocimiento. Pese a esta afinidad conceptual, los problemas en torno a la idea netamente jurídica no son pocos. No se sabe con certeza cuál es la naturaleza jurídica del vínculo representativo, en qué momento se materializa o cuál es el papel que juega la voluntad del representante y representado. Con trabajo se ha establecido que la representación tiene como finalidad la tutela o gestión de bienes o intereses ajenos. Además, el rasgo característico de la relación es el esquema de obligaciones del representante hacia el representado.

Séptima. La definición de representación política es inacabada. De la misma forma en que no se ha podido determinar los rasgos definitorios en el ámbito jurídico, desde la perspectiva política la idea ha sufrido variaciones. Sus orígenes se remontan a la institución feudal del vasallaje y en algún tiempo se identificó con la propia noción jurídica del derecho romano al contemplar al mandato imperativo y la revocación de mandato. Posteriormente el concepto se constituye bajo la idea de la soberanía nacional cuyo fundamento, la nación, surge para borrar la existencia del orden social anterior para conformar una unidad política; de esta forma el modelo representativo le otorga una independencia total al representante respecto de la relación con sus representados.

Octava. La justificación teórica de la representación política es la cláusula de imposibilidad. Ella refiere a la imposibilidad material de participación de todos en la elaboración de las normas generales debido al tamaño físico de la colectividad. Así, la representación política surge como una necesidad técnica y su justificación, en todo caso, deriva de la justificación de la democracia. Al respecto, Kelsen señala que la representación es una ficción y que se trata de un asunto de división del trabajo.

Novena. Los fundamentos de la prohibición del mandato imperativo son bastante cuestionables. La defensa de tal prohibición se sustenta básicamente en dos argumentos: a) la aceptación de la ficción de la nación o pueblo poseedor de un solo interés y b) el mandato imperativo impide un proceso de deliberación, de consenso, porque se trata de instrucciones que no admiten punto de flexión. A mi juicio, lo anterior puede ser matizado. En primer lugar porque es difícil concebir a la colectividad como una totalidad homogénea y, por tal motivo, poseedora de un solo interés. Por otro lado, no resulta del todo acertado que el mandato imperativo sea una instrucción rígida que no da oportunidad de discusión. Incluso en el mandato jurídico se da la posibilidad de cierta flexibilización. Desde mi perspectiva, dicha figura permite el establecimiento de ciertos temas que no deben omitirse y que se vuelven obligados decidir con independencia de lo que considere el representante.

Décima. La revocación de mandato puede ser concebida como un tipo de rendición de cuentas vertical. Quienes abogan por la revocación de mandato tienden a proponer un cambio en el modelo representativo para otorgarle mayor participación a los electores más allá del voto. La revocación de mandato, en términos sencillos y prácticos, es una herramienta que garantiza la realización de la voluntad del representante. A decir verdad, es un complemento del propio mandato imperativo. En conjunto, estos dos permitirían acortar la distancia entre representante y representado. No obstante, como figura singular, es posible concebir a la revocación como un tipo de rendición de cuentas vertical. Ello es de vital importancia porque actualmente no existen mecanismos efectivos para controlar la actuación del representante y la responsabilidad política es laxa e intermitente. La revocación, entonces, sería una vía para la puesta en práctica del *enforcement* como vía para aplicar una sanción.

Décima primera. La reelección legislativa es una propuesta que se encamina a fortalecer el régimen representativo. Las razones a favor señalan que existiría una profesionalización y especialización de la labor legislativa que puede traducirse en un mejor desempeño; asimismo la propuesta es vista con buenos ojos por tener la

calidad de funcionar como un mecanismo de rendición de cuentas y, finalmente, se afirma que se estrecha el vínculo entre representante y representado mientras que se atenúa la relación entre representante y partido político. No obstante, la propuesta también encierra un lado negativo. En primer término la repetición en el cargo público no necesariamente se traduce en un mejor desempeño. Respecto de la profesionalización nos encontramos con dos problemas. Si se trata de individuos que adquieren conocimientos y aptitudes a través de cierto periodo de tiempo, es decir, profesionalización en razón de la experiencia en el cargo, nos enfrentamos al problema de la exclusión de nuevas opciones, lo que eventualmente crearía un grupo de profesionales con tintes caciquiles. Aquí el ciudadano se ciñe al simplísimo rol del votante. Si nos referimos a la profesionalización como la obtención de conocimientos y habilidades a través de una educación y formación previas al ejercicio del encargo, nos tropezamos con la problemática de la profesionalización de la política en la cual solamente accederían al ejercicio del poder público aquellos que son profesionales o especialistas. Se crearía así una élite distinguida que se fundamenta en la división del trabajo y se mermaría la participación política.

Décima segunda. La crisis de la representación política tiene sus orígenes, entre otras razones, en el diseño institucional. Se trata de un elemento interno, propio de la configuración de la institución política. Es decir, sostengo que los presupuestos elitistas que tendieron a eliminar la participación de las mayorías en la política bajo los cuales fue concebida la representación política, se han convertido en un lastre para su propia evolución y adaptación al contexto actual. Me parece que en la actualidad existe un choque entre el modelo representativo y el establecimiento y ampliación de los derechos fundamentales. Se trata de una colisión entre un esquema que no contempla mecanismos de participación y un catálogo de derechos que permiten y promueven la participación.

III. Partidos políticos

Décima tercera. Los partidos políticos son necesarios en una democracia representativa. No es posible configurar un régimen democrático sin estas organizaciones. Sus funciones específicas son la base de su indispensabilidad. Una de ellas es ser un instrumento de agregación de intereses. Por otra parte, funcionan como vías para el acceso al ejercicio del poder público. La diferencia con otro tipo de organizaciones radica en el objetivo de incidir o tener influencia en la conducción y dirección de la comunidad política. Este papel tan trascendente sólo puede tener lugar en una democracia representativa cuyos cimientos se encuentran en la imposibilidad material de la participación de todos los individuos pertenecientes a la comunidad. Ante esta circunstancia, la única forma de ejercer una influencia efectiva en la toma de decisiones es la organización de varios individuos con intereses o fines comunes.

Décima cuarta. El descrédito generalizado hacia los partidos políticos se encuentra en una faceta aguda a pesar de que, desde los orígenes, su credibilidad y aceptación nunca ha sido favorable. Las objeciones han oscilado desde cuestionar sus funciones hasta criticar férreamente su estructura. Esto en el plano teórico, en el fáctico el descrédito se materializa en una serie de fenómenos que se sustentan en la actividad específica del partido como bien lo ejemplifica la apatía política. No obstante, desde inicios del siglo pasado, las críticas se han enfocado al carácter oligárquico de su estructura. Hoy en día se sigue esta misma línea y se ha ampliado a la dinámica de los partidos en la vida electoral. Desde este punto de vista, es posible atisbar dos problemas irresolutos que aquejan a cualquier régimen en donde existan partidos políticos. El primero relacionado con la estructura de la organización y el otro vinculado a su desempeño en el marco de la arena político electoral.

Décima quinta. El problema estructural es inherente a la propia constitución del partido. La necesaria organización de los elementos de base, de sus miembros y sus dirigentes así como la determinación de las relaciones entre estos sectores

conlleva el problema de la oligarquización ya apuntada por Michels. Para que un conjunto de individuos logre articular una unidad efectiva, necesariamente recurre a un sistema de organización y delimitación de funciones y competencias que, a su vez, deriva en cierta jerarquización y eventualmente también en una burocratización. Dicha composición jerárquica implica estrictamente la constitución de una élite que funciona como la base que le imprime dirección y cohesión a la organización. Dicha tendencia oligárquica implica muchas veces opacidad e injerencia de la élite en los procedimientos de designación de los órganos directivos y de la selección de los candidatos a ocupar los cargos de elección popular. Al final del día, la existencia de las élites en los partidos surge como una necesidad técnica administrativa ineludible. De esta manera, estamos frente a una aporía del propio sistema democrático porque su funcionamiento se basa en organizaciones esencialmente antidemocráticas.

Décima sexta. Uno de los factores que abona a la problemática de la deficiencia en la actuación y desempeño de los partidos es la conceptualización de esta organización como un agente mercantil. Esta perspectiva deriva del modelo elitista pluralista cuya versión Schumpeteriana concibe a la democracia como un mecanismo de naturaleza competitiva para elegir y autorizar gobiernos. Aquí la competencia por el voto y la elección de los representantes son la base del sistema democrático. En este sentido, los partidos políticos actúan como agentes maximizadores del voto cuyo fin es lograr la victoria sobre el mayor número de cargos públicos. La consecuencia inmediata de lo anterior es que los partidos políticos se empeñan a través de todos los medios posibles para obtener el voto. Este comportamiento bien puede ser asociado al surgimiento de los partidos *catch-all* caracterizados por ser organizaciones buscadoras de votos centradas en la estrategia electoral de corto plazo. Bajo este esquema, la democracia se reduce a un mecanismo de mercado. Esta circunstancia no es ajena a la percepción ciudadana cuyo juicio final siempre ha sido el de percibir a los partidos y a los políticos como actores que buscan desmedidamente el poder en beneficio de sus propios intereses.

IV. El caso de México

Décima séptima. El conjunto de cambios que operaron a nivel jurídico y político a partir del año de 1977 que lograron la transformación del sistema electoral y de los sistemas de integración de los órganos representativos denominado “transición democrática” no ha culminado en la consolidación de un sistema democrático. Dichos cambios que se tradujeron en una alternancia política y una competencia electoral entre distintas fuerzas políticas no son sinónimo de democracia. Es cierto que el régimen anterior caracterizado por la existencia de una sola fuerza política en el ejercicio del poder por poco más de setenta años expresaba rasgos autoritarios tales como: marginación de otras fuerzas políticas, restricción de las libertades, dominio de las instituciones del Estado, falta de espacios para el debate público, entre otros. No obstante, la apertura hacia nuevas fuerzas políticas así como las distintas modificaciones en el plano normativo electoral, desde mi punto de vista, apenas comienzan a dirigirse hacia el establecimiento de una democracia.

Décima octava. Las modificaciones que iniciaron en 1977, punto de partida de la denominada transición democrática, sirvieron como una válvula de escape que gradualmente redujo la presión interna del sistema político que ya se veía muy desgastado. De forma peculiar, los cambios a nivel jurídico se reflejaron en el nivel político y viceversa. Es decir, existió una mecánica de retroalimentación en el que las transformaciones al sistema electoral propiciaban una mayor participación de las fuerzas políticas que a su vez impulsaron nuevas reformas electorales. Los cambios en todo este periplo de treinta años han abordado distintos temas respecto a los partidos políticos: registro, condiciones de acceso y permanencia de partidos, coaliciones, financiamiento público, acceso a radio y televisión, fiscalización, entre muchos otros. Los efectos de estas transformaciones son el surgimiento de gobiernos divididos, la alternancia política y una mayor competencia electoral.

Décima novena. No existen reformas definitivas. Las circunstancias específicas de la misma dinámica de los sistemas sociales traen consigo nuevos retos y se convierten en una carta de navegación para las reformas subsecuentes. En este sentido, cada reforma estará marcada por las necesidades de su tiempo. Cabe mencionar el ejemplo de la última reforma de 2007-2008 que, a juicio de quien esto escribe, está vertebrada sobre el derecho de los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación a través de los tiempos del Estado. Pero encontramos además regulación sobre democracia interna, derecho a la información y transparencia, coaliciones y pérdida de registro.

Vigésima. Uno de los temas que deben incorporarse en las reformas venideras es el de la democracia interna de los partidos políticos. De forma sintética, democracia intrapartidista significa que las decisiones y la integración de la organización no estén sustraídas de la masa que la compone. Es decir, son reglas que atenúan las tendencias oligárquicas inherentes a ellos. Desde la perspectiva normativa el debate radica en la extensión o los alcances de la regulación por parte del Estado. En México el tópico ha sido escasamente abordado, tanto a nivel legislativo como teórico. El avance en la regulación de la democracia intrapartidista ha venido desde el ala judicial y no legislativa. Así, debido a las controversias que llegaban a los tribunales, fueron fijándose de forma primigenia algunas bases para entender los vacíos del tema.

Vigésima primera. Existe un tema poco explorado y relativamente nuevo que he denominado “núcleo duro de la democracia interna”. Con esta expresión me refiero a los procedimientos de selección de candidatos y de elección de dirigentes. Los datos empíricos son escasos y los modelos teóricos aún más. A pesar de ello, ahora que el fenómeno partidista atraviesa una crisis severa de credibilidad y funcionalidad, han surgido algunos estudios que nos ayudan a entender este tipo de mecanismos que, sin duda, son vitales para la organización. Tratándose de ambos procedimientos, los de selección de candidatos y los de elección de dirigentes, me he auxiliado del trabajo de Reuven Hazan y Gideon Rahat quienes ofrecen un modelo con cuatro criterios (base electiva, candidatura,

descentralización y votación versus nombramiento) que ayudan a reflejar un nivel de democraticidad que depende del grado de inclusión de la masa que compone al partido o incluso a la sociedad.

Vigésima segunda. En el caso de la selección de candidatos se observó lo siguiente:

a) Por lo que se refiere a la base electiva los grados más altos de democraticidad se presentan en los partidos PAN y PRD en función de que contemplan la participación de la ciudadanía y no solamente de los miembros del partido. Contrariamente, el menos democrático es el PVEM en tanto que el órgano que más participa es el Consejo Político Nacional. Habrá que advertir que el selectorado no es uniforme al interior de los propios partidos, sino que depende del tipo de candidatura de que se trate.

b) Por lo que corresponde a la candidatura, la escala de democraticidad a grandes rasgos queda de la siguiente manera: PAN, PRD, PVEM y Movimiento Ciudadano obtienen un grado mayor de inclusión, en razón de permitir a la ciudadanía postularse como candidato del partido; con la salvedad de que el PVEM solo contempla esta posibilidad para los cargos de Mayoría Relativa y Representación Proporcional en los tres órdenes de gobierno pero siempre será una facultad del Consejo Político Nacional. En contrapartida, el PRI, PT y Nueva Alianza, son omisos al respecto y restringen la postulación para los miembros del partido. Incluso podemos señalar que el más antidemocrático es el PRI dado que además de ser miembro, exige colmar otros requisitos como cuotas, temporalidad y tener la calidad de cuadro.

c) El criterio de la descentralización puede abordarse en dos sentidos, el territorial y el funcional. En el primer caso, todos los partidos prevén una descentralización con base en el tipo de candidatura. En el segundo, solo algunos disponen normas para incorporar a sectores o grupos sociales. Curiosamente el partido que ahora es más democrático en este sentido, es el PRI al promover a los pueblos indígenas, a los adultos mayores, a las personas con discapacidad y a los grupos

vulnerables en la integración y nominación de candidatos. Le seguiría el PRD al garantizar la presencia de los pueblos indígenas, migrantes, y de la diversidad sexual u otros en los órganos de dirección o representación. Por su parte el PAN, PT, PVEM y Nueva Alianza, solo hacen referencia a la equidad de género y, finalmente, el partido Movimiento Ciudadano que no contempla ninguna regla de este tipo.

d) Finalmente, el criterio de votación versus nombramiento aplicado al caso mexicano arroja la siguiente conclusión: la mayoría de los partidos a excepción del PT y Movimiento Ciudadano, contemplan en sus respectivas normas internas ambos métodos. Si bien el método del nombramiento o designación (como suele encontrarse en los estatutos) está reservado para ciertos supuestos límite, lo cierto es que funciona y no pocas veces es utilizado como una herramienta efectiva para los intereses de la élite partidista.

Vigésima tercera. Tratándose de la elección de dirigentes, uno de los primeros datos que se puede extraer del estudio es que en la integración de la mayoría de los órganos directivos intervienen otros órganos de dirección. Por lo que corresponde a la base electiva, ésta oscila entre la participación de los miembros hasta otro órgano de mayor jerarquía. En la candidatura se observó que todos los partidos reservan los cargos de elección popular a los miembros o afiliados. La diferencia entre ellos depende de la exigencia de otros requisitos de naturaleza temporal, de incompatibilidad de cargos u otros. En el PAN, PRI, PRD, PVEM y Movimiento Ciudadano, se incorpora el requisito de la temporalidad, la cual, es inexistente en el PT y en Nueva Alianza. Existe también el requisito del pago de cuotas en el PRI, PRD, PVEM y Nueva Alianza. La incompatibilidad de cargos solo la ubicamos en el PT y Movimiento Ciudadano. En suma, los partidos que contemplan el acceso a los cargos directivos más rígidos son el PVEM y el PRI dado que además de lo anterior, se contemplan otras exigencias como el no haber pertenecido a otro partido. En contrapartida, el partido más flexible resulta ser el PT.

Vigésima cuarta. Dentro de los procedimientos de selección de candidatos existe un tipo de candidatura en específico que obtiene los niveles más bajos de inclusión. Este fenómeno se presenta en todos los partidos políticos. Se trata de las candidaturas de representación proporcional. El rasgo general de este procedimiento de elección es que no se somete a la consideración de los sectores de la militancia y se realiza a través de la decisión de un círculo cerrado. La integración de la lista y el orden en que aparecen los candidatos, son decididos por la élite de la organización. Este resquicio de verticalidad de la decisión sobre estas candidaturas es uno de los ejemplos más evidentes sobre la oligarquización y la antidemocraticidad. Las rutas para paliar este defecto pueden encuadrarse bajo tres categorías: a) desbloqueo, b) apertura, y c) sustitución del sistema.

Vigésima quinta. La raíz del cortoplacismo político se puede encontrar en la forma de concebir al modelo democrático y a la actividad política. El problema es precisamente pensar a la democracia bajo una dinámica competitiva por el voto, porque se olvidan los proyectos y objetivos a largo plazo. No se trata del espacio mercantil para elegir al mejor producto o al menos peor. Necesariamente habrá que superar esta visión competitiva para introducir elementos del diálogo, del debate, de la deliberación, que propician la construcción de proyectos comunes y a un plazo mucho mayor.

Vigésima sexta. Uno de los fenómenos que más han atraído la atención de los especialistas y de los ciudadanos es el relacionado con las diversas formas de expresión del voto. En particular el abstencionismo y el anulacionismo han cobrado fuerza porque en ellas se quiere ver un medio efectivo de protesta. A mi juicio lo anterior es erróneo a pesar de que considero que son opciones totalmente legítimas. Ello en razón de que la legislación como actualmente se encuentra diseñada, no permite distinguir ambas formas de expresión como un acto voluntario o involuntario por lo que no existe un método certero para identificarlas como una expresión de protesta.

Vigésima séptima. El papel de las redes sociales en materia política tiene un futuro promisorio. A pesar de que no se sabe con certeza cuáles son los alcances y los efectos para las relaciones sociales y en la conducta de los individuos, no resulta sensato ignorar el cambio de grandes dimensiones en el ámbito de la comunicación. Las redes sociales, internet y demás avances tecnológicos han cambiado la forma de comunicación entre los individuos. En el ámbito político esto tiene enormes utilidades. El flujo y la cantidad de información que puede ser transmitida a un número indeterminado de personas es una de las mayores ventajas. La publicidad de la información de los gobiernos a través de estas herramientas supone ciertas ventajas. El papel del individuo pasivo que recibe información de un tercero se ha superado para dar paso al individuo activo que busca y escoge la información que le interesa y no está a merced de terceras personas. Al final del día, este conjunto de herramientas tecnológicas pueden dar paso a otros fenómenos con características propias. Es decir, estos instrumentos tienen la potencialidad de ser ejes articuladores de acciones políticas de tres tipos: a) de organización, b) movilización, y c) participación.

Finalmente, me quedo con una idea de cierre: la democracia es un modelo ideal que se construye a partir de las circunstancias y del contexto histórico específico. A pesar de la divergencia de pensamiento para determinar su contenido y alcance, y de lo intenso del debate, al final del día lo que se pretende es aportar elementos para mejorar las relaciones entre los individuos. La democracia como forma de gobierno nos proporciona un marco normativo para la mejor convivencia y desarrollo del individuo en sociedad. Quizás la vocación democrática es ingenua e idealista en estos tiempos de adversidad en los que el egoísmo, las pulsiones autoritarias y la pobreza siguen encadenando la vida del ser humano. La tarea no es fácil pero bien vale la pena seguir apostando por una sociedad más justa y más democrática.

BIBLIOGRAFÍA Y OBRAS CONSULTADAS

- ÁGUILA, RAFAEL DEL (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 2003.
- ANDERSON, PERRY, *El Estado absolutista*, trad. De Santos Juliá, México, Siglo XXI editores, 2009.
- , *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*, 26ª edición, trad. De Santos Julia, México, Siglo XXI editores, 2007.
- ARISTÓTELES, *La Política*, trad. De Manuela García Valdés, España, ed. Gredos, 1988.
- BALLADO BERRÓN, Fausto E., "Formas de Estado", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Número 25-26, 1957, p. 72. Disponible en línea en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/25/dtr/dtr4.pdf>
- BECERRA, RICARDO et al. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 3ª ed., 2005.
- BLOCH, MARC, *La sociedad feudal*, trad. De Eduardo Ripoll Perelló, España, Editorial Akal Universitaria, 1986.
- BOBBIO et Al., *Diccionario de política*, México, 8ª ed., Siglo XXI editores, 1994.
- BOBBIO, NORBERTO, *El futuro de la democracia*, 3ª ed., trad. De José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- , *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. De José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- , *Igualdad y libertad*, trad. De Gregorio Peces-Barba, España, ed. Paidós Ibérica, 1993.
- , *La teoría de las formas de gobierno en el pensamiento político*, trad. De José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- , *Liberalismo y democracia*, trad. De José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

- BOVERO, MICHELANGELO, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, trad. De Lorenzo Córdova Vianello, España, Trotta, 2002.
- BURKE, EDMUND, *Textos políticos*, trad. De Vicente Herrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- CARBONELL, MIGUEL (comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, TRIFE, 2005.
- CARPIZO, JORGE, *El presidencialismo mexicano*, México, siglo XXI editores, 11ª edición, 1993.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, 2ª edición, trad. De José León Depetre, México, FCE, 1998.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, EDUARDO Y ZERTUCHE MUÑOZ FERNANDO, (Coords.) *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- CÓRDOVA VIANELLO, LORENZO Y SALAZAR UGARTE, PEDRO, (Coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. La reforma electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- , *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- DAHL, ROBERT A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, trad. De Fernando Vallespín, Madrid, Taurus, 1999.
- DIAMOND, LARRY Y MORLINO, LEONARDO (eds.), "Introduction", *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, USA, The John Hopkins University Press, 2005.
- DIETERLEN, PAULETTE, *La pobreza: un estudio filosófico*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Filosóficas UNAM, 2003.
- DÍEZ-PICAZO, LUIS, *La representación en el derecho privado*, España, Editorial Civitas, 1992.
- DRYZEK, JOHN, *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

- DUVERGER, MAURICE, *Los partidos políticos*, trad. De Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- DWORAK, FERNANDO F., *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ELSTER, JOHN (comp.), *La democracia deliberativa*, trad. De José María Lebron, Barcelona, ed. Gedisa.
- FERRAJOLI, LUIGI, *Democracia y garantismo*, trad. De Perfecto Andrés Ibáñez, España, ed. Trotta.
- , *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. De Perfecto Andrés Ibáñez, España, Trotta.
- FERRANDO BADÍA, JUAN, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964.
- FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR Y VALENCIA CARMONA, SALVADOR, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa, 2001.
- FLORIS MARGADANT, GUILLERMO, *El derecho privado romano como introducción a la cultura jurídica contemporánea*, 26ª edición, México, Editorial Esfinge, 2001.
- FREIDENBERG, FLAVIA Y ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL, *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2009.
- GANSHOF, F. L., *El feudalismo*, trad. De Félix Formosa, España, Editorial Ariel, 1985.
- GARCÍA CAMPOS, ALÁN, “La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico”, *Quid Juris*, Publicación del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, México, año 1, volumen 1, 2005.
- GARGARELLA, ROBERTO, *Crisis de la representación política*, México, Distribuciones Fontamara, 1997.
- GÓMEZ TAGLE, SILVIA, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, El Colegio de México, 1990.
- HABERMAS, JÜRGEN, *¡Ay Europa!: pequeños escritos políticos XI*, trad. De José Luis López de Lizaga et al., Madrid, Trotta, 2009.

- , *Facticidad y validez*, 4ª ed., trad. De Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 2005.
- , *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, trad. De Juan Carlos Velasco Arroyo, Barcelona, Paidós, 1999.
- HELD, DAVID, *Modelos de democracia*, 2ª edición, trad. De Teresa Alberto, Madrid, Alianza, 2001.
- HELLER, HERMANN, *Teoría del Estado*, trad. De Luis Tobio, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- HERÓDOTO, *Historia*, trad. De Manuel Balasch, Madrid, España, ed. Cátedra, 1999.
- HINTZE, OTTO, *Historia de las formas políticas*, trad. De José Díaz García, España, Major, 1968.
- HOBBS, THOMAS, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, 2ª ed., trad. De Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- HUNTINGTON, SAMUEL P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, trad. de Josefina Delgado, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- ISUNZA VERA, ERNESTO Y OLVERA, ALBERTO J. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa ed., Cámara de Diputados, CIESAS, Universidad Veracruzana, 2006.
- INFORME 2010 LATINOBARÓMETRO, p. 73. Disponible en línea en http://www.jdsystems.es/latinobarometro/LATBD_INFORME%20LATINOBAROMETRO%202010.pdf
- JARDIN, ANDRÉ, *Historia del liberalismo político*, 2ª ed., trad. De Francisco González Aramburo, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- JELLINEK, GEORG, *Teoría General del Estado*, trad. Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- KELSEN HANS, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Editorial Debate, 1988.
- , *Esencia y valor de la democracia*, trad. De Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, México, Ediciones Coyoacán, 2005.

-----, *Teoría general del derecho y del Estado*, 3ª edición, trad. De Eduardo García Máynez, México, UNAM, 2008.

-----, *Teoría pura del derecho*, 13ª edición, trad. De Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2003.

LAPALOMBARA, JOSEPH Y WEINER, MYRON, "The origin and development of political parties", en Lapalombara, Joseph y Weiner, Myron (eds.), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

LAPORTA, FRANCISCO J., "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate", *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, España, No. 6, 1989, p. 122, http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361620813462839088024/cuaderno6/Doxa6_06.pdf

LARROSA, MANUEL Y GUERRA, YANELI, "El régimen de partidos políticos en México: su regulación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?", *Polis. Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, México, Volumen 1 número 2, 2005 p. 242. Disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20052/pr/pr12.pdf>

LENK, KURT, Y NEUMANN, FRANZ (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, trad. De Ignacio de Otto, España, Editorial Anagrama, 1980.

LIJPAHRT, AREND, *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*, trad. De Elena de Grau, Barcelona, Ariel, 1987.

-----, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, trad. De Carme Castellnou, Barcelona, Ariel, 2000.

LOEWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*, trad. De Alfredo Gallego, España, Editorial Ariel, 1986.

LÓPEZ RUBÍ CALDERÓN, JOSÉ RAMÓN, "Reforma y consolidación democrática. La reelección legislativa inmediata", *Revista Este País. Tendencias y opiniones*, México, Número 167, Febrero de 2005.

LUJAMBIO, ALONSO, "Reelección legislativa y estabilidad democrática", *Revista Estudios. Filosofía, Historia, Letras*, ITAM, México, número 32, primavera 1993.

MACPHERSON, C. B., *La democracia liberal y su época*, trad. De Fernando Santos Fontela, Madrid, Alianza editorial, 1982.

- MADISON, J. et al., *El federalista*, 2ª ed., trad. De Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- MAQUIAVELO, NICOLÁS, *El príncipe*, trad. De Miguel Ángel Granada, México, Alianza editorial, 1989.
- MENDONÇA, DANIEL Y SCHMILL, ULISES, (comps.) *Ficciones jurídicas. Kelsen, Fuller, Ross*, México, Distribuciones Fontamara S.A., 2006.
- MERINO, MAURICIO, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MICHELS, ROBERT, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. De Enrique Molina de Vedia, Argentina, Amorrortu Editores, 1991, tomo I y II.
- MONTERO, JOSÉ RAMÓN et al (eds.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, trad. De Esther Monterroso Casado, Madrid, Trotta, 2007.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, trad. De Nicolás Estevanez, Argentina, ed. Heliasta, 1984.
- MORGAN S. EDMUND, *La invención del pueblo: el surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, trad. De Julio Sierra, Argentina, Siglo XXI editores, 2006.
- MORLINO, LEONARDO, *Calidad democrática entre líderes y partidos*, México, IFE, 2008, Colección temas de la democracia, Serie conferencias magistrales 16.
- MOSCA, GAETANO, *La clase política*, trad. De Marcos Lara, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- MUSTI, DOMENICO, *Demokratía. Orígenes de una idea*, trad. De Pepa Linares, España, Alianza Editorial, 2000.
- NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO, *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- NOHLEN, DIETER et al. (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- OVEJERO, FÉLIX et al. (comps.), *Nuevas ideas republicanas, autogobierno y libertad*, España, Paidós, 2004.

- PABON S. DE URBINA, JOSÉ M., *Diccionario manual Griego-Español*, Barcelona, España, ed. Vox, 1982.,
- PANEBIANCO, ANGELO, *Modelos de partido*, trad. De Mario Trinidad, Madrid, Alianza Editorial, 2009.
- PETIT, EUGÈNE, *Tratado elemental de derecho romano*, 18ª edición, trad. De José Fernández González, México, Porrúa, 2002.
- PINTO, JULIO, (comp.), *Introducción a la ciencia política*, Buenos Aires, Eudeba, 2003.
- PITKIN, HANNA F., *El concepto de representación*, trad. De Ricardo Montoro Romero, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PLATÓN, *La República*, libro VIII, trad. De Antonio Gómez Robledo, México, UNAM.
- POGGE, THOMAS W., *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, trad. De Ernest Weiker García, España, ed. Paidós Ibérica, 2005.
- PORRAS NADALES, ANTONIO J. (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996.
- POWELL G. BINGHAM, JR., "The chain of responsiveness", *Journal of Democracy*, USA, October 2004, Volume 15, Number 4, The John Hopkins University Press.
- RAWLS, JOHN, *Liberalismo político*, trad. De Sergio René Madero Báez, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- , *Teoría de la justicia*, 2ª ed., trad. De María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., 2001.
- ROSANVALLON, PIERRE, *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*, trad. De Ana García Bergua, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2004.
- Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social o principios de derecho político*, trad. De Leticia Halperín Donghi, Losada, México, 1999.
- SABINE, GEORGE H., *Historia de la teoría política*, trad. De Vicente Herrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, ARTURO, *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, Plaza y Valdés-Flacso, 1992.
- SARTORI, GIOVANNI, *Ingeniería constitucional comparada*, trad. De Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- , *Partidos y sistemas de partidos*, trad. De Fernando Santos Fontela, Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- , *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, trad. De Santiago González Sánchez, España, Alianza editorial, 1997.
- SCHEDLER, ANDREAS, "Conceptualizing accountability", en Schedler, Andreas et al. (eds.), *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*, Unites States of America, Lynne Rienner Publishers Inc., 1999.
- SCHUMPETER, JOSEPH A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Ediciones Folio, 1984.
- SEN, AMARTYA K., *Nuevo examen de la desigualdad*, trad. De Ana María Bravo, Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- SIYÈS, EMMANUEL J., *¿Qué es el Tercer Estado?*, trad. De José Rico Godoy, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- SPICKER, PAUL, "Definiciones de pobreza: doce grupos de significados", versión electrónica disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/06spicker.pdf>.
- SUTTO, CLAUDE, "À l'origine des États Généraux", *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 21, No. 2, septembre 1992, p. 192, <http://id.erudit.org/iderudit/302667ar>
- TOURAINÉ, ALAIN, "La crise de la représentation politique", *Revue Sociologie et sociétés*, volumen 15, número 1, abril 1983, p. 134, <http://id.erudit.org/iderudit/001801ar>
- Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, edición de Luis M. Macía Aparicio, España, Ediciones Akal, 1989.
- VALDEAVELLANO LUIS G. de, *Curso de historia de las instituciones españolas. De los orígenes al final de la edad media*, España, Alianza editorial, 1982.

VEGA GARCÍA, PEDRO DE, “En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual”, Puerto Rico, *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, vol. XXXIII, Número 3, Mayo-Agosto 1999.

VERNANT, JEAN-PIERRE, *Entre mito y política*, trad. De Hugo Francisco Bauza, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

WEBER, MAX, *Economía y sociedad*, trad. De José Medina Echavarría et al., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

ZOVATTO, DANIEL Y OROZCO HENRÍQUEZ, JOSÉ DE JESÚS, (eds.), *La reforma electoral en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTRAS NORMAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente a octubre de 2011.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 14 de enero de 2008.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789.
- Reforma constitucional, Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977 disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc086.pdf>
- Reforma constitucional, Diario Oficial de la Federación del viernes 6 de abril de 1990 p. 3 y 4. Disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc118.pdf>
- Reforma constitucional, Diario Oficial de la Federación del viernes 3 de septiembre de 1993, disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc128.pdf>

- Reforma constitucional, Diario Oficial de la Federación de agosto de 1996 disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc136.pdf>
- Reforma constitucional Diario Oficial de la Federación 2007 disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/13112007.pdf>
- Jurisprudencia 3/2005. *ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS* Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 120 a 122.
- JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.
- Jurisprudencia 9/2007. PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 27 a 29.
- Jurisprudencia 22/2009 INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS MILITANTES ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITARLA DIRECTAMENTE, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 29 y 30.
- Jurisprudencia 5/2008 PETICIÓN. EL DERECHO IMPONE A TODO ÓRGANO O FUNCIONARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EL DEBER DE RESPUESTA A LOS MILITANTES, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 2, 2008.
- Estatutos Generales del PAN, documento disponible en línea en http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/estatutos_pan_al_29_de_sep_tiembre_de_2011.pdf
- Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular. Disponible en línea en http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/rsccep_18abr11.pdf

- Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, documento en línea en <http://www.pri.org.mx/LaFuerzadeMexico/NuestroPartido/NPdocumentoBasico.aspx>
- Reglamento para la elección de dirigentes y postulación de candidatos del Partido Revolucionario Institucional, disponible en <http://www.pri.org.mx/LaFuerzadeMexico/documentos/reglamentos/REGLAMENTO PARA LA ELECCION DE DIRIGENTES Y POSTULACION DE CANDIDATOS.pdf>
- Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, documento disponible en línea en <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2011.pdf>
- Estatutos del Partido del Trabajo, disponible en línea en <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/estatutospt.html>
- Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, documento disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs_pdf/PVEM20091027-Estatutos.pdf
- Estatutos de Movimiento Ciudadano, disponible en http://www.movimientociudadano.org.mx/images/stories/docu_basicos/estatutos.pdf
- Estatutos del partido Nueva Alianza, disponible en línea en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Directorio_y_documentos_basicos/